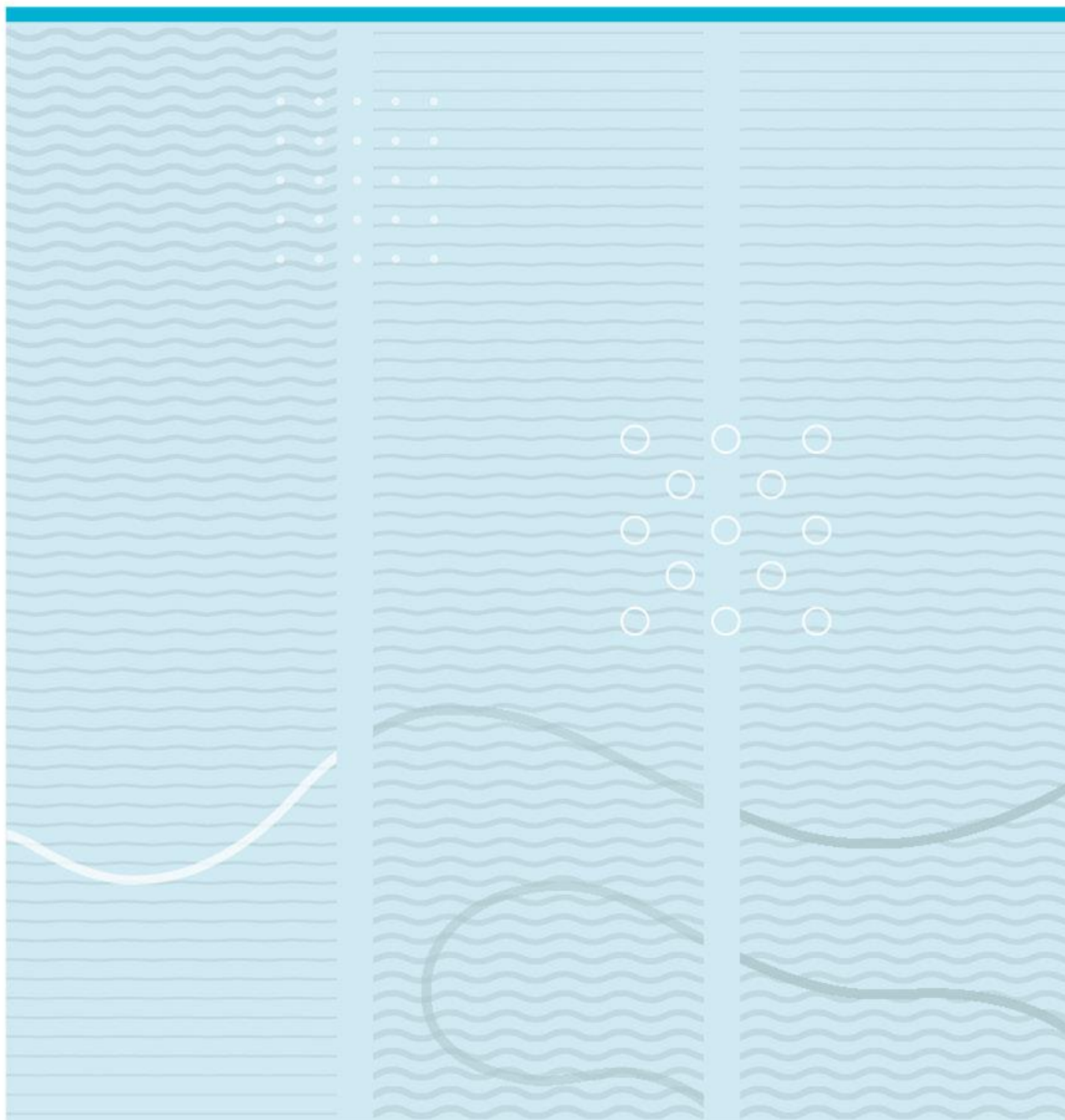


Lisa Dawn Aarnes

# Et sted mellom politikk og pedagogisk praksis

Endring av pedagogisk-psykologisk tjeneste gjennom Meld. St. 6 (2019-2020)

og de ansattes egne opplevelser av dette.





Universitetet i Sørøst-Norge  
Fakultet for humaniora, idrett- og utdanningsvitenskap  
Institutt for pedagogikk  
Postboks 235  
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

©2023 Lisa Dawn Aarnes

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

# Sammendrag

Undersøkelsen i denne masteravhandlingen har som mål å belyse hvordan ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste opplever endringene som skisseres i Stortingsmelding 6 (2019-2020).

Gjennom en spørreundersøkelse basert på et dypdykk i de politiske føringene har 85 ansatte besvart 30 spørsmål med rangerende og utdypende refleksjoner om ulike temaer i deres arbeidshverdag. Det har blant annet omhandlet arbeidet med sakkyndige vurderinger, tilstedeværelse i barnehage og skole, systematisk kompetanseheving, medvirkning, samarbeid, støtte fra statlig spesialpedagogisk tjeneste, kompetansekrav, veiledning, faglig nettverk og mer.

Svarene fra de ansatte er analysert gjennom refleksiv tematisk analyse og presenteres i en kombinasjon av statistiske fremstillinger og lengre betraktninger med utgangspunkt i det fortolkede materialet.

Resultatene er kategorisert inn i fire hoveddeler:

1. Overordnede mål
2. Balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid
3. Samarbeid
4. Tjenestens indre forutsetninger

Forholdet mellom individarbeid og utviklingsarbeid er et sentralt moment i Stortingsmelding 6 (2019-2020). Svarene i undersøkelsen indikerer at mange av de ansatte er positive til de politiske målsettingene som ligger i stortingsmeldingen. Samtidig uttrykkes det bekymring for økt arbeidspress og flere oppgaver uten konkret økning av ressurser til tjenesten.

Gjennom teoridelen er resultatene belyst i et overordnet og historisk perspektiv for å skissere en politisk dreining av tjenestens oppgaver over tid.

Avslutningsvis anbefaler avhandlingen videre forskning på feltet å undersøke hvordan ulike forutsetninger og størrelse ved tjenestekontorene kan være et interessant utgangspunkt for å vurdere om de foreslåtte endringene påvirker ulike kontorer på ulikt vis.

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>3</b>
<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Presentasjon av tema .....	5
1.2 Aktualisering og tidligere forskning .....	6
1.3 Målsetting med oppgaven .....	7
1.4 Problemstilling .....	7
1.5 Oppbygging av oppgaven .....	7
<b>2 Teori</b> .....	<b>9</b>
2.1 Innledning .....	9
2.2 Relevante begreper .....	10
2.2.1 Sakkyndighetsarbeid og individarbeid .....	10
2.2.2 Forebyggende arbeid og systemarbeid .....	11
2.2.3 Spennet mellom politikk og pedagogisk praksis .....	12
2.3 Stortingsmelding 6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO .....	13
2.4 Høringssvar til Stortingsmelding 6 (2019-2020) .....	17
2.5 Et historisk tilbakeblikk .....	19
2.6 Forholdet mellom politikk og pedagogikk .....	22
2.7 Organiseringen av det pedagogisk-psykologiske arbeidet .....	24
2.8 Oppsummering .....	26
<b>3 Metode og vitenskapsteori</b> .....	<b>28</b>
3.1 Innledning .....	28
3.2 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt og betraktninger .....	29
3.3 Forskerrollen .....	32
3.4 Forskningsdesign .....	34
3.5 Litteratursøk .....	34
3.6 Metode for datainnsamling .....	35
3.6.1 Grunnlagsdokumentene .....	36
3.6.2 Utvalget .....	36
3.6.3 Spørreundersøkelsen .....	37
3.7 Analysen .....	38
3.8 Operasjonalisering og validitet .....	40
3.9 Forskningsetiske vurderinger .....	43
3.10 Oppsummering .....	45
<b>4 Resultater og drøfting</b> .....	<b>47</b>
4.1 Innledning .....	47
4.2 Hovedfunn .....	48
4.3 Overordnet mål .....	49
4.4 Balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid .....	50
4.5 Samarbeid .....	57
4.6 Tjenestens indre forutsetninger .....	64
4.7 Oppsummering .....	67
<b>5 Avslutning</b> .....	<b>69</b>
5.1 Svar på forskningsspørsmål og problemstilling .....	69
5.2 Avsluttende betraktninger .....	71
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>73</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>76</b>
5.3 Vedlegg 1: Vurdering av behandling av personopplysninger fra Sikt .....	76
5.4 Vedlegg 2: Spørreundersøkelse utarbeidet i Nettskjema .....	78
5.5 Vedlegg 3: Informasjonsskriv til forskningsprosjektet .....	84

# Forord

Å skrive en masteravhandling som dette er et individuelt arbeid og ansvar. Det krever timevis med forberedelser, lesing, oppturer, nedturer og utallige dager foran et tastatur mens verden og solen lokker på utsiden av vinduet. Da er det bare å fortsette framover. Det er ingen andre som kan gjøre jobben for en.

Men jeg har på ingen måte gjort dette alene. Ordene i denne avhandlingen er kanskje mine, men honnøren går likevel til folka rundt meg. Til dere besteforeldre som har trillet barnevogn på lange turer langs bryggeveien når jeg skulle lese, og til mamma som alltid tror at jeg kan bli verdensmester i et eller annet. Til oldemor langt nord som får meg til å jobbe enda litt hardere for å en dag å bli like klok som henne. Til Lill-Johanne som har gitt konkrete, presise og gode veiledningsråd. Og til Elin som heiet på prosjektet fra første stund.

Til våre fantastiske gutter som bare ved å trippe opp og ned trappa heime har mint meg på hvorfor denne utdanninga er viktig for flere enn meg selv. Og til min aller, aller beste venn og ektemann. Som står fjellstøtt ved siden av og løfter meg opp igjen på hesten når jeg så gjerne vil gi opp. Hva ville vel livet vært uten deg.

For mange her til lands er høyere utdanning en selvfølge. Jeg er ikke en av dem. Hadde noen sagt til meg i oppveksten at jeg en dag skulle stå med en masteravhandling i hånda ville jeg ikke trodd dem. Og likevel står jeg her nå. Tusen takk.

## *Frihet*

*På skrivebøkene fra skolen  
På pulten min og trærne  
På sanden på snøen  
Skriver jeg ditt navn*

*På alle de leste sidene  
På alle de tomme sidene  
Stein blod papir eller aske  
Skriver jeg ditt navn  
Per Fugelli, 2003, s. 9*

Midt-Telemark, våren 2023

Lisa Dawn Aarnes

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av tema

Forholdet mellom politikk og pedagogisk praksis er et stadig tilbakevendende tema. Helt siden antikken har politiske tenkere gitt pedagogikken et samfunnsetisk oppdrag (Strand, 2017, s. 330). Forholdets balansegang hviler et sted mellom politikkenes mål om å utvikle samfunnet og pedagogikkens mål om danning av den ideale medborger inn i dette samfunnet.

Denne masteravhandlingen tar et dypdykk inn i et smalt hjørne av dette forholdet. Spesifikt ser den på hvilke endringer Stortingsmelding 6 (2019-2020) fører til i utviklingen av pedagogisk-psykologisk tjeneste og gir et innblikk i hvordan dette oppleves hos de ansatte i tjenesten selv.

Det er en rekke mål og intensjoner som vil påvirke PP-tjenestens oppgaver og arbeidshverdag gjennom stortingsmeldingen. Det omhandler hvilket mandat de har, hvordan de skal arbeide, hva de skal prioritere, hvilken kompetanse de skal inneha og hvilke tjenester de er ansvarlige for. Det er verdt å merke seg at selv om det beskrives som *endringer* i denne avhandlingen, er en del av uttalelsene og målene i stortingsmeldingen å anse som *ønskede endringer* eller *endringsforslag* som er iverksatt i ulik grad. Forfatteren har vært i kontakt med saksordførere for Stortingsmelding 6 (2019-2020) for å avklare hvor i prosessen de ulike forslagene befinner seg, men verken han eller Kunnskapsdepartementet kunne svare på akkurat dette.

Noen av endringene som beskrives er normative og gir en pekepinn på en politisk ønsket retning for tjenestens prioriteringer uten en spesifikk tidsramme for når det skal skje. Andre er forslag til konkrete endringer som allerede er igangsatt eller er i prosess til å bli det. Det sistnevnte gjelder eksempelvis omorganiseringen av Statlig spesialpedagogisk tjeneste som nå i 2023 er betydelig redusert i tråd med stortingsmeldingen, og det nasjonale kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis som blir bygd opp over en femårsperiode fra 2020 – 2024.

I Stortingets høring av dokumentet er mange interesseorganisasjoner og andre instanser spurt om deres mening i forbindelse med meldingen, men de ansatte i tjenesten selv er ikke hørt annet enn gjennom eventuelle sekundære påvirkningsarenaer. Det ønsker denne avhandlingen å gjøre noe med.

## 1.2 Aktualisering og tidligere forskning

Den pedagogisk-psykologiske tjeneste har i en årrekke stått i spennet mellom individualisert klientarbeid og systematisk utviklingsarbeid innenfor spesialpedagogikken. Det har ført til kritikk rettet mot om tjenestens organisering selv er medvirkende til økt vekst i spesialundervisning (Sjøvoll, 2015, s. 7). Det er gjennomført forskning for å undersøke om det er individ- eller systemfokus som veier tyngst hos de ansatte og Sjøvoll (2015, s. 18) beskriver hvordan det er systemets forordninger, med lovkravet om utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, som i størst grad resulterer i at individarbeidet får forrang. Samtidig kan det i hans forskning leses at dette spenningsforholdet synes mer på utsiden enn innsiden av systemet, hvor sistnevnte skisserer at begrepene er nærmere forbundet enn man får inntrykk av på utsiden. Likevel er det slik at det ofte er mangler på systemnivå som er den utløsende faktor for individenes behov for tilrettelegging og oppfølging. Systemarbeidet blir på den måten tematisert og prioritert gjennom en kombinasjon av faglige og politiske vurderinger.

De politiske vurderingene kommer klart fram gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020). Den gir et tydelig signal om at pedagogisk-psykologisk tjeneste skal styrke sin systemorienterte praksis. Faggrunlaget for å ønske en politisk styrt retningsendring i arbeidet i tjenesten begrunnes blant annet med at den individbaserte rettighetsorienteringen pedagogisk-psykologisk tjeneste arbeider under i dag ikke nødvendigvis bidrar til økt kvalitet i praksisen som barn og unge med spesialpedagogiske behov møter (Nordahl et al., 2018, s. 7).

Svenkerud & Opdal (2019, s. 16) fastslår at det er en økende tendens til at de ansatte ser de to oppgavene i sammenheng. De påpeker at det er et økt søkelys på kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i skolen, og skisserer at dilemmaet i større grad handler om hvordan man kan øke dette arbeidet når enkeltindividets lovmessige rettigheter oppleves som svært omfattende i utførelsen av det daglige virket i tjenesten.

Forskningen har videre vist at et skifte i pedagogisk-psykologisk tjeneste i tråd med den ønskede retningsendringen har vært krevende (Svenkerud & Opdal, 2019, s. 1), og at det samtidig er behov for å undersøke de ansattes opplevelse av å håndtere de to ulike oppgavene som deres mandat er fundamentert i. Dette bakteppet utgjør utgangspunktet for målsettingen med oppgaven.



### 1.3 Målsetting

Målet med avhandlingen er å bidra til å belyse hvordan de ansatte selv beskriver egen arbeidshverdag og arbeidsoppgaver i tråd med de politiske og organisatoriske signalene som ligger i Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringssvarene. Refleksjonene fra de ansatte kan bidra til å balansere inntrykket av tjenestens utfordringer og kvaliteter, noe som kan være verdifullt for å danne seg et helhetlig bilde fra en lite undersøkt synsvinkel.

Videre er det et mål å sette resultatene inn i en historisk og bredere kontekst. Det anses som relevant for å se hvordan endringsforslagene en del av en politisk dreining over tid.

### 1.4 Problemstilling

Undersøkelsen ønsker å belyse følgende problemstilling:

*Hvordan opplever ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste endringene som løftes gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringssvarene til denne?*

For å besvare problemstillingen er undersøkelsen sentrert rundt følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke endringer er beskrevet i Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringssvarene?
- Hvordan beskriver de ansatte opplevelsen av disse endringene?
- Viser spørreundersøkelsen noen endring i arbeidsformen i pedagogisk-psykologisk tjeneste i tråd med de politiske målsettingene?

### 1.5 Oppbygging av avhandlingen

Gjennom et teoretisk utgangspunkt, historisk tidslinje og samfunnsmessig kontekst ønsker avhandlingen i teori-delen å gi leseren et fundament for å forstå den overordnede rammen for problemstillingen. Et tilbakeblikk på forholdet mellom politikk og pedagogikk ønsker å belyse hvordan endringene som skisseres i Stortingsmelding 6 (2019-2020) føyer seg inn i en politisk draging over tid, og hvordan arbeidshverdagen til de ansatte preges av politikkenes målsettinger.

Videre vil metodekapittelet vise hvordan det vitenskapsteoretiske utgangspunktet preger utarbeidelsen av hele oppgaven og skissere konkrete metoder, verktøy og steg i prosessen som er

gjennomført. Målet med metodekapittelet er å tydeliggjøre og forklare valgene på et sânt vis at undersøkelsen er etterprøvbar og synes saklig med bakgrunn i den valgte problemstillingen.

Resultatene og drøftingen vil fremlegge undersøkelsens funn på en ryddig og skjematisk måte. Kapittelet viser de ansattes betraktninger gjennom en kombinasjon av statistiske tabeller, sitater og refleksjoner basert på fortolkning av materialet. Resultatene drøftes underveis i resultatdelen før problemstillingen løftes opp og knyttes tettere mot det teoretiske fundamentet i avsluttende betraktninger.

## 2 Teori

### 2.1 Innledning

Teorikapittelet starter med å avklare relevante begreper for oppgaven før den gir et innblikk i stortingsmelding 6 og hørings svarene. Det skisserer så noen overordnede trekk på pedagogikk som fag og vitenskap. Videre belyser kapittelet hvordan pedagogisk-psykologisk tjeneste er organisert.

Å sette problemstillingen inn i en bredere kontekst anses som relevant da forholdet mellom politikk og pedagogikk historisk har vist seg å ha en nær forbindelse og gjensidig påvirkningskraft. Allerede i 1803 beskrev Immanuel Kant dette forholdet: «To menneskelige anordninger kan nok anses som de mest kompliserte, nemlig politisk og pedagogisk praksis. Og det er fortsatt uenighet om motivet» (Referert i Strand, 2016, s. 332). Forbindelsen mellom hvordan politikk anvendes for å forme samfunnsutviklingen og pedagogikken anvendes for å danne mennesker inn i samfunnets rekker kan med Kants sitat spores langt tilbake.

Mer konkret relatert til problemstillingen er det teoretiske utgangspunktet for oppgaven sentrert rundt målet for det pedagogisk-psykologiske arbeidet og i hvilken grad stortingsmeldingen oppleves å underbygge dette. Det overordnede målet om å støtte barn og ungdommers læring står sentralt. Hesselberg og von Tetzchner (2016, s. 15) beskriver dette arbeidet som tredelt: å bidra til kurativ bedring av de vanskene barnet har, forebygge eventuelle vansker i møte med skolekrav som kommer i framtiden og forebygge større vanskeligheter i større deler av barnegruppen. Disse momentene belyses gjennom et overordnet blikk på organisering av pedagogisk-psykologisk tjeneste med relevante historiske og dagsaktuelle momenter.

Det påpekes i stortingsmeldingen at arbeidet i pedagogisk-psykologisk tjeneste omfatter mye utredning, planlegging og oppfølging av tiltak. Nordahl-rapporten fra 2018 skisserer at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i tjenesten kan bestå i å utarbeide sakkyndige vurderinger, noe utvalget mener kan gå ut over de ansattes kapasitet til å arbeide forebyggende (gjengitt i Meld. St. 6 (2019-2020), s. 55). Dette brukes som begrunnelse for at læreren selv i samsvar med foreldre kan fatte vedtak uten sakkyndig vurdering i visse saker. I kontrast til dette argumenterer Hesselberg og von Tetzchner (2016, s. 15) at omfattende utredning i sakkyndighetsarbeidet er viktig for å sikre treffende tiltak for det enkelte barn, da like utfordringer hos ulike unge kan kreve ulik oppfølging.

Dette motsetningsforholdet skimtes noe gjennom innspillene i høringsvarene og resultatene av spørreundersøkelsen som blir tydeliggjort i resultatkapittelet.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste er sentral for organisering, samarbeid og koordinering mellom de ulike instansene relevante for spesialpedagogisk oppfølging (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 15). Det kan være barnehage, skole, foreldre, barnevern, psykiatrien og andre. Arbeidet fordrer kunnskap om mulige utviklingsbaner for barnet og kompetanse om hva som trengs for at det skal ha en så positiv utvikling som mulig. Denne delen av tjenesten står i stil til *laget rundt barna og elevene*, et overordnet perspektiv og eget kapittel i stortingsmeldingen. Stortingsmeldingen viser på den ene siden til hvordan ulike instanser og tjenester er sentrale støttespillere i laget rundt barnet. På den andre siden problematiseres det hvordan barna i dag blir for lite lyttet til, og det beskrives ulik praksis hos forskjellige kommuner i hvor godt det tverrfaglige samarbeidet fungerer (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 82). Med bakgrunn i dette er de ansatte i undersøkelsen spurt hvordan de opplever samarbeidet i praksis. Etter å ha belyst momenter i stortingsmeldingen og høringsvarene nærmere vil avhandlingen se på historiske og teoretiske sider ved tjenesten og dets fundament.

## **2.2 Relevante begreper**

### **2.2.1 Sakkyndighetsarbeid og individarbeid**

I Stortingsmelding 6 (2019-2020) brukes begrepet *sakkyndighetsarbeid* om den ene av de to hovedoppgavene til pedagogisk-psykologisk tjeneste. Dette arbeidet omhandler å utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det, og innebærer både utredning og anbefaling av relevante tiltak i tråd med barnets forutsetninger (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 55).

Pedagogisk-psykologisk tjeneste er lovpålagt å være skoleverkets sakkyndige organ og avgi vurdering basert på kartlegging og vurdering av den enkelte sak (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 177). Samtidig er det verdt å merke seg at vurderingen gjøres av tjenesten som formell instans og gjerne bygger på faglige uttalelser fra andre. Det kan være barne- og ungdomspsykiatrien, fastlege eller barnevern for å nevne noen. Det er også viktig å skille mellom tilpasset opplæring som alle barn har rett til uten enkeltvedtak, og spesialundervisning som er en individuell avgjørelse basert på grunnlaget fra sakkyndighetsarbeidet.

Bakgrunnen for å utdype *sakkyndighetsarbeid* i redegjørelsen av relevante begreper er at det fremstår noe forenklet i stortingsmeldingen. Sakkyndighetsarbeidet som gjøres i pedagogisk-psykologisk tjeneste er en del av det individrettede arbeidet, og veldig mange av arbeidsoppgavene til de ansatte er knyttet til dette (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 141). Men å utarbeide en sakkyndig vurdering er ikke en lineær prosess som avsluttes med faglig tilråding om veien videre for barnet det gjelder. Både i barnehage og skole er det et stort antall barn som trenger individuell oppfølging, og gjennom det individrettede arbeidet er målet å sikre at behovene til disse barna blir møtt på en måte som gagnar både dem selv og samfunnet. Dette arbeidet er mangefaset og innebærer en refleksiv prosess med bekymring, henvisning, drøftinger, utredning, vurdering, tilråding, tiltak, prøve nye tiltak, ny drøfting og tilråding, og så videre. Arbeidet er sammensatt og involverer en rekke personer og flere deler av barnets liv, da den totale lærings- og omsorgssituasjonen er relevant for å sikre riktig og god oppfølging for barnet videre.

Stortingsmeldingen skiller nokså skjematisk mellom de to hovedoppgavene til pedagogisk-psykologisk tjeneste. Dette skillet er et gjentakende tema gjennom hele masteravhandlingen. Samtidig er ingen barn isolerte individer og sakkyndighetsarbeidet omfatter derfor ofte også utredning av barnets hjemmesituasjon, klasserelasjoner og andre miljøforhold (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 141). På denne måten er kanskje ikke skillet mellom individarbeid og systemarbeid like tydelig i praksis som det kan fremstå både her og gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020).

### **2.2.2 Forebyggende arbeid og systemarbeid**

Den andre hovedoppgaven tjenesten skal utføre handler om å bistå skoler og barnehager systematisk med kompetanseheving og hjelpe dem i tilrettelegging av tilbudet for barn med særskilte behov. Det er et tydelig mål gjennom stortingsmeldingen at ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste skal være mer til stede i barnehager og skoler for å arbeide mer forebyggende og med tidlig innsats (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 57).

Systemarbeidet handler om å bistå barnehager og skoler med kompetanse for å møte barn og unge med ulike svakheter og styrker, behov og vansker, og på denne måten øke kvaliteten på oppvekstmiljøet rundt alle barn.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste kan gjennom sitt systemarbeid bringe mer kompetanse inn i barnehager og skoler, samt gi personale gode verktøy for å møte utfordringer på en utviklende måte.

Dette arbeidet kan inkludere bistand i struktur og organisering i barnehagen eller skolen, faglig veiledning eller kurs innenfor temaer om læringsmiljøet, eller faglige bidrag i håndteringen av konkrete saker som ved mobbing, diskriminering, psykiske vansker og mye mer (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 280). Målet for systemarbeidet kan både være kortvarige og langvarige endringer.

### **2.2.3 Spennet mellom politikk og pedagogisk praksis**

Avhandlingen peker på spennet mellom politikk og pedagogisk praksis. Det er derfor behov for å avklare hva som befinner seg i dette spennet. Overordnet har vi tre styringsnivåer i Norge. På nasjonalt nivå har vi stortinget, regjeringen, departementet og de ulike direktoratene. På fylkesnivå har vi fylkesting, statsforvalter og fylkesadministrasjonen. Kommunalt finner vi kommunestyret, kommuneadministrasjonen og interkommunale samarbeid. Spørsmålet om hvilke oppgaver som skal ligge hvor og i så måte forholdet mellom sentralisering og desentralisering er vesentlig i organiseringen av offentlig virksomhet. Hvilke oppgaver som løses best og mest effektivt i de ulike nivåene har vært gjenstand for mange politiske debatter (Rønning & Lesjø, 2015, s. 243).

Temaet for denne masteravhandlingen finnes nettopp her: i spenningsfeltet som dannes ved at myndighet og avgjørelser finnes i øverste ledd i pyramiden, mens utøvelsen skjer i det nederste. Statlig styring av kommunene kan gi ulike forutsetninger for utførelse av tjenestene innenfor velferdsstaten. På 1990-tallet skisserte Kommunaldepartementet tre hovedperspektiver for denne styringen:

1. Hierarkiperspektivet
2. Partnerskapsperspektivet
3. Kommunal autonomi

Det første punktet omhandler i stor grad hvordan kommunene er iverksettere av statlig politikk. Dette punktet skimtes både i lovgivning og gjennom forvaltningspraksis. Det siste punktet vektlegger at kommunene har stor handlefrihet til lokal styring og for hvilke tiltak som igangsettes (Rønning & Lesjø, 2015, s. 291). For problemstillingen i denne avhandlingen er dette nært kjernen

av hva pedagogisk-psykologisk tjeneste står i: hierarkiperspektivet som gjennom politiske føringer tydeliggjør hvordan de ansatte i tjenesten skal arbeide, mens kommunenes økonomi og lokale forutsetninger er avgjørende for hvilke oppgaver som kan prioriteres i praksis.

## **2.3 Stortingsmelding 6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO**

Innholdet i offentlige tjenester kan anses som helt avgjørende for måten vi som mennesker oppfatter vårt medborgerskap på (Vike et al., 2016, s. 14). Dette innholdet er i stor grad politisk styrt og medborgerskap og politikk er derfor nært forbundet med hverandre. I 2019 publiserte regjeringen Solberg, ved Kunnskapsdepartementet, Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (heretter referert til som 'stortingsmeldingen' eller 'meldingen'). Dette dokumentet og dets høringsvar ligger til grunn for masteravhandlingen.

Innledningsvis beskriver den innholdet med nøkkelord som *kvalitet, kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet* (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 10). Forslagene fra meldingen er også sentrale i utarbeidelsen av ny opplæringslov, som trer i kraft i august 2024 (Utdanningsdirektoratet, 2022). Stortingsmeldingen har åtte hovedinndelinger, hvorav kapittel fire er viet til organiseringen av pedagogisk-psykologisk tjeneste. Avhandlingen vektlegger primært dette kapittelet, men har tatt med utdrag fra andre kapitler i meldingen som grunnlag for spørreundersøkelsen til ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Overordnet har meldingen et raust mål som trekker frem god kompetanse og nære relasjoner til barna og elevene som avgjørende for et godt og inkluderende utdanningsløp (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 8). Den peker på viktigheten av samarbeid mellom barnehagen, skolen og det lokale støttesystemet, herunder pedagogisk-psykologisk tjeneste (videre vekselvis referert til som 'tjenesten' eller 'PP-tjenesten').

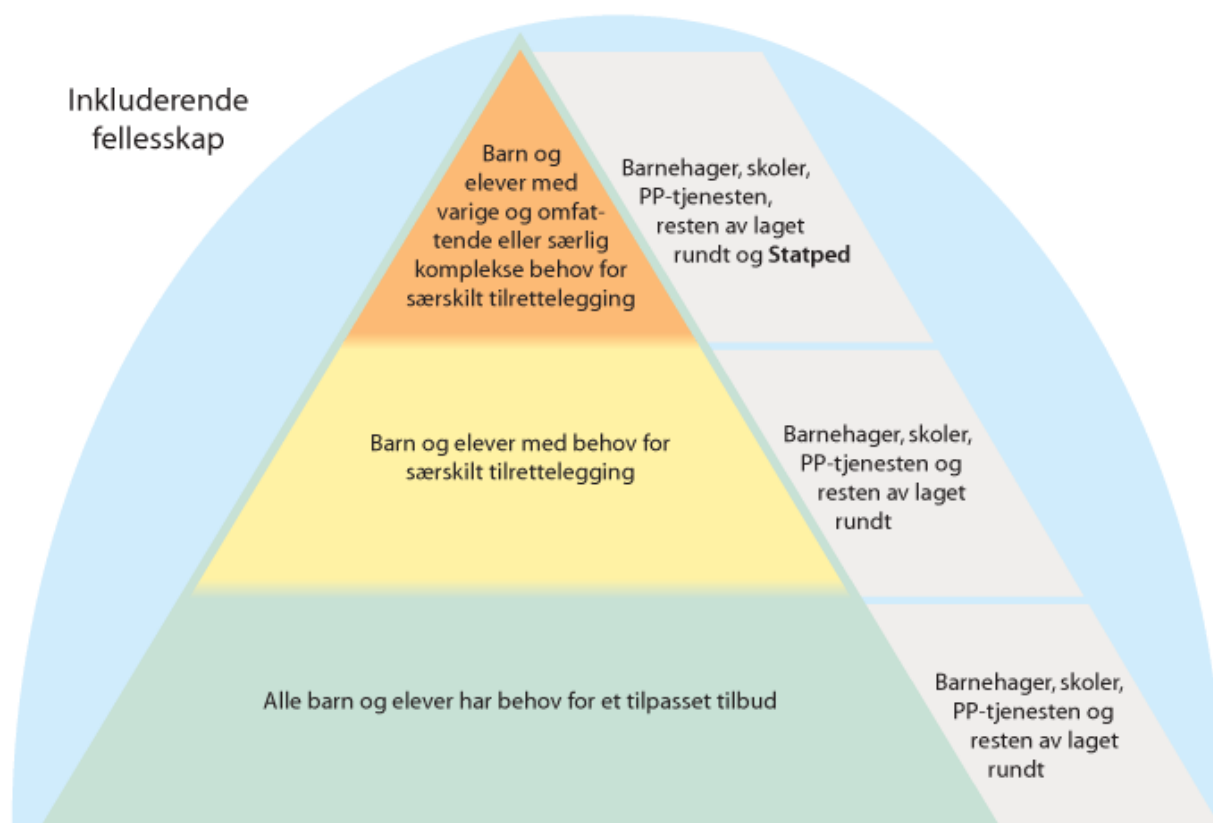
Tjenesten beskrives som en viktig del av laget rundt barna og som sentral når det gjelder å bistå barnehager og skoler i arbeidet med å tilrettelegge for dem som trenger det. Samtidig løftes det en forventning og et ønske om at de skal arbeide mer systematisk forebyggende, være mer til stede ute og bruke mindre tid på utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 55).

Det å være mer til stede der barna er kan gi et bedre utgangspunkt for sakkyndige vurderinger, et tettere samarbeid med barnehager og skoler, og tjenesten kan bidra mer inn i systematisk forebyggende arbeid og kompetanseheving hos de ansatte i oppvekstsektoren (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 57). Disse ønskede effektene beskrives samtidig som stortingsmeldingen peker på at PP-tjenestens oppgaver skal bli tydeligere og statlig spesialpedagogisk tjeneste (videre kalt 'Statped') parallelt går gjennom en omfattende omstilling.

Det sistnevnte er av sentral betydning også for arbeidet som gjøres ute i kommunene. Statped fikk som følge av meldingen nytt mandat i 2020. Innledningsvis betyr det at Statped skal omorganiseres fra regionstruktur til en landsdekkende organisering. Økonomisk reduseres tildelingen deres fra 2020 til 2024 med 155 millioner kroner (Statped, 2021, s. 64). Det innebærer et betydelig kutt i antall ansattressurser i den statlige tjenesten, og at kompetansen skal reduseres og spesialiseres inn mot komplekse utfordringer. Statped selv beskriver at ambisjonen blir å spisse kompetansen innenfor sansetap, sammensatte lærevansker, ervervet hjerneskade og språk/tale (Statped, 2021, s. 59). Oppsummert fører omstillingen til at Statped får færre ansatte i arbeid, men at de ansatte samtidig skal beholde sin spesialiserte fagkompetanse. Det er verdt å nevne at det helhetlige statlige støttesystemet i utdanningssektoren består av Utdanningsdirektoratet, statsforvalteren og Statped.

Stortingsmeldingen ønsker å tydeliggjøre og avgrense Statpeds mandat. Noe av bakgrunnen for dette er resultatene fra en samfunnsanalyse gjennomført av Deloitte og Proba i 2017, som evaluerte tidligere omorganisering av Statped fra elleve kompetansesentre med hvert sitt fagfelt, til en samlet virksomhet med fire flerfaglige regionsentre (ref. Meld. St. 6 (2019-2020), s. 91). Analysen viste at det er overlapp mellom det arbeidet som gjøres i Statped og det som gjøres i pedagogisk-psykologisk tjeneste i kommunene. Evalueringen peker på at PP-kontorene bruker Statpeds tjenester i ulik grad og mye tyder på at de tjenestene med best kompetanse også er de som bruker Statpeds tjenester mest. Stortingsmeldingen uttrykker at det kan tyde på at disse kontorene i større grad fanger opp utfordringer de ser at de ikke har tilstrekkelig kompetanse på, og at Statpeds tilbud er for lite kjent i noen kommuner.





Figur 1. Pyramiden for inkluderende fellesskap. Hentet fra kapittelet om statlige støttesystemet (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 93).

Regjeringen ønsker i stortingsmeldingen å beholde Statped som et statlig støttesystem, og de skal fortsatt bistå kommunene på de områdene som er så komplekse at det ikke forventes at kommunene selv har tilstrekkelig kompetanse (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 92). Statped plasseres med dette øverst i pyramiden for inkluderende fellesskap. Samisk spesialpedagogisk støtte opprettholdes og gis et særskilt mandat.

Reduksjonen i Statped må sees i sammenheng med kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis som innføres ute i kommunene. Den statlige tjenesten skal bidra betydelig til løftet, som er et tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten. Konkret overføres det ressurser fra Statped og inn til kompetansetiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, og herunder får spesielt pedagogisk-psykologisk tjeneste lokalt et stort ansvar. Det er utydlig om det innebærer overføring av ansattressurser ut i felten. Målet med kompetanseløftet er å bidra til spesialpedagogisk hjelp tett på barna som har behov for det og sørge for et godt tilpasset og inkluderende tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2022, s. 1). Rent praktisk består løftet av en kollektiv etterutdanning, utvikling av relevante nettressurser, kompetansepakker og videreutdanningstilbud i

spesialpedagogikk. Det gis i hovedsak som tilskudd til etterutdanning for ansatte i barnehage og skole og skal bidra til å bygge en grunnleggende kompetanse bredt i oppvekstsektoren.

Endringene skissert her viser noe av bakteppet som er relevant for å forstå helheten rundt endring også i det kommunale og fylkeskommunale arbeidet. Noe av det første som skjer er at PP-tjenestens oppgaver skal bli tydeligere. Gjennom presiseringer i barnehageloven og opplæringsloven foreslås det å konkretisere at tjenesten skal arbeide mer forebyggende og i større grad med tidlig innsats. I praksis handler det om å ta et steg fra individarbeid og over i mer systematisk forebyggende arbeid. Videre skal tjenesten fortsatt være sakkyndig instans der loven krever det. Stortingsmeldingen understreker at lovverket skal tydeliggjøre hvilke tjenester PP-tjenesten skal levere og hvilke krav det stilles til kvaliteten på disse (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 57).

Det problematiseres hvordan lang saksbehandlingstid og manglende kvalitet på sakkyndighetsarbeidet kan innebære at barna ikke alltid får den hjelpen de trenger (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 58). Kompetanse innad i tjenesten trekkes også fram og det pekes på en kartlegging som i 2013 viste mangler innenfor regelverk, rammeplanarbeid og planarbeid for å nevne noe. Statped blir nevnt som bidragsyter for å utarbeide støttmateriell og veiledningsressurser som kan bidra til bedre kompetanse hos de ansatte i tjenesten. For å lette på arbeidsmengden og kontortid er det foreslått å vurdere endring i kravet om sakkyndig vurdering, slik at barnehagen / skolen i samråd med foreldre kan fatte vedtak selv i saker som er godt nok opplyst (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 62). Målet er at de ansatte i tjenesten skal få mer tid til å arbeide forebyggende med bakgrunn i færre henvisninger av enkeltsaker.

Stortingsmeldingens intensjoner innebærer å flytte en rekke oppgaver fra det statlige spesialpedagogiske området over til kommunene og fylkeskommunene, og andre oppgaver som forskning over på Utdanningsdirektoratet (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 91). Parallelt med store kutt i Statped forskyves PP-tjenestens mandat. I takt med dette får begge aktørene sentrale roller i det store kompetanseløftet som innføres i barnehager og skoler (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 94). En interessant parallell til dette er å se endringene gjennom et makroperspektiv på desentralisering av ansvar og sentralisering av makt, et utviklingstrekk det pekes på ved det norske samfunnet på flere områder innenfor velferdsstaten (Haukelien, 2016, s. 56).

## 2.4 Hørings svar til Stortingsmelding 6 (2019-2020)

Utdannings- og forskningskomiteen avholdt åpen høring av Stortingsmelding 6 (2019-2020) tirsdag 28. januar 2020 fra klokka 09.00 til 15.00. Nesten 50 ulike organisasjoner og instanser ble delt inn i bolker hvor de hadde omtrent tre minutter til sine innlegg før felles spørsmål. Hørings svarene kom blant annet fra Redd Barna, Norges Røde Kors, UNICEF Norge, KS, Barneombudet, Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Norsk Psykologforening, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og ADHD Norge for å nevne noen. Alle har gitt sine hørings svar skriftlig og et samlet dokument med disse svarene er et av de to grunnlagsdokumentene som danner fundamentet for denne avhandlingen.

Flesteparten av innspillene i hørings svarene omhandler de endrings forslagene som ligger i stortings meldingen, mens andre innspill er nye forslag eller momenter som ikke spores i meldingen i seg selv. Begge deler er undersøkt, og forslagene som forekommer gjentatte ganger er inkludert i spørreundersøkelsen som er sendt til ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste. Det uttrykkes gjennom hørings svarene at regjeringen krever mye av PP-tjenesten i meldingen (Personskadeforbundet LTN, 2020, avsn. 6). Noen av endrings forslagene og intensjonene som trekkes frem er det bred enighet om, andre ikke. Noe av det som går igjen er hvordan tjenesten skal være tettere på barna, forebygge vansker i større grad, sikre mer praksisnær kompetanse og jobbe mer systematisk inn i barnehage og skole, uten at det tilføres særlig mer ressurser. Noen av de konkrete temaene som tas opp skisseres videre nedenfor.

Et hovedmoment er dreiningen fra det individrettede arbeidet over på mer systematisk forebyggende arbeid med tidlig innsats i fokus. Mange er enige i det bærende prinsippet om forebygging og tidlig innsats (Abelia, 2020; Læringsmiljøsenderet, 2020; NHO, 2020; Norsk Psykologforening, 2020; Skolelederforbundet, 2020; UNICEF Norge, 2020), men det stilles også spørsmål til hvordan dette skal konkretiseres og spesielt hvordan det skal gjennomføres uten øremerkede midler. Det problematiseres at de ansatte i PP-tjenesten skal kunne møte nye og flere oppgaver uten at det samtidig kommer krav til bemanning, kompetanse og organisering innad i tjenesten (Utdanningsforbundet, 2020, avsn. 5).

Spørsmålet om midler og ressurser er et tilbakevendende tema. Summen av forslagene og intensjonene i meldingen beskrives som omfattende og flere løfter frem hvordan dokumentasjon

og økte krav er lite problematisert og kostnadsberegnet i meldingen (Barneombudet, 2020; FFO, 2020; KS, 2020; Skolenes Landsforbund, 2020; Utdanningsforbundet, 2020). Det beskrives at den største mangelen ved meldingen er at forslagene ikke er støttet med tilstrekkelige ressurser.

Kompetanseheving hos de ansatte i PP-tjenesten trekkes fram i stortingsmeldingen, men konkretiseres tydeligere av flere i høringsinnspillene. I meldingen vil regjeringen styrke kompetansen gjennom det nasjonale kompetanseløftet som tidligere beskrevet (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 59), mens noen av organisasjonene uttrykker at kompetansekrav og bemanningsnorm er nødvendig for å skape et likeverdig tilbud i hele landet (Barneombudet, 2020; Redd Barna, 2020). I kontrast til disse høringsvarene trekkes det frem at bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav begrenser det lokale handlingsrommet og samtidig ofte er underfinansiert (KS, 2020, avsn. 9). Flere er samtidig positive til igangsettingen av kompetanseløftet innenfor spesialpedagogikk og inkludering (KS, 2020; Universitetet i Oslo, 2020; Utdanningsforbundet, 2020).

Videre argumenteres det at Statped bør forbli nasjonalt faglig bindeledd og beholde sin posisjon og størrelse (Cerebral Parese-foreningen, 2020; FFO, 2020; Hørselshemmedes Landsforbund, 2020; Læringsmiljøsentret, 2020; Norsk Epilepsiforbund, 2020; Personskadeforbundet LTN, 2020; Redd Barna, 2020; Virke, 2019). Det uttrykkes bekymring for konsekvensene av å bygge ned Statped dersom kompetansebyggingen i kommunene ikke støttes med nok ressurser (Barneombudet, 2020; Norsk Tjenestemannslag, 2020; Unge Funksjonshemmede, 2020), og for noen oppleves dette som en pulverisering av kompetansemiljøet for en allerede sårbar gruppe (ISAAC Norge, 2020, avsn. 2).

Regjeringens forslag om at PP-tjenesten skal arbeide mer forebyggende og tettere på barna og elevene har bred støtte i høringsvarene. Forenklet saksgang og forslaget om endring i kravet om sakkyndige vurderinger i enkelte saker løftes frem som gode tiltak som kan gi tjenesten bedre mulighet til mer tilstedeværelse ute i felten, sikre bedre involvering av foreldre og raskere hjelp til barnet (Foreldreutvalgene for Grunnopplæringen og Barnehagene, 2020; Norges Blindforbund, 2020; Norsk Lektorlag, 2020). I kontrast er det andre organisasjoner som er kritiske til forslaget om endring i kravet til sakkyndig vurdering (Cerebral Parese-foreningen, 2020; Hørselshemmedes Landsforbund, 2020; Norsk Epilepsiforbund, 2020; Personskadeforbundet LTN, 2020). Kritikken mot forslaget handler om at grundig utredning og sakkyndig vurdering er nødvendig for å sikre faglig kompetanse i vurderingen av tiltak og tilrettelegging for barnet som trenger det.

PP-tjenestens posisjon i laget rundt barnet trekkes frem som viktig. Samtidig fremheves det at barna selv må være sentrale i egen sak, og at de skal samarbeides *med* og ikke *om* (Barneombudet, 2020; Forandringsfabrikken, 2020). I det ligger det at barna selv må få være med å bestemme hvilke løsninger som er best for dem. Dette er tematisert i spørreundersøkelsen gjennom spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplever at barnas egne meninger tillegges stor vekt når beslutninger skal tas, og i hvor mange av sakene om sakkyndig vurdering de snakker direkte med barnet saken gjelder.

Stortingsmelding 6 (2019-2020) trekker frem muligheten for å koordinere støttetjenestene ved å utrede om PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan samordnes eller eventuelt slås sammen (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 61). Det er noe delte meninger om dette i høringssvarene. Noen er positive og begrunner det med at det vil gi mer helhetlige tjenester til barn og unge (Norsk Psykologforening, 2020, avsn. 11), mens andre mener tjenestene arbeider under for ulike mandater til at sammenslåing er veien å gå for å skape et tettere samarbeid (Norsk Sykepleierforbund, 2020, avsn. 4). Det trekkes samtidig frem at PP-rådgivere trenger et faglig nettverk og samlingspunkt (Universitetet i Oslo, 2020, avsn. 3).

Oppsummert er det flere momenter som tas opp i høringssvarene med ulik grad av enighet fra de forskjellige organisasjonene. Disse momentene utgjør sammen med kapitlene i Stortingsmelding 6 (2019-2020) underlaget for spørreundersøkelsen. For å løfte de konkrete temaene inn i en større sammenheng vil avhandlingen videre se på tjenesten med et overordnet og historisk tilbakeblikk.

## **2.5 Et historisk tilbakeblikk**

Pedagogisk-psykologiske arbeid har dype røtter. Overordnet har misjonen vært todelt: for individet er det hva et bestemt barn trenger for å mestre og fungere i samfunnet som har stått sentralt. For samfunnet handler det om hva slags kompetanse som trengs for kollektiv fungering og utvikling, samt hva man på systemnivå kan gjøre for å bidra til at alle barn får en verdifull kompetanse for seg selv og samfunnet som har vært førende (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 23).

Det er ikke tilfeldig at det er begrepet 'misjonen' som brukes i avsnittet over. Gjennom et skolehistorisk tilbakeblikk blir det raskt tydelig at de religiøse institusjonene har vært sentrale i

utviklingen av opplæring, danning, pedagogikk og skole slik vi kjenner det i dag. Samfunnets nødvendige kompetanse har utviklet seg i takt med samfunnets kompleksitet. Ofte deler man kunnskapsbyggingen i to: den teoretiske, som tidlig ble ansett som et offentlig ansvar, og den praktiske, som lenge var et familieanliggende (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 24). Sistnevnte handlet gjerne om praktiske ferdigheter som var nødvendige for familiens drift som håndverk, gårdsarbeid, fiske, matlaging, eller lignende.

Loven om katedralskoler fra 1152 er den første offentlig organiserte opplæring i teoretisk kunnskap. Spoler man fram til 1536 ble det et krav om å ha kjennskap til Bibelen for å unngå fortapelse (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 24), og kirken tok ansvaret for allmenn katekismeundervisning de neste to århundrene. Da kom Christian den sjettes forordning om konfirmasjon, som fundamenterte en allmenn og systematisk bibelopplæring. Målet var tydelig: alle som skulle konfirmeres måtte kunne lese. Denne grunnkunnskapen ble ansett som inngangsbilletten til et borgerlig liv med familie og arbeid i ganske lang tid, før «Forordningene for skolene på landet i Norge» kom i 1739.

Siden ble opplæringen utvidet. Religiøse skrifter var fortsatt inkludert, men nå omhandlet kompetansemålene også skrivning, lesing og regning. Fortsatt var det kirken og sognet som hadde ansvaret for praktisk gjennomføring og økonomien. Skillene i undervisning viste seg stadig. Forordningene av 1739 hadde ulikt innhold og omfang på landet og i byene og det tok lang tid før likestilling i utdanningen ble lovfestet (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 26).

Først i 1827 ble det innført skoleplikt og i 1889 fikk kommunene reelt ansvar for skolen. Tidlig ble særskilt tilrettelagt undervisning et tema. Loven om folkeskolen på landet og i byene skriver:

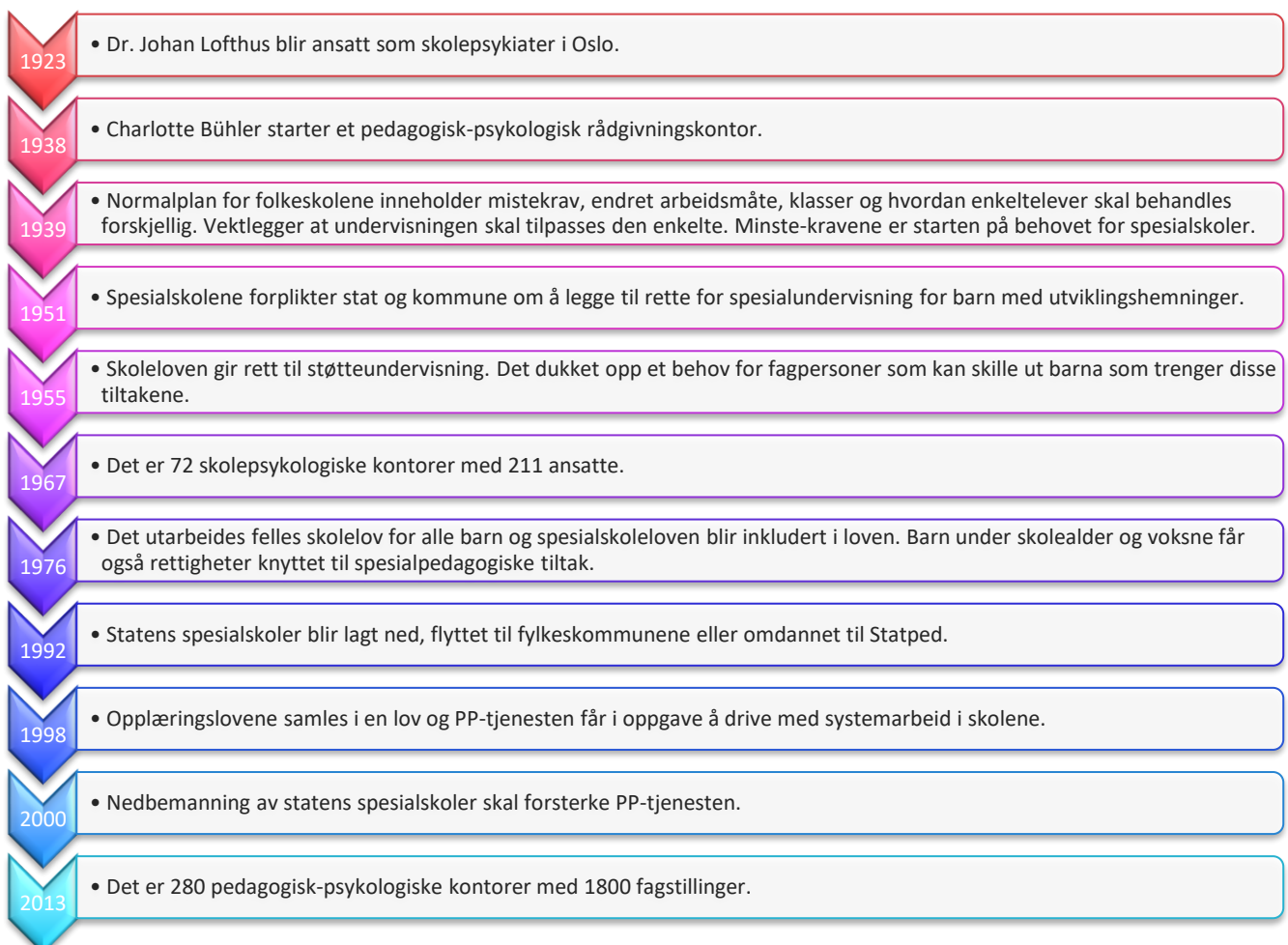
*§6. Skolestyret kan frita skolebarn for undervisning i enkelte fag, når de på grunn av tungt nemme (vansker med å lære) eller svak helse har vansker med å følge med i alle fag, eller når særlige omstendigheter må være tilstede.*

*§7. For barn, som skolestyret ikke finner hensiktsmessig kan delta i den alminnelige skolen, skal det, når herredstyrelsen har gitt sitt samtykke, anordnes særskilt undervisning. De utgifter som går med, kan fordres helt eller delvis godgjort av vedkommendes forsørgere.*

(Gjengitt i Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 26)

Historien viser ulikheter i tilbudet også når det gjelder språk, befolkningsgrupper, kjønn og utviklingsnivå. Det førte til at utdanning lenge var avhengig av hvor man kom fra og vi sporer fortsatt disse skillene i sosioøkonomiske faktorer i dag. Det er en stor andel som tar høyere utdanning i det 21. århundret, men det er fortsatt en tydelig sammenheng mellom utdanningslengde og sosioøkonomiske forhold (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 29). Også i utvikling av selve tjenesten gjorde dette seg synlig og historien viser oss at barn som ble utredet på individnivå opplevde ytterlige segregering og ekskludering (Holst-Jæger, 2018, s. 175). Dette peker på noe av kjerneoppgavene i pedagogisk-psykologisk tjeneste: å sikre at tilpasset opplæring gir alle barn mulighet til egnet utdanning uansett bakgrunn. Fra starten av det pedagogisk-psykologiske arbeidet var en av hovedoppgavene å skille ut barn til spesialklasser og spesialskoler når det var nødvendig. Først i 1969 endret samfunnsoppdraget seg til å handle mer om hvordan man kunne inkludere spesialpedagogiske tiltak i den ordinære skolen.

Tidslinjen for utvikling av pedagogisk-psykologisk tjeneste slik vi kjenner den i dag kan spores tilbake til 1923:



*Figur 2. Tidslinje for utviklingen av pedagogisk-psykologisk tjeneste. Inspirert av Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 31.*

Grunnlaget for utvikling av tjenesten kan altså sees hundre år tilbake i tid. De historiske skillelinjene viser hvordan behovet for pedagogisk-psykologisk arbeid har endret og utviklet seg i takt med samfunnsutviklingen. Sentralt i denne utviklingen er at samfunnsoppdraget endres gjennom lover og forskrifter som er vedtatt på Stortinget (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 32). Politikken er med det førende for hvilke ressurser som finnes i tjenesten og hvilke prioriteringer som skal gjøres. Likevel viser historien at det ofte tillegges nye oppgaver og et bredere mandat, mens det sjeldent kan skjelnes hvilke oppgaver som eventuelt skal prioriteres bort. Å bestemme hvilke oppgaver som skal få fortrinn framfor andre blir en kontinuerlig avveining for ansatte og ledere i tjenesten.

Hesselberg & von Tetzchner beskriver at det individrettede arbeidet ofte haster og må prioriteres for kontorene, mens departementet og fagfolk har ønsket økt fokus på forebyggende innsats og systemarbeid i en årrekke. Dette er eksempelvis påpekt av Norsk psykologforening i 1981 og Fylling og Handegård i 2009 (ref. i Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 32). I så måte føyer denne masteravhandlingen seg inn et historisk spenningsforhold mellom hvordan tjenesten skal utføre sitt daglige virke og møte individenes behov på den ene siden, og hvordan politiske føringer stadig vektlegger forebyggende innsats og systemarbeid på den andre.

## **2.6 Forholdet mellom politikk og pedagogikk**

For å få en forståelse av forholdet mellom politikk og pedagogikk er det nødvendig å se på maktbalansen mellom de to: politikken med dets overordnede linjer og føringer, og pedagogikken med dets praktiske utfoldelse i ulike arenaer fra barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste og mer.

Maktforholdet lener seg i stor grad på styringsprinsippet. Offentlig styring er forenklet forklart hvordan det offentlige har anledning til å styre andres aktiviteter, og handler her i stor grad om hvordan staten styrer og påvirker det kommunale forvaltningsnivået. I norsk utdanningsforskning har Engeland og Langfeldt (2009, s. 1) sett på de historiske linjene mellom offentlig styring og skolesektoren, og beskriver at vårt nasjonale nivå nærmer seg et styringsgrep som er så omfattende at det mangler sidestykke i moderne tid. Konkret pekes det på en trend med økt sentralisering av makt og desentralisering av ansvar i velferdsstaten (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 13).



Argumentene for forrige påstand er mange og finnes både historisk og juridisk forankret. På 1970-tallet vokste det fram en tydelig målsetting om desentralisering fra det statlige til det kommunale nivået som de neste tiårene preget det politiske virket gjennom en rekke endringer (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 2). Det kommunale inntektssystemet for kommunene som ble innført i 1986 sa at de som hadde ansvaret for gjennomføring av en tjeneste også skulle betale for den. Det innebar færre øremerkede midler og en større rammeoverføring som gav kommunene mer råderett over lokal disponering.

Kommuneloven av 1992 viser også et viktig og konkret skille. Den skisserte en tydelig intensjon om styrking av kommunens posisjon og selvstendighet i forhold til staten (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 3). Kommunene skulle selv ha frihet til å utforme strategier for hvordan statens krav til rettigheter og tjenester til innbyggerne skulle oppnås.

Så langt, så godt. Mer kommunal styringsrett over både tjenester og økonomiske rammer kan synes som en styrking av det kommunale leddet og erkjennelse av dets selvstendighet. Utfordringene vises først når man begynner å skjelne utviklingen av ulike praksis utfolde seg. Engeland og Langfeldt (2009, s. 2) argumenterer at man fra dette tidspunktet så store økonomiske forskjeller særlig innenfor oppvekstsektoren. Statstilskuddet til skoledrift utgjorde rundt 70 prosent av de nye rammeoverføringene og var derfor av betydelig størrelse i kommunens budsjett. I forbindelse med kommuneloven måtte de fleste sektorer også endre sin særlovgivning. For skolene innebar det å fjerne de lovfestede skolestyrene og skolesjef-stillingen, og skolene ble nå styrt under kommunestyret eller rådmann.

I perioden som ledet opp mot kommuneloven ble samtidig Forsøksrådet, Grunnskolerådet, Rådet for videregående opplæring og Skoledirektørembetet avvirket og all statlig skoleadministrasjon ble samlet i departementet. Konsentrasjonen av makt i departementet ble begrunnet med at desentraliseringen i skolesektoren hadde svekket statens mulighet til å styre utviklingen og innholdet (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 4).

Et interessant motsetningsforhold til sentraliseringen av makt er den parallelt økende tendensen til individualisering av ansvar. Dette kommer eksempelvis til syne i hvordan tjenesteytere i ulike

sektorer reguleres gjennom lovverk som peker på den enkeltes ansvar for faglig forsvarlighet, og gjennom konkrete ordninger som avviksmeldinger (Haukelien, 2016, s. 74). Bestemmelser som dette kan bidra til at ansatte føler et individualisert ansvar for enkelthendelser og systematiske utfordringer, heller enn å peke på overordnede rammer for sin arbeidsutfoldelse.

Det er liten tvil om at førstelinja er en god målestokk på hvordan politiske føringer og målsettinger treffer i praksis. Vike et al. (2016, s. 15) beskriver hvordan tjenesteytere i førstelinja er dem som bærer tyngden av misforholdet mellom vilje og evne. De peker på hvordan velferden i stor grad hviler på at ansatte tar på seg en ansvarsoversvømmelse for å dekke over et systematisk misforhold mellom velferdsstatens ambisjoner og reell kapasitet i tjenestene. Et stadig tilbakevendende tema innenfor dette er hvordan politiske føringer legger normative målsettinger for hva tjenestene skal gjøre uten konkrete tilhørende midler eller utvidede rammer, og samtidig unnlater å peke på hva som skal bortfalle. Innenfor utviklingen av PP-tjenesten vil dette beskrives og synliggjøres gjennom resultatene av spørreundersøkelsen senere i avhandlingen.

Så forholdet mellom politikk og pedagogikk er mer enn lovverk og maktforhold, det er også målstyrt. Det er tidligere vist til pedagogikkens todelte mål: målet om danning og undervisning for individet, og målet om dannelse av individet inn i samfunnets ønskede rammer. Eksempelvis gir formålsparagrafen i Opplæringsloven en tydelig normativ retning. Den sier at skolens mål er å åpne dører mot verden og framtiden, gi elevene innsikt og kulturell forankring og omtaler respekt for mennesket, naturen, likeverd, solidaritet og mer. Den er i så måte i stor grad verdibasert og peker på hvordan vi *ønsker* at pedagogikken skal forme elevene. Men det finnes noe i spennet mellom det normative og det praktiske. For det kan finnes motsetninger mellom ønskede mål og hvilke funksjonelle verktøy og rammer man har for å nå dem (Kvernbekk, 2016, s. 80).

## **2.7 Organiseringen av det pedagogisk-psykologiske arbeidet**

Pedagogisk-psykologisk tjeneste arbeider gjennom et tosidig mandat. På den ene siden er de ansvarlige for organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehage og skole, og på den andre siden gjennomfører de lovpålagt sakkyndighetsarbeid knyttet til det enkelte barn eller elev (Holst-Jæger, 2018, s. 173). Tjenesten er kommunens og fylkeskommunens sakkyndige instans innenfor opplæring og spesialpedagogiske tiltak og er forankret i Opplæringsloven §5-6 (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 35).

Lovteksten sier ikke noe om hvilke av de to elementene i mandatet som skal vektlegges i arbeidsutførelsen. Videre er det åpent for ulike former for organisering av tjenesten både når det gjelder eierskapsform og intern organisering. Det kan eksempelvis være et enkelt kontor i hver kommune, interkommunal organisering, avdelingskontorer med oppgaver fordelt innenfor geografiske områder eller avgrensede aldersgrupper for å nevne noe. Det finnes kontorer med bare en, noen få, eller mange titalls ansatte.

Kvaliteten ved de ulike kontorene avhenger av formaliserte samarbeidsavtaler, befolkningsstørrelse, sosiokulturelle faktorer i deres arbeidsområde, alderssammensetning, reiseavstander, tilgang på fagfolk, intern kompetanse og mer (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 36). I dag organiseres rundt 60 prosent av tjenesten som kommunal PP-tjeneste med forankring i oppvekst, barnehage og skole-sektoren i kommunen (Andrews & Hustad, 2022, s. 26). Den mest vanlige interne organiseringen skjer gjennom aldersinndeling hvor de ansatte har sine oppgaver knyttet til enten barnehager eller skoler, fordelt etter barnas alder eller trinn.

Tjenestens organisering er spesielt betydningsfull for hvor tett de ansatte kan være på barna og elevene, de ansatte i barnehage og skole, i det tverrfaglige samarbeidet og med foreldre (Holst-Jæger, 2018, s. 175). Nærheten kan igjen få betydning for hvor inkluderende den tilpassede opplæringen blir for det enkelte barn eller elev.

Tjenesten er generelt åpen for alle. I det ligger det at barn, ungdommer og foreldre kan henvende seg direkte for hjelp og veiledning (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 36). Likevel er det mange som opplever at det tar lang tid å få hjelp fordi en del tjenestekontor har ventelister før man kommer inn. Omtrent halvparten av henvisningene kommer fra barnehager og skoler. Kombinasjonen av det individrettede arbeidet og det systematiske utviklingsarbeidet kan gi en variert og sammensatt arbeidshverdag for de ansatte (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 37). Det individrettede sakkyndighetsarbeidet utgjør størstedelen av arbeidet. Resultatkapittelet vil vise hva som ligger i dette.

En pedagogisk-psykologisk rådgiver har mange roller i sitt arbeid. Det kan være som utreder og sakkyndig, veileder, koordinator, konfliktløser, utvikler, forbilde, mellommann, og barnets

meningsbærer (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 44). Å skulle balansere det todelte mandatet i alle disse rollene kan utvilsomt by på utfordringer i deres arbeidshverdag. Undersøkelsen i masteravhandlingen ser i utgangspunktet på ulike konkrete tiltak og retningsgivende målsettinger stortingsmeldingen løfter. Resultatene i undersøkelsen beskriver hvordan de ansatte opplever endringene som er forespeilet, og hvordan det oppleves å stå i spenningen mellom de ulike oppgavetyper som mandatet er forankret i.

Svenkerud & Opdal (2019, s. 6) beskriver hvordan det individrettede arbeidet historisk sett har vært PP-tjenestens hovedoppgave og at utviklingsarbeidet ofte må nedprioriteres med bakgrunn i de ansattes pressede arbeidssituasjon. I tråd med dette beskriver Hesselberg & von Tetzchner (2016, s. 47) at det nesten alltid finnes et gap mellom alle oppgavene som burde vært gjort og tiden de ansatte har til rådighet.

Her nærmer det seg kjernen i organiseringen av pedagogisk-psykologisk tjeneste sett i lys av endringene gjennom Stortingsmelding 6 (2019 – 2020). For der hvor man politisk i en årrekke har ønsket mer forebyggende utviklingsarbeid, opplever de ansatte å allerede arbeide under sterkt tidspress i individarbeidet, samtidig som de skisserer at også barnehager og skoler har tradisjonelle holdninger til at dette arbeidet kommer i første rekke når de får hjelp fra tjenesten (Svenkerud & Opdal, 2019, s. 15).

## **2.8 Oppsummering**

Forholdet mellom politikk og pedagogisk praksis er et stadig aktuelt tema. Det kan skimtes normative føringer i det politiske leddet som ikke alltid sees på samme vis i den praktiske utøvelsen av pedagogikken. Det fremstår i Stortingsmelding 6 (2019-2020) at organiseringen av de lovpålagte oppgavene i pedagogisk-psykologisk tjeneste står noe i veien for politikkenes ønsker for praksisen. Gjennom konkrete forslag som endring i sakkyndig vurdering ønsker Regjeringen Solberg å forenkle tjenestens arbeidshverdag og friggi tid til mer forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det teoretiske fundamentet for pedagogisk-psykologisk arbeid viser at dette ikke er en ny eller overraskende vending fra politisk hold, men at tjenestens organisering preges av mange oppgaver som innebærer grundig utredning og kompetanse. Forsvarlig håndtering av disse oppgavene krever gjerne tid og ressurser.

Videre synes ikke skillet mellom individarbeid og forebyggende arbeid like klart i det teoretiske fundamentet som i de politiske formuleringene. Det virker heller som ulik oppfatning av hva som ligger i de to hovedoppgavene preger hvordan man omtaler dem. Spørsmålet er om de to står i et motsetningsforhold, eller om de i praksis overlapper hverandre i større grad enn man kan få inntrykk av.

Teorikapittelet redegjør grunnlaget for de ulike temaene i avhandlingen gjennom å belyse, oppsummere og løfte spørsmål knyttet til stortingsmeldingen, høringsvarene og et overordnet og historisk blikk på det pedagogisk-psykologiske arbeidet. Målet er at avhandlingen settes i en tydelig ramme som viser hvilket forståelsesgrunnlag undersøkelsen tar utgangspunkt i.

## 3 Metode og vitenskapsteori

### 3.1 Innledning

Undersøkelsen ønsker å gi et innblikk i hvordan endringsforslagene beskrevet i stortingsmeldingen og høringssvarene oppleves gjennom de ansattes betraktninger fra deres arbeidshverdag. Innblikket er dannet gjennom en kombinasjon av flere metoder.

Som underlag er det gjennomført en forenklet innholdsanalyse av kapitlene som omhandler PP-tjenesten i to grunnlagsdokumenter: Meld. St. 6 (2019-2020), *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* og høringsvarene som omfatter tjenesten i meldingen. Dette er gjort for å finne gjentakende temaer relevante for utarbeidelse av spørreundersøkelsen, og for å finne sentrale meningsbærende momenter i dokumentene.

Deretter er det utarbeidet en spørreundersøkelse for ansatte i PP-tjenesten. Spørreundersøkelsen er utformet med en kombinasjon av spørsmål med rangering på ordinalnivå og åpne svarmuligheter for å få frem nyanserte beskrivelser. Sistnevnte er analysert gjennom refleksiv tematisk analyse. Spørsmålene med rangering er brukt til statistisk framstilling for å illustrere og underbygge hovedtrekkene, som vist i resultatkapittelet. Data fra spørreundersøkelsen er gjennomgående sett i lys av temaene og beskrivelsene hentet fra analysen av de to grunnlagsdokumentene som undersøkelsen tar utgangspunkt i.

Problemstillingen og forskningsspørsmålene i avhandlingen ønsker å ramme inn hvordan ansatte i PP-tjenesten opplever endringsforslagene som framkommer i stortingsmeldingen og høringsvarene. Med bakgrunn i problemstillingen og målsettingen ble spørreundersøkelse vurdert som den mest hensiktsmessige metoden for å innhente data. Det er valgt for å få et bredt analysegrunnlag samtidig som det åpner for lengre betraktninger fra den enkelte respondent. Kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data kan gi en pekepinn på en statistisk trend, samtidig som den gir utdypende refleksjoner rundt hvorfor de ansatte opplever endringene nettopp som de gjør.

Undersøkelsen er med sin problemstilling i hovedsak forankret i kvalitativ tradisjon. Samtidig har den kvantitative innslag og benytter seg av elementer innenfor mixed methods. Analysen lener seg

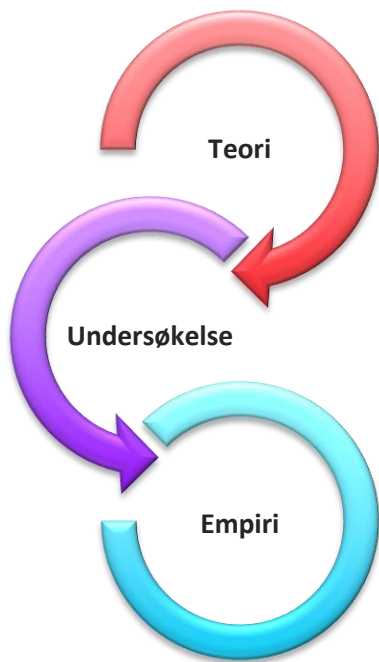
likevel i hovedsak i kvalitativ retning og bruker de statistiske elementene primært for å belyse og forankre de kvalitative dataene. Hensikten med undersøkelsen er knyttet til det kvalitative gjennom ønsket om å finne hensikter, erfaringer, begrunnelser og meninger gjennom forskningen (Gran, 2012, s. 121).

Forskningen har som mål å undersøke hvordan endringene beskrevet i stortingsmeldingen oppleves for de ansatte i PP-tjenesten. Å måle opplevelsen av noe krever andre verktøy enn å skulle måle noe med fysiske egenskaper. Derfor vil metodekapittelet skissere hvordan operasjonalisering og triangulering av dataene har bidratt til å sikre god validitet også når forskningen er fundamentert i noe som ikke er konkret målbart i seg selv.

Kapittelet vil vise hvordan undersøkelsen er formet innenfor hermeneutisk filosofi og begrunne valgene av metodeverktøy i tråd med dette. Deretter beskrives de ulike stegene som er gjennomført. Det starter med refleksjoner rundt forskerrollen og utgangspunktet for det vitenskapelige arbeidet, før forskningsdesignet oppsummeres i tabell 1. Videre viser metodekapittelet konkret underlaget for undersøkelsen, metode for datainnsamling og hvordan analysen er gjennomført. Operasjonalisering og validitet beskrives så nærmere før det reflekteres rundt de forskningsetiske vurderingene som ligger til grunn.

### **3.2 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt og betraktninger**

Søken etter en nærmest vanntett boks med en klar metodologisk oppskrift og tilhørende analyseverktøy var startskuddet for avhandlingens vitenskapelige arbeid. Så enkelt ble det ikke. Undersøkelsen handler om tall, om statistikk, endringer, tiltak, og viktigst av alt om subjektive opplevelser. Utgangspunktet er først deduktivt ved at spørreundersøkelsen er forankret i to teoretiske grunnlagsdokumenter, og har som formål å undersøke hvordan det teoretiske fundamentet erfares i praksis.



Figur 3. Illustrasjon av deduktiv tilnærming. Inspirert av Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 24.

Deduktiv tilnærming starter med teori, som gjennom undersøkelse danner empiri. Selv om utgangspunktet for undersøkelsen er teoretisk er det ikke særlig hypotesetestende, som deduktive tilnærminger ofte er. Videre forbinder man gjerne deduktiv tilnærming med tallmateriale, hvor man kan dedusere logiske slutninger dersom korrekte premisser er til stede. Det kan ikke sies å være særlig relevant for avhandlingens problemstilling.

Undersøkelsen er likevel deduktiv i den grad at grunnlagsdokumentene er fundamentert i en nokså politisk enighet og allmenn teoretisk oppfatning om innholdet og mandatet til PP-tjenesten og hvordan dette er førende for undersøkelsen. Det innbefatter eksempelvis hvordan tettere samarbeid i laget rundt barnet kan sikre bedre oppfølging og tilrettelegging for barna som trenger det, eller at et nærmere forhold mellom de ansatte og barna selv gir et bedre grunnlag for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Også momenter som at administrativt arbeid går ut over muligheten til å være ute i felten fremstår som allment akseptert og går igjen i det som tas opp i høringssvarene fra de ulike interesseorganisasjonene.

Samtidig ønsker undersøkelsen å belyse elementer som kan være relevante for å forme det teoretiske utgangspunktet og som dataene i undersøkelsen i seg selv driver frem. Da nærmer vi oss et induktivt perspektiv. Fra perspektivene til de ansatte i PP-tjenesten er det også et mål om å forstå og forme et nyansert teoretisk fundament. I så måte beveger metoden seg vekselvis mellom empiri og teori, og mellom deduksjon og induksjon. Dette gjensidige samspillsforholdet er godt kjent innenfor pedagogikken (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 183). Det er vanlig at teori utfordres av ny empiri, som igjen kan revidere det teoretiske utgangspunktet.

Vekselvirkningen mellom ulike deler viser også en forankring i undersøkelsens vitenskapsfilosofiske utgangspunkt. Den refleksive tematiske analysen er en sirkulær prosess som gjennom repetisjon, del og helhet i dokumentene gir en stadig utvikling og utvidelse av forståelseshorisonten til



forskeren. Tekstfortolkningen ligger innenfor hermeneutisk filosofi, og som ved den hermeneutiske spiral utvides vår kompetanse gjennom en dynamisk prosess i metoden (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 188).

Hermeneutikken har sitt historiske utgangspunkt i teologer og filosofers behov for metoderegler ved fortolkning av tekstmateriale. Schleiermacher tok metoden et skritt videre og anså språket – og med det tekstmateriale – som en inngangsport til psykologisk fortolkning. For mens positivismen lenge var tett forbundet med naturvitenskapen, ble hermeneutikken ansett som spesielt relevant for forskning på mennesker og samfunn (Bukve, 2016, s. 68). Metoden utviklet seg til å bli en allmenn metode for filosofisk tekstfortolkning. Wilhelm Dilthey var sentral i denne utviklingen. Han benyttet seg av hermeneutisk metode for å belyse sosiale fenomener innenfor rammen av den historiske og sosiale konteksten de befant seg i. Denne konteksten er i så måte sentral for forforståelsens plass i forskningen (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 187).

Forforståelsen handler om hvilket fundament og medbrakte antakelser vi har for å forstå en tekst eller et budskap. Der hvor man i klassisk hermeneutikk mente man kunne skape et skille mellom forutsetninger for forforståelsen gjennom bevissthet på dem, mente blant annet Gadamer at vi tar med oss hele vår subjektivitet inn i fortolkningen av verden rundt oss (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 190). Utgangspunktet for hermeneutikken er at menneskene knytter mening til hvordan vi handler og uttrykker oss (Bukve, 2016, s. 68). Målet er ikke å finne objektive forståelser eller skape fundament for generelle lover, men å undersøke hvordan mennesket opplever noe i lys av sin egen forforståelse og konteksten rundt. Dette elementet er sentralt for hvordan både undersøkelsen er utformet og materialet er fortolket i tråd med den refleksive tematiske analysen. Et hermeneutisk perspektiv er gjennomgående for hele avhandlingen og har også påvirket måten den er utarbeidet på.

Målet med metoden har ikke vært å finne en objektiv sannhet i hvordan ansatte i PP-tjenesten opplever endringene gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020). Likevel har heller ikke målet vært å analysere deres beskrivelser for å finne andre sannheter bakenforliggende i materialet. Tvert imot har denne undersøkelsen hatt som mål å få en dypere forståelse av hvordan de ansatte selv opplever endringene som er på trappene i lys av rammene rundt i deres arbeidshverdag.

De hermeneutiske fortolkningsprinsippene som ligger til grunn for undersøkelsen viser en prosess preget av fram- og tilbakevendinger mellom deler og helhet av materialet. Målet er å utvikle en dypere forståelse av både enkeltelementene og helheten gjennom metoden (Kvale, 2015, s. 237). Det innebærer konkret at mønstrene i datasettet er avdekket for å tyde budskapene i de ansattes beskrivelser. Helt sentralt i dette arbeidet har det vært å veksle mellom tolkning av enkeltbudskap og sammenhengen for budskapene.

### 3.3 Forskerrollen

Helt fra oppstarten av dette prosjektet har spørsmålet om *hva* dukket opp underveis. *Hva* er det egentlig jeg ønsker å finne ut av? *Hva* slags metode er det jeg anvender? *Hva* kommer ut av dette? Forskningsprosessen dannet i tråd med et hermeneutisk perspektiv en refleksiv arbeidsmetode, og avhandlingen utviklet seg stadig gjennom nye teoretiske perspektiver og gjennom bruken av nye metodiske verktøy.

Analysen bygger i hovedsak på refleksiv tematisk analyse. Det har krevd bevissthet spesielt på tre områder:

1. Personlig refleksivitet rundt hvordan egen subjektivitet har formet prosessen og i så måte også resultatene
2. Funksjonell refleksivitet i hvilket design og metode som er valgt og på hvilken måte dette har formet prosessen og resultatene
3. Og hvordan forskningsteoretisk ståsted og teoretiske disipliner har formet grunnlaget for prosjektet

(Braun & Clarke, 2022, s. 13).

Spesielt personlig refleksivitet har vært viktig å ha et avklart forhold til. Intuitivt har jeg i rollen søkt mot et mål om forskningsmessig objektivitet. Det underbygges av en rekke vitenskapsteoretiske standpunkt, som behandler subjektivitet som noe som må kontrolleres og reduseres i designet.

Eksempelvis har sosiologen Robert Merton (gjengitt i Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 215) skissert fire kjennetegn på en vitenskapelig holdning. Disse beskrives som sentrale for hvordan man i forskning kan møte utfordringer som omhandler forholdet mellom forskning på den ene siden og kulturelle og samfunnsmessige normer og verdier på den andre. Det aller første punktet som

trekkes frem er søken etter allmenn gyldighet og universalitet. Det sees ved hvordan forskningen og resultatene av den skal vurderes gjennom objektivitet uavhengig av forskeren og hans bakgrunn. Videre krever de fire kjennetegnene upartiskhet og uegennyttighet i forskerens rammer for prosjektet. Kleven og Hjordemaal (2018, s.216) underbygger selv viktigheten av punktene og beskriver dem som sentrale holdninger og refleksjonsgrunnlag for enhver praktiserende forsker. For å gjennomføre dette prosjektet har det vært nødvendig å foreta en indre omstilling i synet på subjektivitet og egen forståelseshorisont. For i motsetning til dette hever Braun og Clarke (2022, s. 12) forskerens subjektivitet til noe sentralt gjennom refleksiv tematisk analyse. De trekker fram det subjektive som et nøkkelelement for å sikre god kvalitativ forskning. Det er nærmest motstykket til Mertons fire punkter: de fremstiller subjektivitet som noe verdifullt og avgjørende for kvalitativ sensibilitet. Faktisk beskrives forskerens subjektivitet som så sentralt at en refleksiv tematisk analyse ikke skjer uten den.

Kanskje viser dette motsetningsforholdet mellom objektivitet og subjektivitet noe av den historiske debatten mellom kvantitativ og kvalitativ forskning. Diskusjon rundt subjektivitet er ikke en moderne problemstilling. Ser vi tilbake til Gadammers nyhermeneutikk tok han et oppgjør nettopp med den tidligere tanken om at man i forskerposisjon kunne skille mellom ulike deler av forforståelsen for å sikre forskningens objektivitet (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 190). Gadamer mente objektiv fortolkning uavhengig av forforståelsen som helhet var utopi. Han understreket hvordan *hele* ens forforståelse, og i så måte subjektivitet, blir med i forskningsprosessen. Det handler om forskerens person, sosiale, kulturelle og historiske bakgrunn og hvordan det alltid vil prege tolkning av tekstmateriale.

I dag er det kritiske skillet mellom kvantitativ og kvalitativ forskning til dels utvasket. Det kan fortsatt spores misoppfatninger mellom tradisjonene, men de fleste forskere anerkjenner at de begge har styrker og svakheter som kan utfylle hverandre på gode måter. Der hvor den kvantitative metoden søker objektivitet, søker gjerne den kvalitative nærhet (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 21). Det ene trenger ikke å utelukke det andre. Kvalitative metoder har sin styrke i det som omtales som eksplorerende eller hypotesedannede undersøkelser. Det finnes en rekke studier som viser hvordan kvalitative studier som belyser nye begreper, erfaringer og opplevelser har ført forskning inn i nye, utviklende spor.

Forskerrollen i dette prosjektet har vektlagt en kvalitativ tilnærming som anser subjektivitet som nødvendig og viktig for å sikre en refleksiv analyse. Samtidig er bevissthet om temaet helt nødvendig for å sikre den objektiviteten i tolkningen av resultatene som god forskning krever.

### 3.4 Forskningsdesign

Forskningsdesignet for undersøkelsen er valgt med bakgrunn i problemstillingen og forskningsspørsmålene som underbygger denne. Designet viser den logiske strukturen for forskningsprosjektet og metodene i designet er valgt for å gi best mulig rammer for undersøkelsen. Forskningsdesignet tar utgangspunkt i en beskrivende strategi, fordi problemstillingen fordrer et eksplorerende og beskrivende design av natur da det er funnet lite tilsvarende tidligere forskning. Oppsummert ser forskningsdesignet slik ut:

Beskrivende strategi med innslag fra mixed methods	
<b>Tema og problemstilling</b>	Temaet omhandler hvordan stortingsmeldingen og hørings svarene beskriver og skisserer endringer som påvirker arbeidshverdagen til de ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste. Problemstillingen ønsker på eksplorerende vis å undersøke hvordan disse endringene oppleves hos de ansatte selv.
<b>Metode for datainnsamling</b>	For å besvare forskningsspørsmålene er det valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse blant ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste. Undersøkelsen er basert på en forenklet tematisk analyse av to grunnlagsdokumenter: Stortingsmelding 6 (2019 – 2020) og hørings svarene til denne.  Utvalget består av 85 respondenter av rundt 2100 ansatte i tjenesten.
<b>Analyse</b>	Svarene fra spørreundersøkelsen er analysert i en kombinasjon av univariat analyse for talldataene, og refleksiv tematisk analyse for tekstdataene.
<b>Presentasjonsform</b>	Resultatene presenteres som rapport gjennom denne mastergradsavhandlingen. Funnene beskrives med statistiske fremstillinger og refleksjoner rundt kvalitative funn fra de utdypende svarene fra respondentene.

Tabell 1. Forskningsdesignet for undersøkelsen.

### 3.5 Litteratursøk

For å få et overblikk over tidligere forskning på feltet ble det gjennomført et litteratursøk tidlig i prosessen. Litteratursøket ble gjennomført etter følgende systematikk:

Søkestrenger: «Stortingsmelding 6» og «Pedagogisk-psykologisk tjeneste».

Inklusjonskriterier:

- Artikler publisert etter 2019

- Artikler som omhandler stortingsmeldingen og pedagogisk-psykologisk tjeneste i sammenheng, eller
- Artikler som omhandler pedagogisk-psykologisk tjeneste isolert, eller
- Artikler som omhandler andre relevante deler av stortingsmeldingen

Eksklusjonskriterier:

- Eldre artikler
- Artikler med annen klar tematikk utenfor søkestrengen

Innledende søk i ERIC, Idunn, OECD Education iLibrary, SAGE Online Journals, Utdanningsforskning, Taylor & Francis samt Oria gav 84 treff. Gjennomgang av de 84 artiklene og eksklusjon gjennom gjeldende kriterier filtrerte bort 80 av dem som irrelevante og fire relevante artikler ble vurdert nærmere.

Søket viste at det ikke var gjort tilsvarende undersøkelse som denne i forbindelse med stortingsmeldingen. Avhandlingen skiller seg først og fremst fra andre lignende forskningsprosjekter fordi det er de ansatte i tjenesten som er spurt, og fordi undersøkelsen inkluderer ganske mange av momentene som tas opp i stortingsmeldingen og høringsvarene. Det innebærer et overordnet fokus i motsetning til andre forskningsprosjekter som går i dybden på enkeltelementer i meldingen.

Noen av studiene som er inkludert i undersøkelsen handler blant annet om bemanningen i PP-tjenesten er tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat (Andrews & Hustad, 2022), og hvordan PP-rådgivere står i spennet mellom sakkyndig ekspert og skoleutvikler (Svenkerud & Opdal, 2019). Disse studiene har vist interessante resultater og refleksjoner som har vært ganske sammenlignbare med utgangspunktet for denne undersøkelsen.

### **3.6 Metode for datainnsamling**

Innenfor pedagogikken bruker man gjerne ulike varianter av å spørre eller observere for å samle inn data (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 39). Denne undersøkelsen ønsker å utvide forståelsen av hvordan noe oppleves for andre, og har derfor valgt å spørre utvalget gjennom et strukturert spørreskjema. For å vite nettopp hva det er de ansatte skulle skissere sin mening om, ble dokumentene Stortingsmelding 6 (2019 – 2020) og høringsvarene også enkelt analysert i forkant av spørreundersøkelsen. Det siste var en del av forarbeidet til undersøkelsen, men beskrives likevel konkret for å vise hvordan spørsmålene ble utformet.

### 3.6.1 Grunnlagsdokumentene

19. september 2022 ble det sendt innsynsbegjæring om høringssvarene til kunnskaps- og dokumentasjonsavdelingen ved Stortinget. Denne ble vurdert og innvilget 23. september 2022 av stortingsarkivet. Det ble gitt fullt innsyn i alle dokumenter med unntak av ett, som ble innvilget delvis innsyn. Sistnevnte inneholdt skjermet informasjon på bakgrunn av personopplysninger som framkom i dokumentet. De faglige synspunktene i høringssvaret kom likevel helhetlig fram.

Disse dokumentene ble så undersøkt gjennom en enkel innholdsanalyse for å se hvilke endringer de ansatte i tjenesten står ovenfor i sin arbeidshverdag. Den tradisjonelle innholdsanalysen innebærer en analyse som starter med observasjon, hvor kategoriene identifiseres gjennom analysen og avledes fra dataene (Svartdal, 2015, s. 149). Det er en eksplorerende metode med utgangspunkt i at dataene selv driver analysen fremover. Dette ble gjort i kapittelet som omhandler pedagogisk-psykologisk tjeneste i Stortingsmeldingen, kapittelet som omtaler Statped, samt i de høringssvarene som gav innspill til tjenestens organisering.

Analysen av grunnlagsdokumentene viste at endringene som skisseres i stor grad handler om hvordan de ansatte skal disponere sin arbeidstid, hvordan de skal samarbeide med andre, hvilke oppgaver de skal prioritere, hvilke forutsetninger de har og ytre påvirkninger som kan være førende for arbeidet som gjøres. Dokumentene skisserer en rekke tiltak og forventninger fra det statlige nivået. Formuleringer fra innholdsanalysen ble brukt som grunnlag for spørsmålene som ble stilt i spørreskjemaet.

### 3.6.2 Utvalget

«Bra problemstilling og gode spørsmål. Dette er veldig aktuelt», skriver en av deltakerne i spørreundersøkelsen.

Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem, den største kilden til grunnskoledata i Norge, viser at det er omtrent 2100 fagansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste (ref. i Andrews & Hustad, 2022, s. 30). Disse 2100 utgjør undersøkelsens populasjon, i forskningsmetodisk forstand. Dette innebærer at 2100 personer er den totale gruppen av personer som resultatene kunne vært regnet gyldig for ved eventuell generalisering av resultatene (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 134).

Generalisering fordrer representativitet fra utvalget til populasjonen. I utgangspunktet handler det om hvorvidt utvalget likner på populasjonen i så stor grad at resultatene som er funnet her også kan regnes som gyldige for alle. Det krever visshet om utvelgelsen av utvalget. Da må utvalget være basert på et sannsynlighetsutvalg for at generalisering, eller overføring som det gjerne kalles i kvalitativ forskning, skal være aktuelt (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 136). Det er sjeldent relevant i den kvalitative tradisjonen. Likevel nevnes det her for å beskrive hvordan resultatene fra spørreundersøkelsen likevel kan være betydningsfulle for videre forskning og diskusjon om endringene som skjer gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020).

Et sannsynlighetsutvalg defineres slik at vi kan regne ut sannsynligheten for å bli med i utvalget for alle medlemmene i populasjonen. Det er ikke mulig for spørreskjemaet som er sendt ut i forbindelse med denne undersøkelsen. Bakgrunnen for dette er at metoden for utsendelse ikke kan garantere at alle de 2100 ansatte har hatt lik mulighet til å delta. Spørreundersøkelsen ble først sendt direkte til alle kontorer på Østlandet, noe som resulterte i rundt 25 svar. Uken etterpå ble undersøkelsen lagt ut åpent via et internfora for ansatte i PP-tjenesten på nett, hvor det er 2100 medlemmer i gruppen. Totalt var det 85 respondenter i utvalget som hadde svart når spørreskjemaet ble lukket onsdag 8. mars 2023. Det viser en responsrate på 4,05 prosent.

Det kan være ansatte i populasjonen som ikke har mottatt hyperkobling til undersøkelsen, ikke hatt nettilgang, ikke er med i interngruppen for de ansatte, eller av andre årsaker ikke har mottatt forespørselen. På bakgrunn av dette er det krevende å kjenne sannsynligheten for deltakelse for hver enkelt. Selv om resultatene ikke egner seg for statistisk generalisering gir de likevel en skjønsmessig indikasjon på hvordan de ansatte opplever endringene som er foreslått. Denne indikasjonen baseres på nokså mange respondenter, som alle er representative i den forstand at de arbeider i tjenesten i dag og har nær erfaring med arbeidsoppgaver, organisering og deres arbeidshverdag.

### **3.6.3 Spørreundersøkelsen**

Å lage et godt, presist og entydig spørreskjema viste seg å være et større arbeid enn først antatt. Kleven og Hjordemaal (2018, s. 40) presiserer at dette er et arbeid som ofte undervurderes. For å sikre kvalitet og treffsikkerhet i spørsmålsformuleringene og svaralternativene er spørsmålene

vurdert av Elin Hovland, tidligere leder av Midt-Telemark PPT, som har lang og relevant kompetanse på arbeidet som gjøres i tjenesten. Skjemaet ble så sendt til en test-gruppe før bred utsendelse.

Spørreskjemaet er utformet nokså likt et strukturert intervju. Gran (2012, s. 136) mener et skjema gir forskeren mulighet til å stille de samme spørsmålene som i en samtale, men uten muligheten til å finne en felles forståelse mellom forskeren og deltakeren for hva man egentlig spør om. Ansvar for tolkning blir i så måte liggende hos informantene og viktigheten av presise formuleringer og entydige spørsmål blir tydelig.

Skjemaet i undersøkelsen er utarbeidet med en kombinasjon av åpne svarfelt og faste svaralternativ. Spørsmålene med faste svaralternativ er på ordinalnivå, som innebærer at intervallene ikke nødvendigvis er like store. Spennet dekker variablene fra *i liten grad* – *i noe grad* – *i middels grad* – *i stor grad* – *i svært stor grad*. Nøyaktig avstand mellom liten grad til noe grad er ukjent. Likevel er det en tydelig rangering hvor verdiene reduseres eller øker i forhold til hverandre (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 35). Det er en fordel at denne spørsmålsformen gir svar på samme presisjonsnivå. Ulike spørsmålsformer har også vist seg som et godt utgangspunkt for triangulering av svarene for å sikre god validitet, som beskrevet senere i avhandlingen. Spørsmålene er videre utarbeidet så entydige som mulig. Etter å ha sendt ut spørsmålene til en prøvegruppe ble noen av spørsmålene endret språklig.

En av ulempene med faste svaralternativer er at de gir lite rom for nyanserte svar. Dette er møtt gjennom en rekke åpne svarfelt for utdypning eller spørsmål med rom for lengre, kvalitative refleksjoner.

### **3.7 Analysen**

Ofte skiller man mellom kvalitative og kvantitative metoder. Skillet baserer seg på at de to tradisjonene har ulike verktøy for å forstå og analysere problemstillingene vi står ovenfor i forskningen. Med tallfestede data benyttes gjerne verktøy innenfor det kvantitative, mens det kvalitative rommer data som kanskje ikke har målbare fysiske egenskaper i seg selv (Solbakken, 2019, s. 14). Denne undersøkelsen inkluderer begge deler. De statistiske fremstillingene i resultatkapittelet anses som en del av den kvantitative verktøykassa, mens informantenes refleksjoner befinner seg i den kvalitative. Det fordrer ulik inngang i analysen av de to elementene.



Utvalget består som beskrevet av 85 informanter i en populasjon på rundt 2100. Av 30 spørsmål i undersøkelsen er 22 av dem utarbeidet som matrisespørsmål med enkeltvalg og rangering, eller flervalg med mulighet for å krysse av flere bokser. Alle har en svarrate på mellom 82-85, de fleste rundt 85. Disse spørsmålene danner grunnlaget for statistisk analyse og fremstilling. Gjennom resultatverktøyet i Nettskjema fremstilles svarene i en datamatrikse. Datamatriksen er en tabell som viser verdiene på variablene for hver enkelt enhet (Solbakken, 2019, s. 55). Alle spørsmålene med rangering tar utgangspunkt i én variabel. Dermed danner datamatriksen for hvert spørsmål grunnlaget for en univariat analyse, som brukes for å analysere ett enkelt fenomen. Det er gjort gjennom sammenstilling av datamatriksen med to kolonner: svaralternativene i matrisen, og hvor mange svar de ulike svaralternativene har fått. For å vise fordelingen av de ulike svarene kunne det vært relevant å benytte en frekvenstabell. Men siden analysen inneholder mange spørsmål av denne typen er det valgt grafisk fremstilling for å oversiktlig og visuelt vise resultatene for hvert enkelt spørsmål eller tema. Dette er gjort ved bruk av Excel Diagramutforming. Det er brukt mest stolpediagram og sektordiagram i fremstillingen.

For å analysere tekstdataene fra spørreundersøkelsen er det brukt refleksiv tematisk analyse. Det er en metode hvor man systematisk tolker mønstre i datasettet gjennom koding og utvikling av relevante meningsbærende temaer. Metoden har fotfeste innen kvalitativ forskning og vektlegger spesielt hvordan man gjennom hele prosessen bruker forskerens posisjon, subjektivitet og kritisk refleksjon gjennom alle stadier (Braun & Clarke, 2022, s. 5).

Refleksjon har med dette vært førende for prosessen fra start til slutt. Det har påvirket analysen på flere vis. Først og fremst i metoden som er brukt, som er gjennomgående sirkulær og tilbakevendende. Men også i hvordan dataene er fortolket. Refleksivitet har bidratt til å ta på alvor hvordan språklige, sosiale, teoretiske og politiske elementer i analysen har påvirket kunnskapsutviklingen gjennom tolkningen. Nettopp tolkning og refleksjon kjennetegner reflekterende forskning (Alvesson & Sköldberg, 2008, s.20). Det har krevd å forkaste ideen om at meninger, utsagn og observasjoner i datasettet gir en entydig fasit for forskningsresultatet.

Selv om stegene i refleksiv tematisk analyse er framstilt slik nedenfor, er det viktig å merke seg at analysen ikke er en lineær prosess. Den kan noe forenklet oppsummeres gjennom seks steg, men

metoden som helhet er mer omfattende enn stegene i prosessen isolert. Den er preget av kontinuerlige tilbakevendinger til tidligere stadier og siden den danner mening gjennom refleksivitet er den nært beslektet til den hermeneutiske spiral, som er analysens vitenskapsteoretiske utgangspunkt.



Figur 4. Stegene i refleksiv tematisk analyse, skissert i Braun & Clarke, 2022, s. 6.

Stegene utgjør en prosess for analyse, men stegene er ikke i seg selv metoden. Metoden innebærer blant annet tydelige krav til den som forsker. Den krever en interesse for prosess og mening, en spørrende holdning til livet og kunnskap, evne til å se ting i en samfunnsmessig kontekst, ferdigheter for analytisk og nysgjerrig tolkning av data, et engasjement for å forstå nyanser og kompleksitet og evnen til å tolerere uvisshet i forskningen (Braun & Clarke, 2022, s. 7). Den skiller seg i så måte fra en positivistisk tradisjon, som søker målbare sannheter gjennom undersøkelse. Tematisk analyse ønsker å belyse, utvide forståelseshorizonten og danne nye spørsmål gjennom analysen som metodisk verktøy. Kodingen av datamaterialet er gjennomført som en temasentrert analyse. Det innebærer at koding og kategorisering er gjort for å danne et helhetlig bilde av temaene, heller enn å søke nyanser innad i hva de ulike respondentene har svart (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 38). Konkret er dataene lagt inn i et matriseskjema for koding og utarbeiding av temaer.

### 3.8 Operasjonalisering og validitet

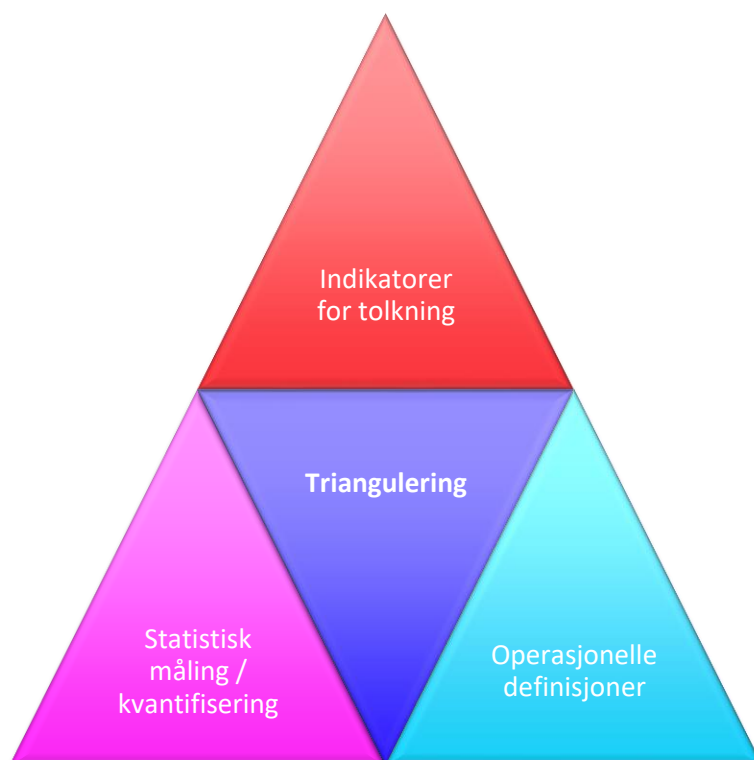
Et sentralt moment i utarbeidelsen av en spørreundersøkelse er å operasjonalisere konstruktene på et slikt vis at det sikrer best mulig begrepsvaliditet i tolkning av respondentenes svar (Svartdal, 2015, s. 53). Spørsmålene i dette prosjektet er utformet noe ulikt, men de fleste av dem har en form for gradering hvor deltakerne skal rangere et konstrukt, eksempelvis: «*I hvilken grad opplever du at barnets egne meninger tillegges stor vekt når beslutninger skal tas?*», med rangering fra «*i liten grad*» til «*i svært stor grad*».

Konstruktet her vil da være barnets egne meninger. Det åpner for subjektive fortolkninger for hva som regnes som barnets meninger. Det kan være alt fra kroppsspråket som gir indikasjon på om noe er viktig eller ikke, til konkrete beskjeder fra barnet om hvordan det ønsker å ha det. Å bruke

korrekte begreper har vært en øvelse gjennom utarbeidelsen av hele spørreundersøkelsen, spesielt fordi det har vært viktig at det har en konkret sammenheng med framstillingen i stortingsmeldingen og høringsvarene. Videre er spørsmålene formulert uten spesielt verdiladede ord, med mål om å ikke lede informantene i deres svar.

Likevel finnes det ingen garanti for at undersøkelsen måler nøyaktig det den er tiltenkt å gjøre. At man i pedagogisk forskning forsøker å måle et teoretisk begrep uten mulighet for direkte observasjon, er kjent som *målingsproblemet* (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 31). Det innebærer at konstruktet man ønsker å studere, som eksempelvis *forebyggende arbeid, samarbeid med andre, veiledning* eller *nettverk*, som i denne undersøkelsen, baserer seg på teoretisk konstruerte begreper helt avhengig av informantenes subjektive tolkning av dem. For hva er egentlig forebyggende arbeid? Kan begrepene operasjonaliseres på et slikt vis at alle deltakerne tolker spørsmålene på helt samme vis?

Kanskje ikke i en oppgave som undersøker informantenes egne opplevelser. Likevel kan god validitet søkes gjennom operasjonelle definisjoner på de ulike begrepene. For å imøtekomme dette er det knyttet konkrete indikatorer i tolkningen av datamaterialet i den refleksive analysen. Det er forsøkt å kartlegge mønstre i hvordan informantene har uttrykt egne opplevelser som fundamentierer sammenhenger i materialet. På denne måten er det forsøkt å sikre at analysen



faktisk måler det den forsøker å måle. Videre er den statistiske fremstillingen av de ulike momentene med på å kvantifisere mønstrene for å vurdere om de er i tråd med den kvalitative analysen av tekstmaterialet.

*Figur 5. Fremstilling av metoder for triangulering. Inspirert av Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 32.*

Avhandlingen har søkt validitet ved triangulering av materialet gjennom tre metoder: relevante og konsise indikatorer i tolkning av det

kvalitative datamaterialet, operasjonell definisjon av begreper i analysen, og kvantifisering som antyder mønstre uavhengig av det analyserte tekstmaterialet. Det er gjort for å se etter sammenheng i svarene som er gitt.

Målet med trianguleringen har vært å øke validiteten ved å bruke flere metoder og operasjonaliseringer på det samme datamaterialet, slik at man reduserer svakhetene i de ulike metodene. Det kan gi flere nyanser enn en metode alene (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 111). Samsvar mellom teoretisk definert begrep og operasjonalisert begrep er en relevant målestokk på begrepsvaliditet i undersøkelsen. Det å vurdere begrepsvaliditeten er med å ta målingsproblemene på alvor og tydeliggjør at man ikke alltid har fullt samsvar mellom de to (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 97). Det er samtidig viktig å si at validitet ikke er en egenskap ved undersøkelsen i seg selv, men en egenskap i tolkning av resultatene.

Validiteten trues av tilfeldige målingsfeil og systematiske målingsfeil. De tilfeldige målingsfeilene omhandler de feilene som oppstår tilfeldig. De systematiske har en tendens til å påvirke på samme måte ved gjentatte målinger. Et eksempel på tilfeldige målingsfeil i spørreundersøkelsen kan være at noen av informantene har hatt dårlig tid når de har svart, hatt en spesielt god eller dårlig dag eller kanskje dårlig nettforbindelse akkurat når de har svart. Det kan påvirke svarene som er gitt. Systematiske målingsfeil kan oppstå dersom eksempelvis et av spørsmålene er utydelig, og dermed overlater mye tolkning til hver enkelt informant, som gir lite konsise svar basert på ulike tolkninger.

Det er grunn til å anta at det finnes noen tilfeldige målingsfeil i undersøkelsen. Den første indikatoren på dette kom raskt etter utsendelse da en informant sendte e-post direkte for å si at spørreskjemaet var stengt. Det viste seg at det lå en innstillingsfeil som gjorde at skjemaet ikke åpnet seg for alle. Det ble raskt løst. Videre er det noen få informanter som har beskrevet utfordringer med å besvare på grunn av brannmuren på arbeidsstedet. Under spørsmålet om kompetansekrav og bemanningsnorm svarte en informant at «Det er litt uklart hva du mener med spørsmålet. Jeg trenger mer informasjon». Spørsmålet ble tydeliggjort kort tid etter svaret ble sendt inn. Dette kan tyde på at også systematiske målingsfeil kan ha oppstått i undersøkelsen da ikke all informasjon var lett nok tilgjengelig og spørsmålene dermed kan ha blitt tolket ulikt.

Validitet henger videre sammen med reliabilitet. Da omhandler det hvor pålitelig studien er og om dataene er lite påvirket av tilfeldige målingsfeil (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 99). Ofte forbindes reliabilitet med begreper som konsistens, stabilitet og nøyaktighet. Kleven og Hjordemaal (2018, s. 102) beskriver at en del kvalitative undersøkelser ikke har mulighet for å finne tallmessig uttrykk for graden av samsvar mellom tester fordi de baseres på verbale beskrivelser. Dette er forsøkt å imøtekomme ved å se etter samsvar mellom de statistiske fremstillingene av spørsmålene med faste svaralternativer og analysen av de åpne spørsmålene.

### **3.9 Forskningsetiske vurderinger**

Undersøkelsen bygger på erfaringer fra andre mennesker. Det innebærer en del etiske vurderinger som må tas i forkant av og underveis i prosjektet. Forskningsetiske retningslinjer krever at forskningen utarbeides med en grunnleggende respekt for menneskeverdet (NESH, 2021, s. 18). Det betyr at man skal ha respekt for informantenes integritet, frihet og medbestemmelse. Det har også noen praktiske krav, eksempelvis at alle forskningsdeltakere må gi et informert og fritt samtykke. Det er i undersøkelsen sikret gjennom et grundig informasjonsskriv i utsendelse av undersøkelsen i tillegg til at informantene aktivt har gitt sitt samtykke gjennom den digitale spørreundersøkelsen.

Undersøkelsen er gjennomført med et digitalt spørreskjema utarbeidet i Nettskjema. Nettskjema har avtale med USN og brukes av ansatte og studenter ved en rekke institusjoner. Videre ble det sendt meldeskjema for personopplysninger i forskning til Sikt (tidligere NSD) den 12. februar 2023. Prosjektet ble godkjent 14. februar 2023. Spørreundersøkelsen ba ikke respondentene om personopplysninger, og på bakgrunn av mulig tilknytning mellom avhandlingen og dataspor fra respondentene ble datasettet behandlet og lagret i tråd med USNs retningslinjer for forskningsarbeid.

Det generelle målet for forskning handler om en søken etter ny kunnskap og innsikt ved bruk av vitenskapelige metoder. De forskningsetiske normene som rammer inn dette er utviklet over tid og godt forankret. I forbindelse med god integritet i forskningsarbeidet snakker man gjerne om sannhetsnormen, som handler om at sannhetssøken, sannhetsforpliktelse, ærlighet og redelighet er en forutsetning for pålitelighet og kvalitet i alle former for forskning (NESH, 2021, s. 5). NESH, Den

nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora er ansvarlige for å utarbeide nasjonale forskningsetiske retningslinjer. Disse er tematisert inn i fem hovedområder:

- Forskerfellesskapet
- Hensyn til personer
- Grupper og institusjoner
- Oppdragsgivere, finansiører og samarbeidspartnere, og
- Forskningsformidling

Videre har den enkelte forsker i sitt virke ansvaret for å følge de forskningsetiske retningslinjene. Det handler om å sikre kvalitet i forskningen i seg selv samtidig som det hviler et stort ansvar for at forskningen utøves forsvarlig.

Ovenfor forskerfellesskapet handler det om å anerkjenne hverandres arbeid, opptre sannferdig og fremme de gode forskningsverdiene som retningslinjene bygger på. Forskeren har ansvaret for alle personer som deltar i forskningen og skal sikre at deres integritet, sikkerhet og velferd ivaretas på en god måte. Spesielt viktig er dette når forskningen omhandler sårbare grupper som barn, svakstilte eller andre med særskilt behov for beskyttelse. Ovenfor oppdragsgivere, finansiører og andre krever forskningsetikken at man skal balansere forskningen på en god måte mellom åpenhet og uavhengighet mot kravet om samfunnsrelevans. Siste punkt i de fem hovedområdene skisserer ansvaret for å formidle vitenskapelige resultater og sikre deltakelse og dialog (NESH, 2021, s. 8).

Åpenhet i forskningen er en forutsetning for å sikre utvikling i forskerfellesskapet (NESH, 2021, s. 13). En egen målsetting med forskning er å bidra inn i samfunnsdebatten gjennom å undersøke problemstillinger som kan sette temaer på dagsorden og formidle kunnskap på områder som kan bidra til interessante debatter. Forskerrollen i samfunnsdebatten innebærer å formidle forskningsmessige resultater og holdninger på et sånt vis at egne, politiserte standpunkter ikke er førende for forskningsresultatene (NESH, 2021, s. 41).

Undersøkelsen tar utgangspunkt i et dokument som er utarbeidet med bakgrunn i et politisk og samfunnsmessig mandat. Under dette punktet er det relevant å reflektere over at jeg selv i en tiårs periode har arbeidet i et politisk parti som sitter i opposisjon til regjeringen som har utarbeidet Stortingsmelding 6 (2019-2020). I tråd med det hermeneutiske utgangspunktet for avhandlingen, med Gadammers oppfatning av forforståelsen som noe uadskillelig fra forskerens forutsetning for

tolkning (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 190), er det grunn til å tenke seg at denne bakgrunnen har påvirket undersøkelsen. Bevissthet rundt dette har bidratt til at spørreundersøkelsen er basert på begrepsbruk som er gjenkjennelig fra stortingsmeldingen selv, at verdiladede formuleringer er unngått, og at tolkningen er gjort i en vitenskapelig ånd med mål om å vektlegge deskriptive utsagn heller enn normative. Målet med dette har vært å beskrive hvordan noe *er* gjennom funnene, og ikke hvordan jeg som forsker eller samfunnsdebattant mener at det *bør* være.

Videre har hensynet til personene som har deltatt vært spesielt viktig. Å uttale seg om eget arbeidssted kan for enkelte være utfordrende da vi gjerne ønsker å være lojale mot våre oppdragsgivere. Undersøkelsen har forsøkt å ivareta dette gjennom grundig informasjon om bakgrunnen for prosjektet, sikre dokumentert samtykke til deltakelse og anonymisering av resultatene. Sistnevnte ble vektlagt i så stor grad at demografiske data rett og slett ble utelukket fra undersøkelsen med en tanke om å sikre bedre anonymisering. I ettertid ser jeg at dette valget burde vært revurdert. Fordi undersøkelsen inkluderer elementer fra mixed methods-design, kunne disse dataene vært brukt for å gjennomføre analyser som eksempelvis belyste eventuell sammenheng mellom størrelse på de ulike tjenestekontorene og i hvilken grad de opplever seg rustet til endringene som skisseres i Stortingsmelding 6 (2019 – 2020). For å ha mulighet til å gjennomføre statistiske analyser som korrelasjon eller lignende burde demografiske data vært tatt med (Svartdal, 2015, s. 202). Å inkludere dette i en senere undersøkelse kan gi andre interessante funn i eventuell videre forskning på temaet.

### **3.10 Oppsummering**

Det vitenskapsteoretiske utgangspunktet har formet hele avhandlingen gjennom hermeneutisk refleksjon. Vekselvirkningen mellom teori og empiri, og også mellom ulike deler og helheten i undersøkelsen, har ført til en hermeneutisk tilnærming i praksis.

Et avklart forhold til egen subjektivitet og forforståelse har vært sentralt for analyse og tolkningen av dataene. Det å inkludere både kvantitative og kvalitative metoder har gitt et bredere grunnlag for å finne mønstre i resultatene. Da jeg som forsker forsto at de vitenskapelige metodene er verktøy for å gjennomføre en god undersøkelse heller enn en oppskriftsbok som må pugges, ble det vitenskapelige arbeidet med ett mer interessant.

Forskningsdesignet er utarbeidet for å gi best mulig rammer for undersøkelsen. Datainnsamlingen i spørreundersøkelsen er gjort med utgangspunkt i temaer hentet fra Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringsvarene. Utforming og formulering av spørreskjemaet er kvalitetssikret ved hjelp av tidligere PPT-leder Elin Hovland og utsendelse til en mindre testgruppe før alle ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste ble spurt om å delta. Spørreundersøkelsen beskrives som interessant og relevant av informantene som svarte.

Den todelte analysen benytter seg av ulike verktøy innenfor kvalitativ og kvantitativ tradisjon: univariat analyse for talldataene og refleksiv tematisk analyse for tekstdataene. Å bruke ulike metoder har vært et ledd i triangulering for å sikre validitet i arbeidet. Demografiske data ble utelatt fra undersøkelsen, noe analysen i etterkant har vist at likevel kunne vært interessant å inkludere. Det er foretatt forskningsetiske vurderinger fra start til slutt i undersøkelsen.



## 4 Resultater og drøfting

### 4.1 Innledning

Resultatene i masteravhandlingen skisserer fire hovedtemaer som belyser hvordan ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste opplever endringene som skisseres i Stortingsmelding 6 (2019 – 2020) og høringsvarene. I tråd med forskningsspørsmålene er det undersøkt hvilke endringer som er beskrevet, hvordan informantene uttrykker at de opplever dette, og om det skimtes noen endringer i tjenestens arbeidsform i tråd med de politiske målsettingene.

De fire hovedtemaene er:

- Overordnede mål for tjenesten
- Balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid
- Samarbeid
- Tjenestens indre forutsetninger

Spørreundersøkelsen er oppbygd i tråd med de ulike hovedtrekkene og kategoriseres derfor slik videre når resultatene fra undersøkelsen beskrives. Det er en rekke statistiske fremstillinger og tall som belyser de ulike momentene. Resultatene vil derfor drøftes fortløpende før avsluttende refleksjoner og anbefaling til videre forskning kommer avslutningsvis i avhandlingen.

Hovedfunnene i analysen presenteres først og er systematisert etter samme struktur som beskrevet ovenfor. I den mer inngående presentasjonen av hovedtemaene vises det statistiske fremstillinger basert på undersøkelsens spørsmål med rangerende svaralternativer. Disse underbygges eller utfordres av refleksjoner fra tekstanalysen og sitater fra informantene. Da det er mange sitater er alle valgt å fremvises med innrykk for å skape sammenheng i presentasjonen, også der hvor sitatene er på under 40 tegn. Dette er i strid med APA 7, men gir en ryddigere fremstilling. Sitatene er valgt ut fordi de enten uttrykker en tydelig trend blant svarene eller står i kontrast til flertallet.

De avsluttende refleksjonene vil oppsummere og sammenfatte resultatene inn i en bredere kontekst og bruke dem til å belyse avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål.

## 4.2 Hovedfunn

I undersøkelsen uttrykker informantene at PP-tjenesten er et godt arbeidssted med mye kompetanse, utviklingsarbeid og interessante oppgaver. Mange er positive til endringene som skisseres gjennom stortingsmeldingen, men samtidig bekymret for hvordan økt arbeidspress og flere oppgaver skal løses uten økning av ressurser som tilfaller tjenesten. Videre beskriver de hvordan allerede høyt arbeidspress fører til sykemeldinger, lang ventetid ved henvisninger og uløste oppgaver.

Det første temaet i resultatene omhandler hvordan tjenesten skal balansere sine arbeidsoppgaver knyttet til individarbeid på den ene siden og utviklingsarbeid i barnehage og skole på den andre. Det har over tid vært et politisk ønske om mer forebyggende og systemisk fokus i tjenesten, et ønske som støttes av informantene. Rett under halvparten av dem opplever likevel begrenset mulighet til å være til stede ute i barnehager og skoler på grunn av arbeidsmengden de står i. Samtidig indikerer svarene i undersøkelsen at informantene bruker omtrent like mye av sin tid i skole og barnehage på veiledning av de ansatte som på undersøkelse av individsaker, og at mer tidlig innsats vil kreve flere ressurser eller omprioritering av andre oppgaver.

Oppgavene tjenesten arbeider etter i dag er lovregulert, og i så måte kan det tenkes at det krever tydelig endrede rammebetingelser for å oppfylle den politiske målsettingen om redusert individarbeid og færre henvisninger med bakgrunn i mer forebyggende innsats. I tråd med dette er det skissert noen grep i Stortingsmeldingen som er ment å frigjøre tid for de ansatte i tjenesten. Eksempelvis foreslås det å endre kravet om sakkyndig vurdering i enkelte forhold, hvor da foreldre og ansatte i barnehage/skole kan fatte vedtak uten bistand fra ansatte i PP-tjenesten. Selv om informantene i undersøkelsen i utgangspunktet er positive til forslaget, beskriver de også at det ikke er noe som vil avlaste de ansatte i særlig grad da det er få saker som omfattes av endringen.

Videre viser resultatene at PP-tjenesten har en sentral rolle for samarbeid i laget rundt barnet. De samarbeider bredt med mange ulike instanser og personer i barnas liv, og dette samarbeidet er sentralt for å vurdere det beste for barna og elevene de arbeider med. De er positive til et tettere samarbeid på tvers av fagområder, men viser også til problemstillinger knyttet til ulikt regelverk og mandat mellom helsesektoren og oppvekstsektoren. Med bakgrunn i dette er de noe tilbakeholdne

til stortingsmeldingens forslag til utredning av sammenslåing av PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

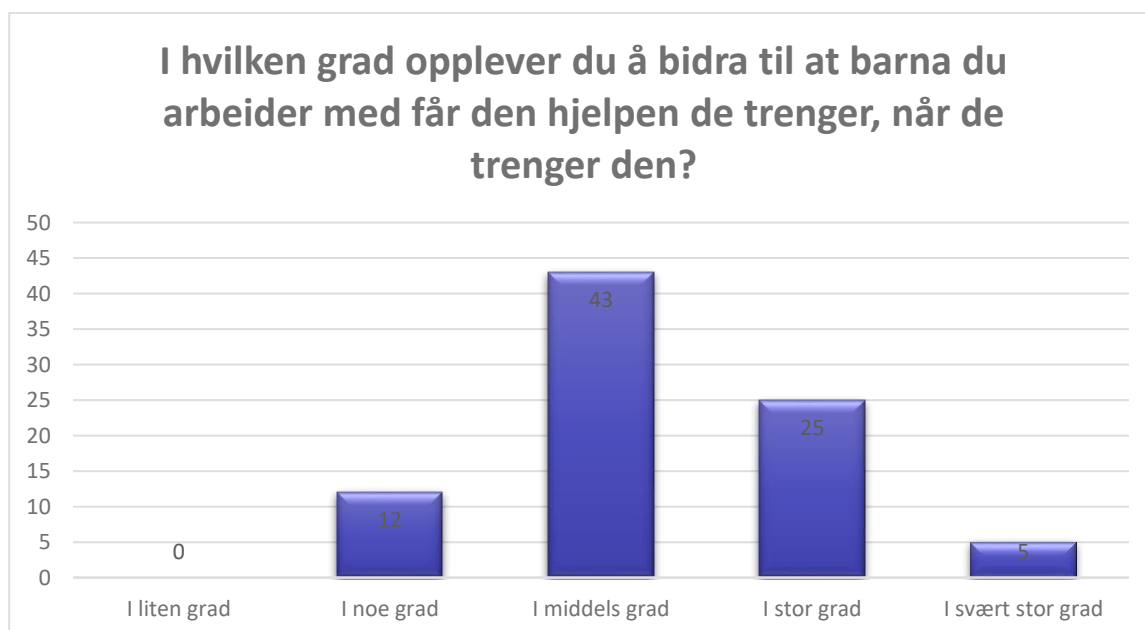
Reduksjonen av Statped innebærer mindre veiledning og bistand for kommunene. I spørsmål om hvordan dette oppleves, fremkommer det en interessant indikasjon på nokså ulik oppfatning avhengig av tjenestenes ressurser og størrelse i hvordan de ansatte svarer. Flere respondenter beskriver at det er spesielt krevende fordi de tilhører små kontorer og trenger å innhente kompetanse på spesialiserte saker, mens andre beskriver at de benytter seg av Statpeds tjenester i liten grad fordi de som del av en større enhet dekker de fleste områder internt.

Samtidig opplever de fleste at deres kontor har tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å ivareta hele deres barne- og elevgruppe. Tjenesten beskrives som svært kompetent, men tid og ressurser pekes gjentakende på som en mangelvare de ansatte kontinuerlig kompenserer for.

Utdanningsforbundet har løftet fram bemanningsnorm for tjenesten, noe informantene stiller seg positive til.

### 4.3 Overordnet mål

Det overordnede målet for pedagogisk-psykologisk tjeneste er å bidra til at barna og elevene får den hjelpen de trenger, når de trenger den (Meld. St. 6 (2019-2020, s. 55). Det foreligger ulike politiske innspill og oppfatninger om hvordan dette hovedmålet skal nås. Respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de opplever å oppnå dette i middels til stor grad per i dag:



Figur 6. Diagram som viser informantenes måloppnåelse i det overordnede målet for tjenesten.

Noe av bakgrunnen kan være det som kommer fram i det avsluttende spørsmålet «*Er det noe annet du ønsker å opplyse om som gjelder din arbeidshverdag eller endringene som skjer?*». Her peker de fleste informantene på gode dager med ansatte som arbeider til det beste for barna og elevene, men et gjentakende moment som tas opp er arbeidsmengden sett i lys av ressurser ved de ulike tjenestene:

*Det må gjøres noe med antall årsverk i PPT. Folk sliter seg ut, det er masse sykemeldinger og konstant dårlig samvittighet for alt man ikke får gjort.*

*PPT er underbemannet og en svært utsatt tjeneste da vi ofte står i spagaten mellom vårt mandat og skolen sine ønsker. Svært mange PP-tjenester har høyt arbeidspress og høyt sykefravær. Det er ikke heldig med tanke på endringene som skjer. Dette er en tjeneste som må være svært endringsvillig, men det er usikkert om den er godt nok rustet for slike endringer.*

*PPT er en fin plass å jobbe. Ingen dag er lik, og vi møter mange forskjellige barn, og mange ulike utfordringer. Men vi er underbemannet, har for mange enkeltsaker, og opplever en stresset arbeidshverdag.*

Samtidig er det flere respondenter som er positive til endringene stortingsmeldingen skisserer:

*Det er positivt med fokus på PP-tjenestens arbeid og mandat.*

*Jeg er positiv til endringene som skjer, ikke minst fordi vi trenger å jobbe tettere sammen i laget rundt barnet. Jeg tror vi gjennom tettere samarbeid og mer kjennskap til hverandre i tjenestene klarer å utnytte egne ressurser bedre, til det beste for barnet.*

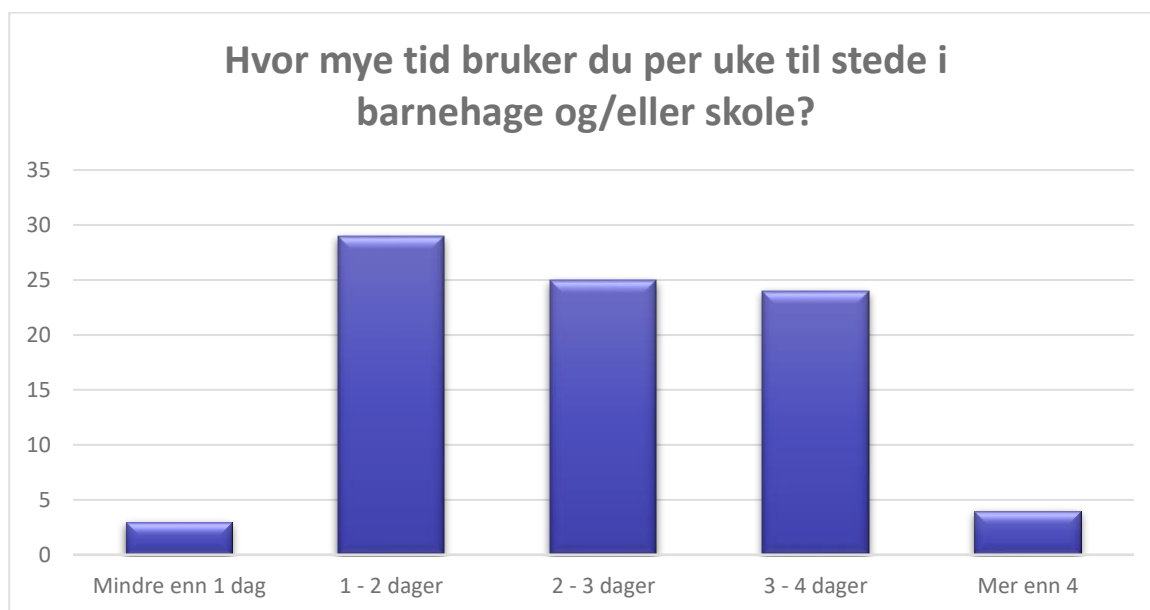
Som vist til i redegjørelsen av stortingsmeldingen, viser den noen normative trekk og elementer som vektlegges i de politiske målsettingene for organiseringen av PP-tjenesten. Et hovedmoment i dette er balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid.

#### **4.4 Balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid**

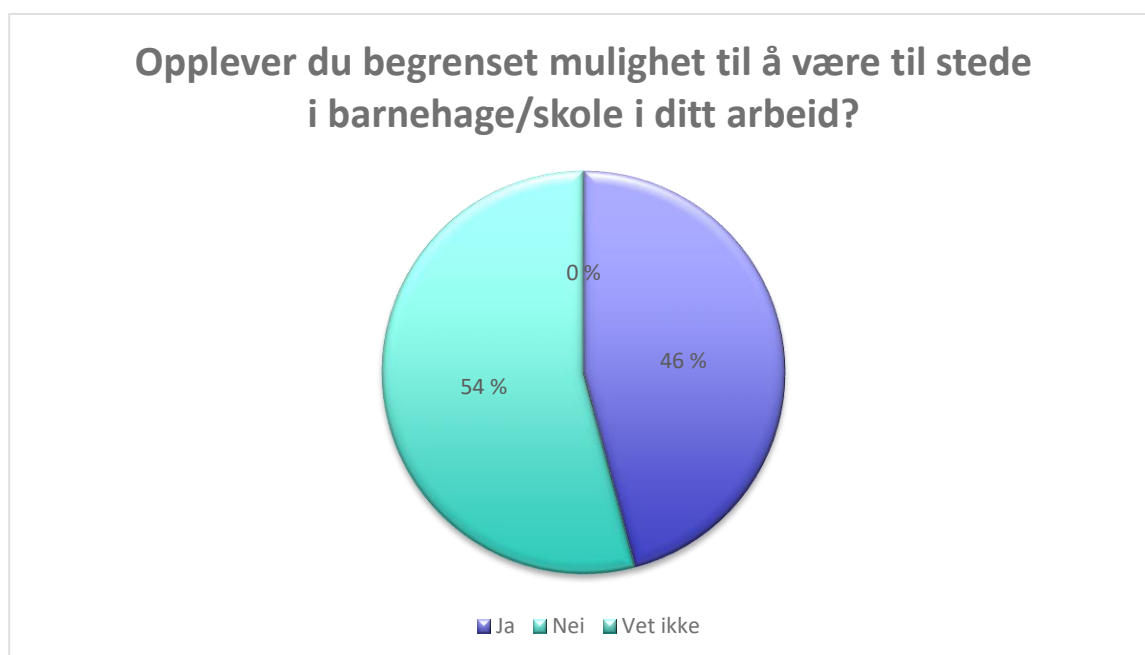
Et politisk hovedmoment er hvordan PP-tjenesten skal balansere sine to hovedoppgaver: å bistå barnehager og skoler i tilrettelegging for barn som har behov for det, og utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Det understrekes i stortingsmeldingen at man politisk ønsker å legge føringer for å finne riktig balanse mellom de to oppgavene, og finne gode løsninger for å se dem i sammenheng (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 55). Det fremstår i meldingen at

sakkyndighetsarbeidet går på bekostning av forebyggende arbeid. Videre pekes det på hvordan kapasiteten ved kontorene begrenser muligheten til å være til stede ute i felten.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at de ansatte jevnt over bruker fra 1-4 dager hver uke i barnehager og skoler, men omtrent halvparten av respondentene opplever samtidig begrensede muligheter til feltarbeidet på grunn av tidspresset de arbeider under.



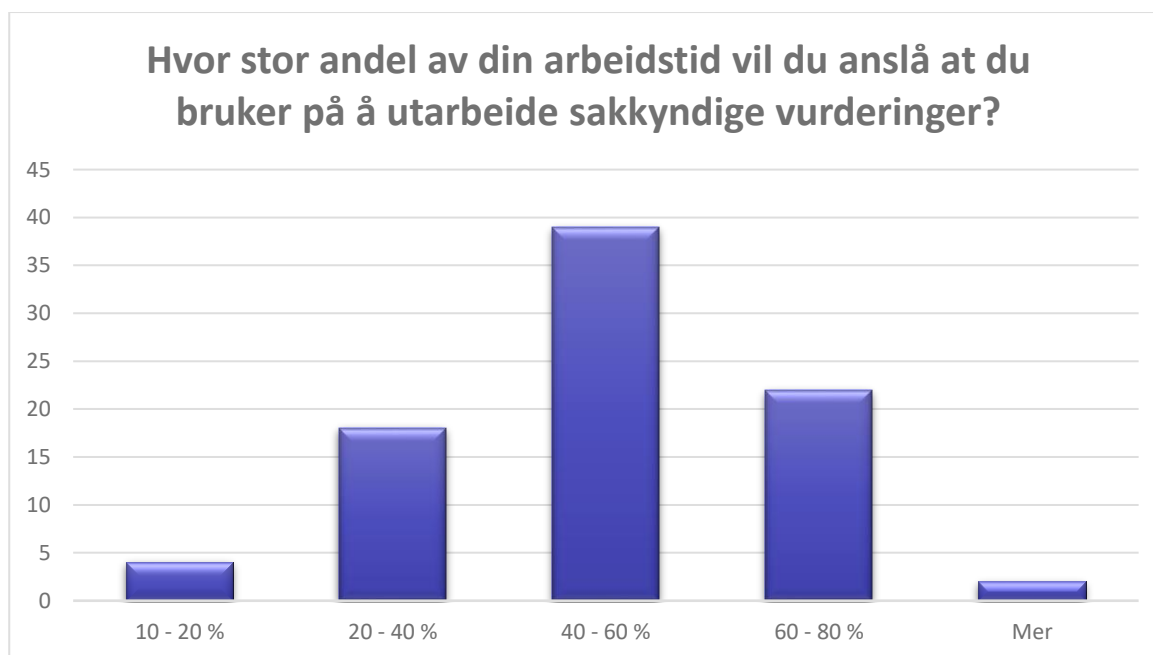
Figur 7. Diagram som viser hvor mange dager de ansatte bruker til stede i barnehager og/eller skoler per uke.



Figur 8. Diagram som viser andelen som opplever begrenset mulighet til tilstedeværelse ute i felten.

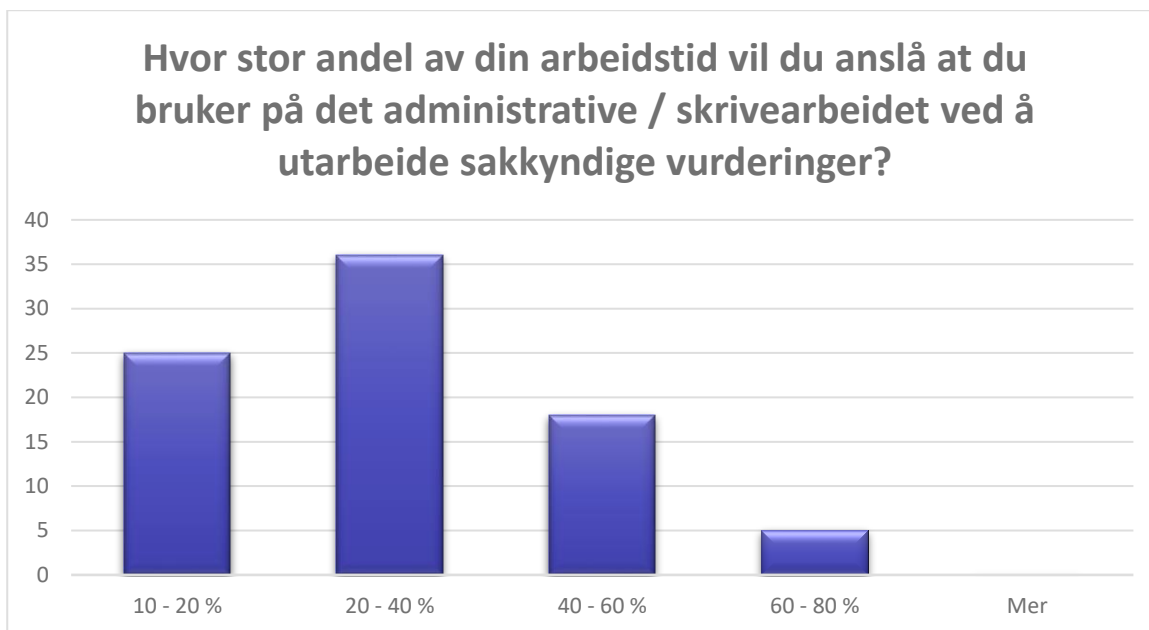
54 prosent svarer at de ikke opplever begrensninger i det å være til stede, mens 46 prosent opplever disse begrensningene. I spørsmålet om hva det er som begrenser informantenes tilstedeværelse ute i barnehagene og skolene er det i hovedtrekk for lite tid eller kapasitet ved kontoret som blir utpekt. Videre vises det til kontorets eller leders prioritering av arbeidsoppgavene, dernest egen prioritering av arbeidsoppgavene.

Mengden arbeidstid de ansatte bruker på å utarbeide sakkyndige vurderinger er et annet gjentakende tema i hørings svarene til stortingsmeldingen. Det er et tydelig ønske at dette arbeidet skal reduseres, og gjerne i form av færre henvisninger med bakgrunn i mer systematisk forebyggende arbeid. Stortingsmeldingen viser til Nordahl-rapporten som beskriver at opp mot 80 prosent av arbeidstiden i tjenesten brukes til å utarbeide sakkyndige vurderinger (Ref. i Meld. St. 6 (2019-2020), s. 55). Det uttrykkes at dette arbeidet går på bekostning av tid de ansatte i tjenesten kunne brukt til forebyggende arbeid. Selv om resultatene fra denne undersøkelsen viser et noe lavere tall enn Nordahl-rapporten, skisserer resultatene også her at de bruker mye av sin arbeidstid på nettopp denne oppgaven:



Figur 9. Diagram som viser hvor stor andel av arbeidstiden de ansatte anslår at de bruker på å utarbeide sakkyndige vurderinger.

Likevel endres tallene i stor grad dersom spørsmålet er hvor stor andel av arbeidstiden de bruker på skrivearbeidet ved utarbeidelsen av sakkyndig vurdering:



*Figur 10. Digram som viser hvor stor andel av arbeidstiden de ansatte anslår at de bruker på skrivearbeidet ved utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger.*

Svarene som ligger i figur 10 er et godt stykke unna 80 prosent. Det kan synes i formuleringene i hørings svarene og stortingsmeldingen at sakkyndighetsarbeidet står i veien for arbeidet som gjøres ute i felten. Likevel kan det være at disse oppgavene er nærere forbundet enn det først gir inntrykk av.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste er pålagt visse hovedoppgaver gjennom landets lovgivning. Det innebærer direkte hjelp, kompetanseutvikling hos foreldre og personale, sakkyndighet der loven krever det, og organisasjonsutvikling i barnehage og skole (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 37). Et av hovedmålene i stortingsmeldingen og hørings svarene er at pendelen i arbeidet skal gå mer fra det individuelle arbeidet og mot systematisk forebyggende arbeid med tidlig innsats. Det er viktig å merke seg at også stortingsmeldingen påpeker at de to arbeidsoppgavene ikke står i motsetningsforhold mot hverandre, men både forsterker og påvirker hverandre (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 56).

Undersøkelsen ser videre på hvordan konkrete tiltak for økt forebyggende arbeid skal nås, siden forebygging er en gjennomgående politisk og organisatorisk målsetting som vises i grunnlagsdokumentene.

Respondentene ble spurt om hvordan økt fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats vil påvirke deres arbeidshverdag. De aller fleste beskriver at de allerede arbeider mye forebyggende, og at dette ikke vil føre til store endringer i deres arbeid. Mange informanter stiller så spørsmålsteget ved hvordan det eventuelt skal prioriteres uten økte ressurser. Samtidig er det en del som opplever det som en nokså drastisk endring i organiseringen ved deres tjeneste:

*Vi jobber allerede mye forebyggende. Samtidig vil det ikke nødvendigvis være mulig å jobbe mer forebyggende enn vi allerede gjør grunnet tidsmangel og at skolene henviser elever sent. På den måten kommer en skjevt ut før en allerede har startet med å jobbe forebyggende.*

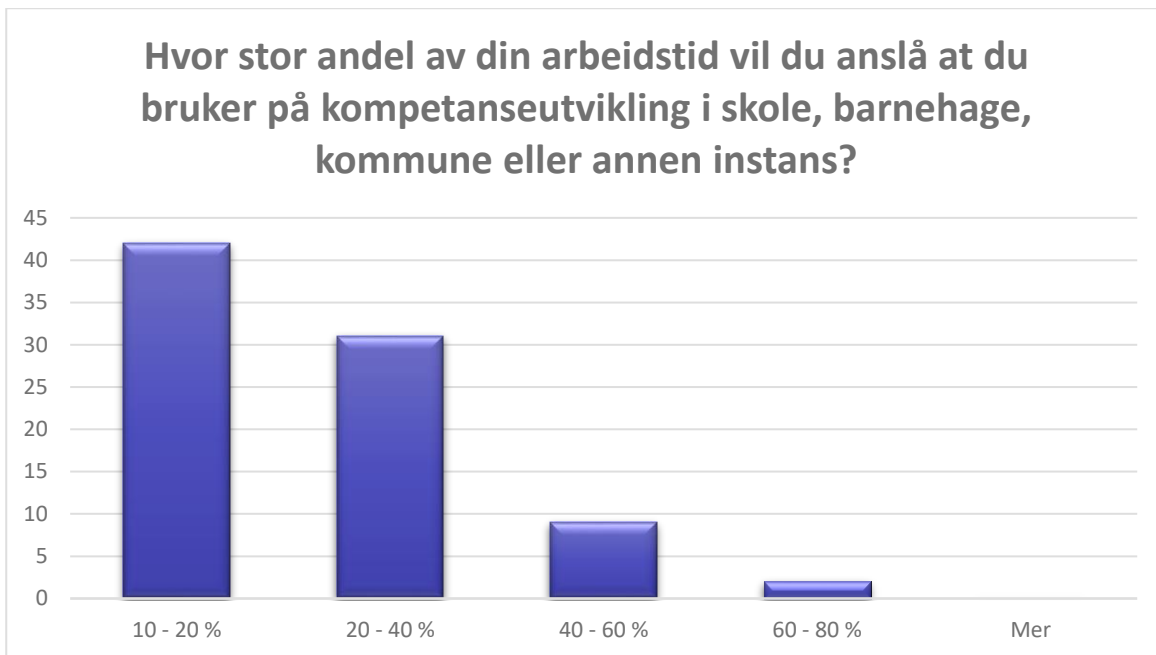
*PPT bør jobbe med forebygging, det er tidlig innsats og det som vil fungere best. Men vi kommer ikke i posisjon til å prioritere det på grunn av tidspress og mange individ-henvisninger.*

*Vi arbeider også i dag med forebygging og tidlig innsats, og ser ikke hvordan vi kan øke dette arbeidet foran lovens krav om utarbeidelse av sakkyndige vurderinger uten økning i bemanningen.*

*Mer forebyggende arbeid vil kreve en endring i kultur, både internt i tjenesten og i skole / barnehage.*

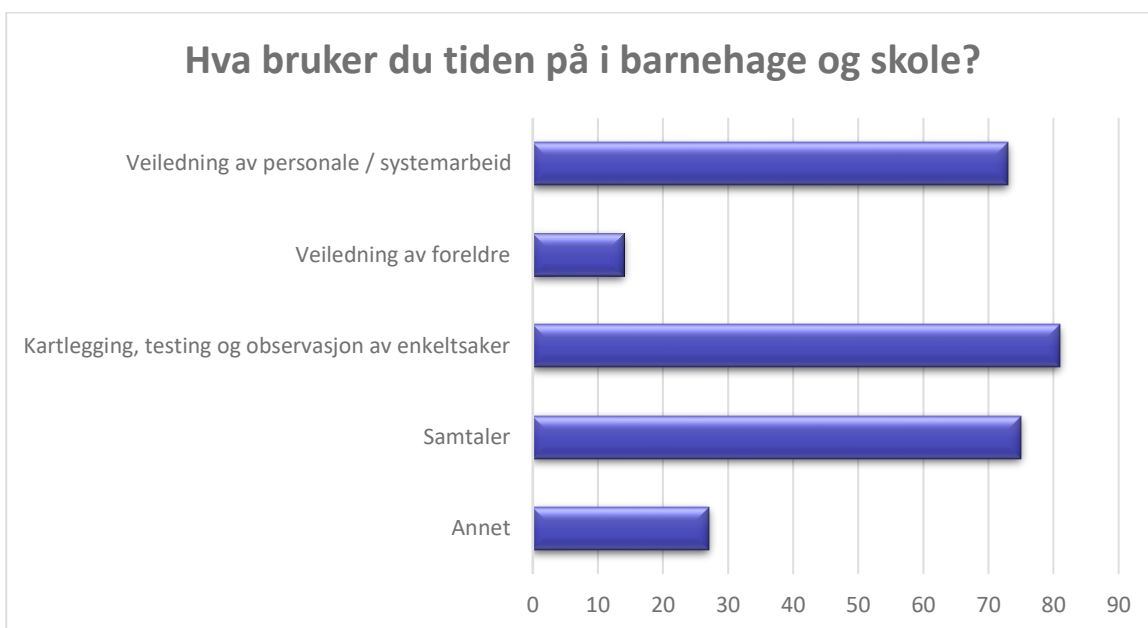
Det er et politisk mål at tjenesten skal arbeide mer systemrettet med forebygging i samarbeid med ansatte i barnehage og skoler. Flesteparten av de ansatte selv svarer at de bruker mellom 10-40 prosent på kompetanseutvikling i skole, barnehage, kommune eller annen instans. Av stortingsmeldingen går det frem at flere av tjenestene bruker opp mot 50 prosent av sin arbeidstid til forebyggende arbeid (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 56), noe som kan se ut som et nokså høyt anslag sett i lys av disse svarene. Likevel nyanseres bildet noe når de ansatte beskriver hva de bruker tiden på ute i felten.





Figur 11. Diagram som viser hvor stor andel av arbeidstiden informantene anslår å bruke på kompetanseutvikling.

Litt over 40 av respondentene svarer at de bruker 10-20 prosent av sin arbeidstid på systematisk kompetanseutvikling, litt over 30 at de bruker 20-40 prosent og under 10 svarer mellom 40-60 prosent.



Figur 12. Oversikt over hva informantene bruker tiden sin på i barnehage og skole.

Når man spør hva de ansatte bruker tiden sin på ute i felten er kartlegging, testing, observasjon, samtaler og veiledning av personale nærmest likt rangert. Det kan tyde på at de ansatte kanskje driver mer med systematisk kompetanseheving enn de selv anslår, dersom man anser veiledning av personale som et ledd i kompetanseutviklingen.

Noe av bakgrunnen for at dette ikke vurderes direkte som kompetanseutvikling kan være at det ligger utenfor det tjenesten selv anser som systemrettet arbeid. Formålet med det pedagogisk-psykologiske systemarbeidet er å sette barnehager og skoler i stand til å mestre utvikling og endring i oppvekstsektoren som skjer med bakgrunn i samfunnsutviklingen for øvrig (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 276). Det handler eksempelvis om å tilby pedagogisk-psykologisk veiledning til ansatte i sektoren og bidra til tilstrekkelig kompetanse i barnehage og skole. Det er grunn til å anta at PP-tjenesten jevnlig veileder personale i sammenheng med enkeltsaker på bakgrunn av svarene i undersøkelsen, men at de legger noe annet i oppdraget om kompetanseutvikling i skole eller barnehage.

Regjeringens mål om at PP-tjenesten skal være mer til stede ute, jobbe tett på barna og at flere skal få tidligere hjelp følges av noen konkrete tiltak. De argumenterer at mer forebyggende innsats kan føre til færre henvisninger og dermed gi rom for mer systemarbeid for de ansatte.

Et av forslagene i meldingen er å endre kravet til sakkyndig vurdering i enkelte forhold, som gir barnehage/skole, i samarbeid med foreldre, mulighet til å fatte vedtak uten sakkyndig vurdering fra tjenesten dersom saken er godt nok opplyst. Eksempelvis omhandler dette vedtak om utsatt skolestart, utvidet opplæringstid eller tegnspråkopplæring (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 57).

Høringssvarene til stortingsmeldingen viser jevnt over positiv oppfatning av regjeringens forslag. De ansatte viser gjennom spørreundersøkelsen er noe mer delt holdning. Omtrent 2/3 er positive eller delvis positive til forslaget, mens 1/3 negative eller delvis negative.

De som er positive trekker fram hvordan forslaget kan bidra til frigjøring av tid, føre til raskere hjelp for barnet og bidra til mer kapasitet til forebyggende arbeid. Dette er helt i tråd med regjeringens ønsker med endringen.

*Positiv til forslaget. Ordning vil kunne frigjøre tid til mer systemrettet og forebyggende arbeid.*

*Støtter dette forslaget. Sakkyndig vurdering tar svært mye tid, som ellers kunne vært brukt ute i barnehage og skole til veiledning på ulike nivåer.*

Samtidig er det flere som uttrykker bekymring for om det kan føre til ulik praksis ved de enkelte skolene og forskjellige kommuner. Det påpekes at disse vedtakene krever kompetanse og helhetlige vurderinger som kanskje barnehagen og skolene ikke innehar i dag, og flere undrer seg om barnets beste ivaretas på en god måte gjennom endringen.

*Skolen og foresatte bør ikke stå alene om å vurdere tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak i slike saker.*

*Jeg er redd skolens økonomi vil avgjøre hvem som får hjelp.*

*Jeg merker jeg blir noe urolig for om barnets beste blir godt nok belyst om endringen gjennomføres, og om momenter som eksempelvis skolens / barnehagens vurdering av barnets beste prioriteres over hensyn til egen bemanning, kompetanse eller annet...*

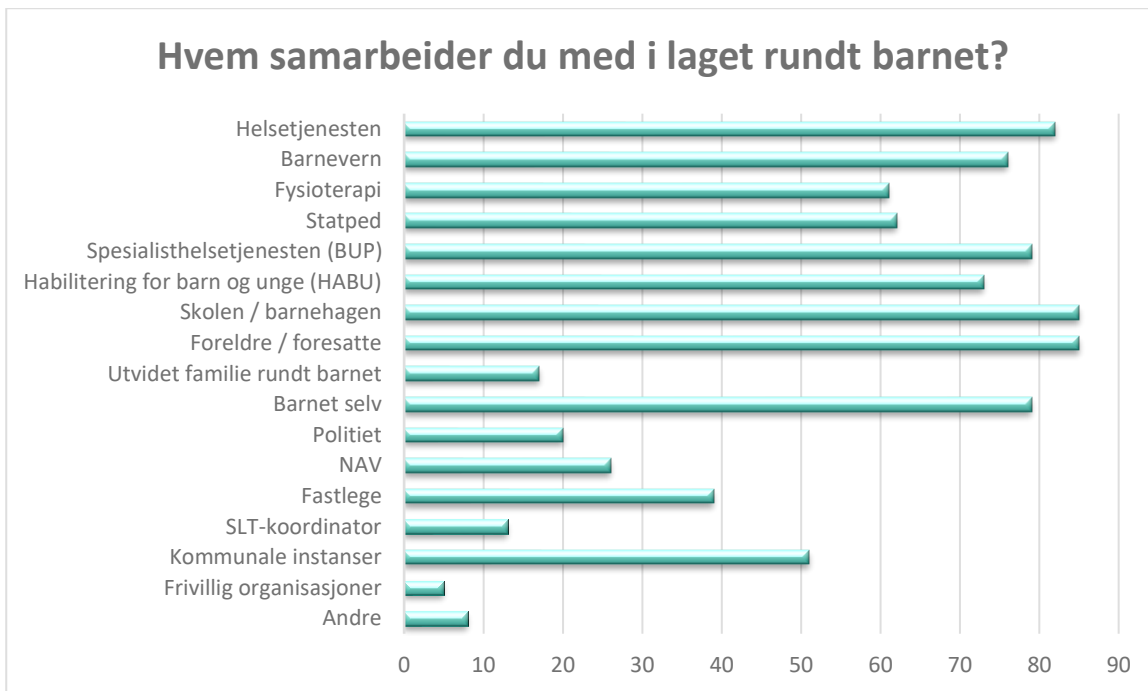
Det er ett hovedmoment som går igjen både hos de som er positive og negative til endringen: det vil føre til få endringer i arbeidsmengde da det er svært få av disse sakene tjenesten arbeider med i dag.

*Fint det, men det er såpass få saker at det ikke vil få reell betydning i belastningen på PPT.*

Svarene i undersøkelsen tyder på at intensjonen bak forslaget er godt, men det er ikke entydig fra de ansatte at det vil være til barnets beste. Og selv om det er få av disse sakene tjenestene behandler, er det likevel saker som krever en del kompetanse for å sikre gode vedtak. I beste fall vil det frigi tid som de ansatte da kan bruke til andre oppgaver, men det kan også være at dette blir en symbolsk endring som ikke har stor praktisk betydning i arbeidshverdagen.

## **4.5 Samarbeid**

PP-tjenesten har en sentral rolle i laget rundt barnet. De er et viktig bindeledd mellom barna og familien, barnehagen/skolen og relevante hjelpetjenester og instanser (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 60). Tverrfaglig møtepraksis kjennetegner allerede arbeidshverdagen og tverrfagligheten er ofte nødvendig for å sikre gode tiltak for barna som trenger hjelp (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 54). Både faglitteratur og stortingsmeldingen viser altså til at tjenesten er viktig når det kommer til det faglige fellesskapet rundt barnet. Informantene svarer at de samarbeider med en rekke aktører i sitt arbeid:



Figur 13. Diagram som viser ulike instanser og personer informantene samarbeider med i sitt arbeid.

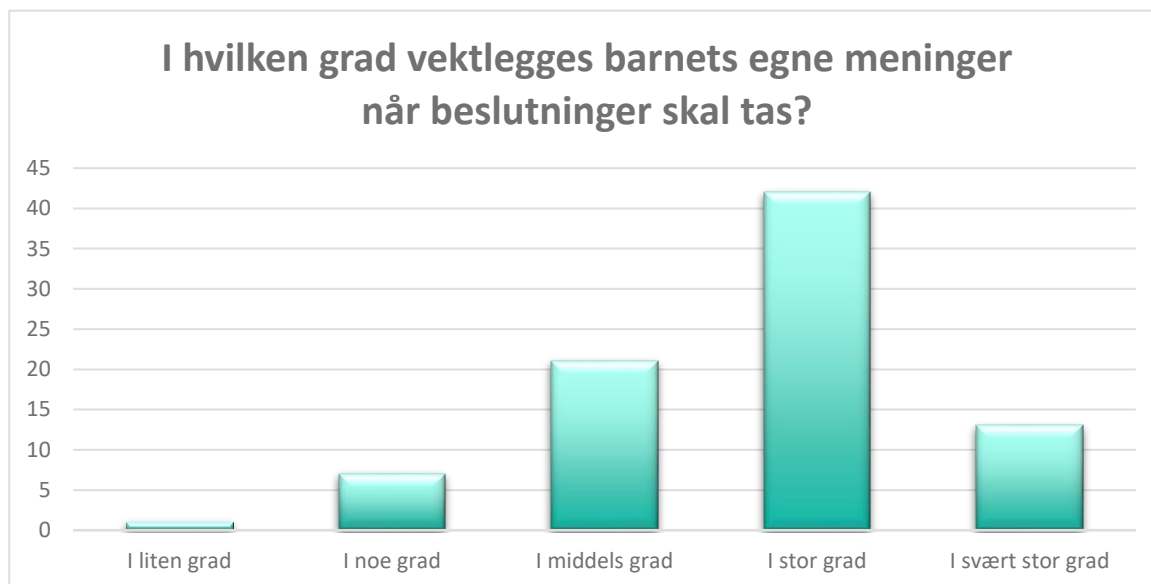
Svarene overlater liten tvil om at dette samarbeidet anses som viktig:



Figur 14. Diagram som viser i hvilken grad informantene synes samarbeidet er viktig.

Resultatene viser at samarbeidet med andre oppleves som viktig for de ansatte. Hesselberg & von Tetzchner (2016, s. 57) understreker at de ansatte må snakke med foreldre, fagfolk og barnet selv når vurderinger skal gjøres. Tjenesten er primært til for foreldre og barn, og hvordan deres rolle og medvirkning sikres i arbeidet er viktig for å sikre gode vedtak og virkemidler. Samtidig viser en

undersøkelse gjort av Barneombudet at PP-tjenesten lytter til barna i for liten grad (Barneombudet, 2017, s. 59). I undersøkelsen kom det fram at de fleste elevene Barneombudet snakket med ikke opplevde at de medvirket i egen skolehverdag. På bakgrunn av dette er informantene spurt i hvilken grad de vektlegger barnets egne meninger når de skal fatte beslutninger:



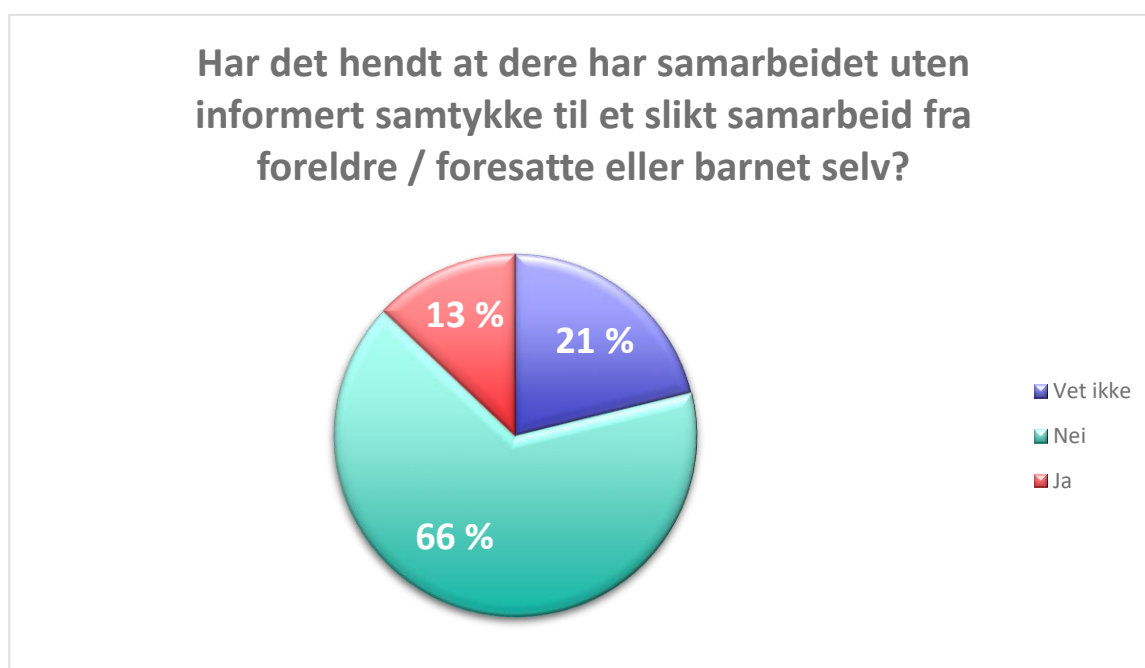
Figur 15. Diagram som viser i hvilken grad informantene vektlegger barnets meninger.

Videre viser svarene fra spørreundersøkelsen at de ansatte snakker direkte med barnet det gjelder i de aller fleste sakene hvor de skal gjøre sakkyndig vurdering:



Figur 16. Diagram som viser i hvilken grad informantene snakker direkte med barnet det gjelder.

Det er PP-tjenesten som skal vurdere hva som må gjøres for at barna og elevene kan få et forsvarlig tilbud tilpasset deres premisser. Da er det helt sentralt at barna selv får uttrykke seg om hvordan de har det og hvilke behov de kjenner på (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 58). Et bredt samarbeid i laget rundt barnet fordrer med det en form for tverrfaglig åpenhet. Det krever informert samtykke (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 55). Likevel er det ikke alltid at det foreligger. 66 prosent svarer at de ikke har samarbeidet uten informert samtykke, 21 prosent vet ikke om de har gjort det, og 13 prosent svarer at de har samarbeidet uten informert samtykke.



Figur 17. Diagram som viser hvor stor andel av informantene som har samarbeidet uten informert samtykke.

Barneombudet sier i sin rapport at PP-tjenesten i noen sakkyndige vurderinger kun hadde snakket med skole og foreldre og ikke barnet selv. De uttrykker at det er vanskelig å se i hvilken grad elevens stemme blir vektlagt i utredningsarbeidet (Barneombudet, 2017, s. 60). Svarene fra denne undersøkelsen indikerer at de ansatte er bevisste på inkludering og medvirkning fra barnet selv, men at samarbeid med andre også byr på noen utfordringer:

*Det at vi jobber under ulike lovverk gjør samarbeid krevende. Barnets beste-vurdering bør alltid veie tyngst for samarbeid, men opplevelsen er at det ikke gjør det. I vår kommune jobber vi i tverrfaglige nettverk i de ulike skolesonene, noe som skal ivareta elevers behov forebyggende. Det oppleves imidlertid at ulike faggrupper ikke har mulighet til å prioritere dette arbeidet i tilstrekkelig grad og ofte uteblir fra disse møtene.*

Videre gir svarene en indikator på at ulike systemer og lovverk kan hindre et godt samarbeid:

*Ulike mandat og forskyving av ansvar i komplekse saker som ufrivillig skolefravær kunne kanskje vært noe unngått dersom man ikke tolket taushetsplikten så firkantet.*

Samtidig som samarbeidet beskrives som viktig av respondentene er tid en gjenganger også her i beskrivelsene av hvorfor det kan være vanskelig å få til i praksis.

Et interessant moment som trekkes fram som kunne bedret samarbeidet på tvers av de ulike faginstansene er samlokalisering. Nettopp dette er nevnt i regjeringens vurdering i stortingsmeldingen. Gjennom utredning vil regjeringen se på hvordan PP-tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjeneste kan samordnes bedre, eller eventuelt slås sammen (Meld. St. 6 (2019-2020, s. 61).

Helse- og omsorgsdepartementet har inkludert dette i et oppdrag til Helsedirektoratet om å se på samarbeidsløsninger mellom spesialisthelsetjenester og kommunale tjenester. Svarene i undersøkelsen tyder på at en sammenslåing kunne gjort samarbeidet enklere, men at det samtidig kan føre til noen utfordringer på veien:

*Jeg tenker at dette kan gi gode muligheter for samarbeid og et bredere syn inn mot den enkelte elev. Samtidig jobber vi i henhold til to ulike lovverk og med to ulike mandat, noe jeg tenker at kanskje gjør det vanskelig å få det til på en sømløs måte og til det beste for barnet. Noe vil vinnes, men noe vil også gå tapt.*

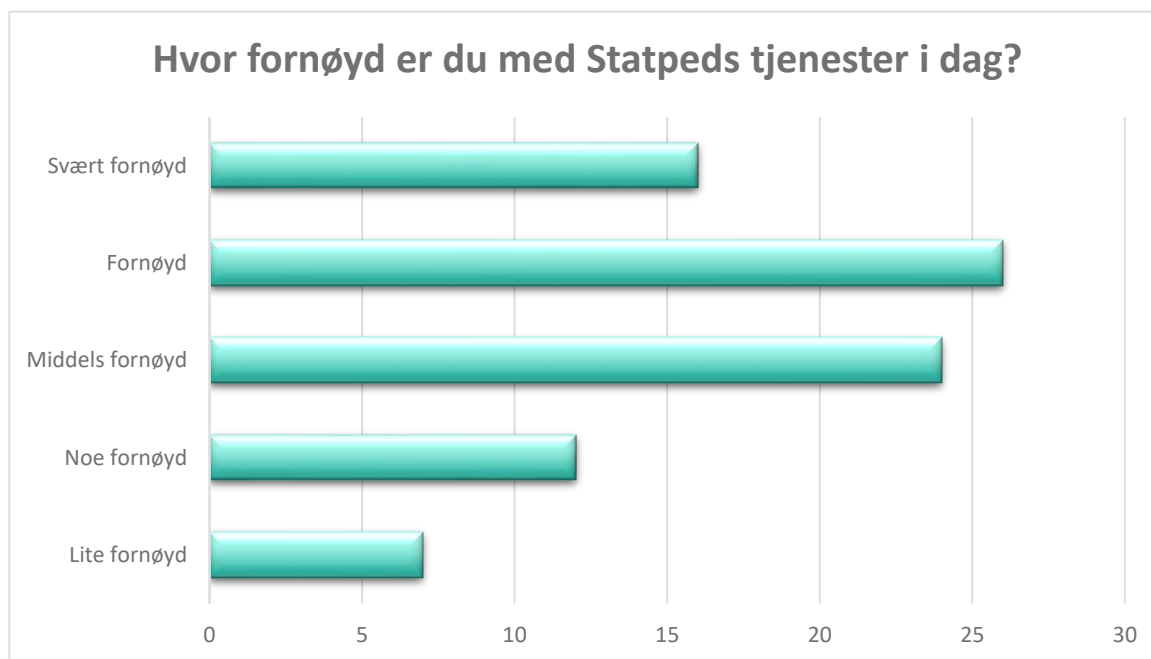
En del av svarene peker på at det er et tydelig skille mellom mandatet til ansatte i helsesektoren og oppvekstsektoren. Flere er redd det kan føre til en sterkere medisinsk-patologisk vanskeforståelse i PP-tjenesten eller at helsesykepleierne da skal ta større plass i skolene. Samtidig trekkes et tettere samarbeid fram som noe positivt hos de aller fleste:

*Det er to ulike felt som nå samarbeider for dårlig, og vi vet for lite om hverandre. Vi bør få større innsikt i hverandres arbeidsområder og lovverk. Tanken om sammenslåing er spennende, men det er en del hinder som må tas tak i for at det skal bli en fungerende ordning. Det er ulike fagpersoner og det må tas hensyn til at PPT og helsestasjon / skolehelsetjeneste driftes på ulike måter i ulike kommuner. Det er viktig å forstå ulikhetene som ligger i det å være helsepersonell og pedagog, og anerkjenne dette, slik at ikke det ene området blir viktigere enn det andre. Så det bør bli et tettere samarbeid, men som del av samme virksomhet må det jobbes veldig mye for at dette skal bli fruktbart.*

Det er tre tydelige temaer som går igjen i svarene som omhandler samarbeid med andre:

- Ulike lovverk og taushetsplikten kan være et praktisk hinder for faglig samarbeid. Bedre digitale systemløsninger og rutiner på tvers av sektorer for arkivering og lagring av informert samtykke kan være til hjelp. Videre vil mer samkjørte lovverk i opplæringslov, helselov og barnevernslov kunne bidra til forenkling.
- Et godt samarbeid på tvers av faginstanser, foreldre og barnet selv er sentralt for å finne gode løsninger. Samtidig er for lite tid en tilbakevendende faktor som står i veien for å skape gode nok arenaer for å følge opp dette samarbeidet tilstrekkelig.
- De ansatte ønsker samarbeidsformer som kan gi mer utvikling enn en oppdatering av status når møtet avholdes. Slike drøftingsarenaer kan bidra til at man i fellesskap virkelig får jobbet videre med saken og sammen funnet ut av veien videre.

Fordi stortingsmeldingen gir klarsignal til en politisk styrt omstilling i Statped er det spurt spesifikt om hvordan de ansatte opplever dette samarbeidet og endringene som skjer i undersøkelsen.



Figur 18. Diagram som viser hvor fornøyd informantene er med Statpeds tjenester.

De ansatte svarer at de er mellom fornøyde og middels fornøyde med tjenestene slik som den statlige støttetjenesten fungerer i dag. 62 prosent av respondentene svarer i figur 13 at de samarbeider med Statped. Den statlige tjenesten skal som beskrevet i teorikapittelet reduseres og bygges ned over tid og vil få et tydelig avgrenset mandat. Et smalere mandat og reduserte økonomiske rammer vil fordre at den statlige tjenesten begrenser hvilke områder de kan tilby spesialisert kompetanse.



Omstillingen innebærer at de vil konsentrere seg om å støtte kommuner slik at barn og elever med behov for særlig omfattende tilrettelegging får den hjelpen de trenger (Statped, 2021, s. 58). Konkret betyr det at de bare skal bistå i de mest komplekse sakene i tiden fremover. Gjennom undersøkelsen gjort i denne avhandlingen tydeliggjøres det et spenn i hvordan de ulike PP-tjenestene benytter seg av Statped. Det framkommer også i hvordan de opplever endringen i egen arbeidshverdag gjennom omstillingen som er på trappene:

*At Statped reduseres og bygges ned over tid vil være katastrofalt da vi er en liten tjeneste og er avhengig av å hente kompetanse og samarbeide med andre instanser. Her er Statped sin ekspertise svært viktig for å kunne drøfte, få ekstern veiledning og faglig input.*

*I veldig liten grad for min egen del. Jeg opplever at vi har god kompetanse til å løse de problemstillinger vi står ovenfor, da vi er et stort kontor med mange ulike utdanninger og spesialområder. For de hos oss som jobber med de store, sammensatte vanskene med omfattende hjelpebehov vil nok Statpedes nedskalering bli mer merkbar.*

Svarene indikerer at tjenestenes forutsetninger til å imøtekomme endringene som skjer avhenger av deres faglige organisering og robusthet gjennom størrelse. Det er intet nytt tema innenfor organisering av velferdsstaten. Som tidligere skissert er en av hovedutfordringene i rommet mellom politikk og pedagogisk praksis at ansvaret oversvømmer dem som skal forvalte det (Vike, 2016, s. 205). Førstelinjas betydning i velferdsstaten er i så måte svært stor, og man har historisk sett at de ansatte arbeider langt utover oppgavene knyttet til operasjonaliseringer av sitt utførende mandat. Vike argumenterer videre at når tjenestene selv må ta ansvar for egne grenser knyttet til å holde budsjett og forhindre uhåndterlig vekst i arbeidsoppgaver og ansvar innenfor gitte rammer, flyter ansvarsfølelsen og presset over på de ansatte. Ansatte i PP-tjenesten er ikke et unntak:

*Det blir mer ansvar på meg som PP-rådgiver i de mer omfattende sakene. Vi vil få et større press fra Statped og BUP til å overta en del av oppgavene de gjør i dag, samtidig som det ligger føringer i at vi skal være mer ute i skolen og jobbe forebyggende. PP-tjenesten vil derfor bli dratt i to ulike retninger samtidig som at dagens oppgaver ikke reduseres.*

*Enda flere oppgaver. Jeg begynner å frykte for helsen min.*

Engeland og Langfeldt (2009, s. 16) mener dette henger sammen med en bølge av økt sentralisering av makt i et desentralisert system. De avslutter sin artikkel fra 2009 med å påpeke at maktfordelingen mellom staten og kommunene er på samme sted som før desentraliseringsbølgen

startet på slutten av 1970-tallet. Fortsatt definerer staten så mye av utdanningspolitikken at kommunenes relative makt er redusert.

Resultatene fra denne undersøkelsen antyder at en reduksjon i Statped's tjenester vil treffe de mest utsatte kommunene hardest. En del kontorer innehar så bred kompetanse på ulike felt at de ikke har særlig behov for et tett samarbeid med Statped, mens andre er helt avhengig av kompetanseutveksling i ulike saker. Det er isolert sett ikke et spesielt overraskende funn at ulike forutsetninger innebærer ulike opplevelser, men det kan ha av stor praktisk betydning for hvordan tjenestene er rustet til endringene som kommer. Nettopp tjenestens forutsetninger er siste tema for resultatene i undersøkelsen.

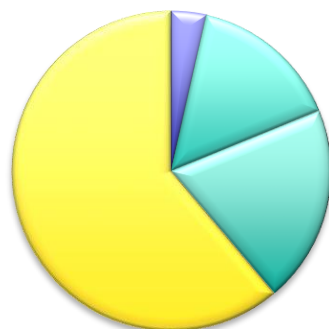
## **4.6 Tjenestens indre forutsetninger**

Med bakgrunn i reduksjonen av Statped erkjenner regjeringen Solberg gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020, s. 74) behovet for å styrke kompetansen i PP-tjenesten. Det er nødvendig med et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for å kunne ivareta behovene for tilrettelegging når bistanden på en del områder blir borte. Kompetanseløftet er en del av dette, men Utdanningsdirektoratet har også fått i oppgave å vurdere andre tiltak og ordninger som vil sikre best kompetanse ute i kommunene.

Utdanningsnivået til ansatte i PP-tjenesten er høyt, og tre av fire ansatte i dag har mastergrad (Andrews & Hustad, 2022, s. 51). På tross av mange kompetente ansatte fastslår rapporten fra Nordlandsforskning at PP-tjenestens ressurser likevel ikke strekker til. Den er skrevet med bakgrunn i de oppgavene som allerede ligger innad i tjenestens mandat, og det er grunn til å anta at nedbyggingen av Statped vil innebære økte oppgaver i tiden som kommer (Hovde & Alver, 2022).

For å møte de politiske ambisjonene om et godt lag tett på barn og unge, har Utdanningsforbundet over tid argumentert for en bemanningsnorm i PP-tjenesten. Det vektlegges i deres høringsvar til Stortingsmelding 6 (2019 – 2020). I høringsvarene løftes også spørsmålet om kompetansekrav i tjenesten. De ansatte er gjennom spørreundersøkelsen spurt om deres innstilling til kompetansekrav og bemanningsnorm:

## Innstilling til kompetansekrav og bemanningsnorm i PP-tjenesten



■ Nokså negativ ■ Nøytral ■ Nokså positiv ■ Svært positiv

Figur 19. Informantenes innstilling til kompetansekrav og bemanningsnorm.

Flesteparten av de ansatte er svært positive til kompetansekrav og bemanningsnorm i PP-tjenesten:

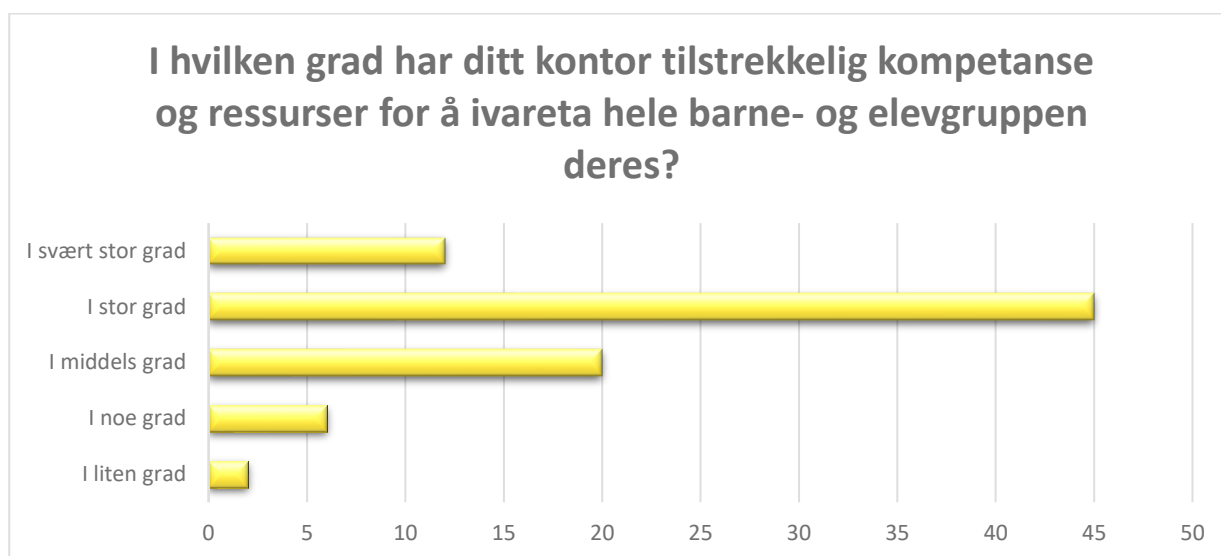
*Vi har generelt mye kompetanse, men for liten tid. Så bemanningsnorm tenker jeg kan være bra. Per dags dato rekker vi ikke over våre arbeidsoppgaver, og må i mange tilfeller gjøre kun et minimum. Vi har også veldig lange ventelister, så barn og elever får ikke rett hjelp til rett tid per i dag.*

*Vi blir pålagt flere oppgaver, uten at kommunen i noen grad trenger å forplikte seg til et minimum av bemanning. Det setter PP-tjenesten i en krevende spagat.*

Svarene i undersøkelsen indikerer en klar trend. De ansatte er endringsvillige og positive til økt kompetanse i egen sektor som foreslås i stortingsmeldingen. Samtidig uttrykker de en opplevelse av stadig økende arbeidsbelastning uten at det følger nødvendige ressurser til oppbemanning. Bakgrunnen for arbeidsbelastningen er sammensatt, men flere trekker fram nedbemanning i 2. og 3. linje, deriblant i Statped og BUP, som gjør at mye av arbeidet blir overført videre til de ansatte i tjenesten.

Opplevelsen av flere oppgaver uten særlig styrking av ressurser er ikke et nytt fenomen. Ser vi tilbake til tidslinjen for utvikling av pedagogisk-psykologisk tjeneste er det flere milepæler som viser nettopp en slik retning i organiseringen. PP-tjenestens oppgaver har stadig utviklet seg, fra å skulle skille ut barn til spesialklasser og spesialskoler, mot arbeidet til å inkludere spesialpedagogiske tiltak i den ordinære skolen i 1969, til når opplæringslovene ble samlet i 1998 og tjenesten fikk i oppgave å drive med systemarbeid i skolene (Hesselberg & von Tetzchner, 2016, s. 31). Videre er det

undersøkt hvordan de ansatte anser deres ressurser som samlet tjenestekontor ved deres arbeidssted.



Figur 20. Diagram som viser i hvilken grad informantene opplever tilstrekkelig kompetanse og ressurser ved sitt kontor.

Når informantene blir bedt om å utdype svaret ovenfor beskriver brorparten at de opplever å ha mange kompetente kolleger, og at kontoret har gode rutiner for erfaringsutveksling og utvikling av kompetanse på mange områder. Også her skisseres det noe ulikhet mellom store og små tjenestekontor, men det er få som uttrykker å ikke ha tilstrekkelig kompetanse samlet sett.

De ansatte trekker fram kombinasjonen av høy formell kompetanse i fellesskapet, bred fagbakgrunn og tverrfaglighet, kompetanseutvikling fra Statped, formell videreutdanning og dyktige faggrupper som samles jevnlig for kompetanseutveksling som suksesskriterier for en kunnskapsrik tjeneste. Samtidig er det to elementer det spørres om i figur 20, både kompetanse og ressurser. Sistnevnte trekkes fram som utfordrende blant mange av informantene:

*Kontoret er per i dag sammensatt av rådgivere med god og bred kompetanse og erfaring. Kontoret oppleves imidlertid som underbemannet og vi opplever derfor å ha manglende ressurser for å ivareta hele barne- og elevgruppen.*

*Vi er mange kompetente folk, men vi har et stort trykk av henvisninger inn til oss. Vi er flere som føler oss overveldet av sakstrykket og nye krav til tilstedeværelse. Nå er vi flere som tenker «skulle ønske jeg kunne sykemeldt meg slik at jeg fikk litt uavbrutt skriveid», så det er noe som skurrer.*

Økt kompetanse i PP-tjenesten trekkes fram som en målsetting gjennom Stortingsmelding 6.

Meldingen viser til en kartlegging fra 2013 som viste mangler innenfor regelverk, rammeplanarbeid,

vurdering og andre relevante temaer for de ansatte i tjenesten. I tillegg er det en god andel ansatte og ledere som har gjennomført videreutdanning etter en satsing mellom 2013 og 2018 (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 59). Videre ønsker regjeringen å styrke kompetansen gjennom kompetanseløftet som er belyst i teorikapitlet.

Samtidig fremstår det gjennom svarene i denne undersøkelsen at det ikke er kompetansen som er den største utfordringen for de ansatte for å ivareta sine oppgaver i PP-tjenesten. Mangelvaren i de ansattes beskrivelser er tid og ansattressurser som framkommer gjennomgående i datasettet. Organiseringen av PP-tjenesten beskrives som hensiktsmessig gjennom flere undersøkelser enn denne. Nordlandsforskning har gjennom sin rapport «Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?» sett på nettopp hvordan kompetanse, arbeidsform og organiseringen passer med oppgavene de ansatte står ovenfor. Deres forskning indikerer også at tjenesten er rustet for å være tett på barna og elevene, men at underbemanning er et tilbakevendende tema også blant lederne som besvarte deres undersøkelse (Andrews & Hustad, 2022, s. 8).

## 4.7 Oppsummering

Resultatkapitlet presenterer og redegjør resultatene organisert inn i de fire hoveddelene. Disse er analysert, diskutert og forklart med utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget for avhandlingen.

Resultatene indikerer en tjeneste som er endringsvillig og positive til en del av forslagene som ligger i stortingsmeldingen. Samtidig er det flere som lurer på nettopp hva som skjer fremover, hvordan de politiske føringene påvirker utarbeidelsen av ny opplæringslov og hvordan intensjonene i meldingen skal utformes i praktisk virke.

Resultatene fra spørsmål knyttet til balansen mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid er viet god plass i kapitlet. Informantene beskriver at de bruker flere dager i uken ute i felten, men halvparten av dem opplever det samtidig som begrenset. De bruker en stor andel av sin arbeidstid på å utarbeide sakkyndige vurderinger, men skrivearbeidet utgjør en betydelig mindre del av dette arbeidet enn det fremstår i stortingsmeldingen. Resultatene indikerer at de ansatte arbeider en god del forebyggende som en del av sakkyndighetsarbeidet gjennom veiledning og kompetanseheving av ansatte i barnehage og skole. Det kan synes som at hva man legger i

systemrettet arbeid er sentralt for tolkningen av nettopp hvor mye systemrettet tjenesten allerede arbeider i dag.

Videre er samarbeid på tvers av etater viktig, og de ansatte i PP-tjenesten er opptatt av å inkludere og involvere barna i sakene de arbeider med. Det skimtes likevel noe uryddig praksis når det gjelder samarbeid uten informert samtykke og at ulike systemer og lovverk i ulike tjenester står til hinder for samarbeidet med andre. Mange av informantene samarbeider med Statped i dag, og det er delte meninger om omorganiseringen Statped går gjennom. Nettopp her hadde demografiske data fra undersøkelsen vært relevant, for å se om det er tjenestekontorenes størrelse eller andre variabler som har betydning for hvor hardt de rammes eller ikke rammes av den statlige nedbyggingen.

Det tydeligste svaret i resultatene er entydig: informantene peker på for lite tid og for få ansattressurser som de to mest krevende elementene i deres arbeidshverdag. De ansatte imøtekommer nye og flere oppgaver i tråd med politiske føringer, men savner nok ressurser til å møte oppgavene på en god måte. Resultatene skisserer en tjeneste som allerede arbeider under stort press, og det krever en reell omstilling som også peker på hvilke oppgaver som skal bortfalle dersom innføringen av nye skal bli vellykket.

## 5 Avslutning

### 5.1 Svar på forskningsspørsmål og problemstilling

Avslutningsvis vil avhandlingen trekke frem igjen forskningsspørsmålene og problemstillingen. Deretter skisseres avsluttende betraktninger om betydningen av resultatene knyttet til et overordnet perspektiv og implikasjoner for praksis.

#### Hvilke endringer er beskrevet i Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringsvarene?

Stortingsmeldingen skisserer en blanding av normative føringer og konkrete endringsforslag. Føringerne handler i stor grad om en dreining av mandatet til pedagogisk-psykologisk tjeneste fra hovedvekt på det individrettede arbeidet og over på mer systemrettet og forebyggende arbeid. De konkrete forslagene som vil påvirke arbeidshverdagen til ansatte i PP-tjenesten er eksempelvis endring i kravet om sakkyndige vurderinger, omorganisering og reduksjon av den statlige spesialpedagogiske tjenesten, et landsomfattende kompetanseløft innen det spesialpedagogiske feltet og sikre mer kompetanse i PP-tjenesten. Det foreligger videre et forslag om å undersøke mer samarbeid eller eventuelt samorganisering mellom tjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Høringsvarene til stortingsmeldingen stiller seg bak intensjonen om mer forebyggende arbeid og tidlig innsats. Mange av dem er positive til at de ansatte i tjenesten skal arbeide mer ute i felten og med mer systemrettet arbeid. Samtidig problematiseres det hvordan dette skal skje uten krav til bemanning, kompetanse og organisering innad i tjenesten. Høringsvarene løfter også frem kompetanse- og bemanningsnorm som relevant å undersøke. Det uttrykkes bekymring for nedbyggingen av Statped. Det er delte meninger om stortingsmeldingens forslag om vedtak uten sakkyndig vurdering til grunn.

#### Hvordan beskriver de ansatte opplevelsen av disse endringene?

De ansatte uttrykker gjennom spørreundersøkelsen at de er positive til endringsforslagene som skisseres. Spesielt det å arbeide mer forebyggende og i tettere samarbeid med andre beskrives som nyttig. De fleste er positive til endring i kravene til sakkyndig vurdering i saker som er godt nok opplyst, men samtidig bekymret for om det reduserer kvaliteten i arbeidet og går ut over barna det gjelder. De påpeker spesielt at dette ikke reduserer arbeidstrykket for de ansatte i særlig grad.

Informantene beskriver delte opplevelser når det gjelder reduksjonen i Statped. Flere uttrykker at det blir et betydelig tap av sårt trengt kompetanse, mens andre sier at de allerede arbeider ved et tjenestekontor som langt på vei innehar den kompetansen de trenger internt.

Resultatene viser at de ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste opplever endringene gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020) som relevante og interessante. Selv om de ansatte ønsker å arbeide mer forebyggende og med tidlig innsats, kjenner de seg delt mellom dette ønsket og deres reelle mulighet til å gjøre det i praksis.

### **Viser spørreundersøkelsen noen endring i arbeidsformen i pedagogisk-psykologisk tjeneste i tråd med de politiske målsettingene?**

Det kan skimtes trekk i tjenestens arbeidsform som er i tråd med de politiske målsettingene. Deriblant at de ansatte er tettere på barna og elevene de arbeider med, og er helt sentrale for samarbeidet i laget rundt dem. Det er vanskelig å si noe om dette er en endring med bakgrunn i stortingsmeldingen i seg selv, eller om det er beskrivende trekk ved tjenesten som er uavhengig av politiske intensjoner. Samtidig beskrives tid og ressurser som det største og mest konkrete hinderet for å utvikle tjenesten videre i tråd med de målsettingene som stortingsmeldingen skisserer.

### **Hvordan opplever ansatte i pedagogisk-psykologisk tjeneste endringene som løftes gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringsvarene til denne?**

Svarene fra undersøkelsen indikerer tydelig ulike opplevelser av endringene som kommer basert på tjenestekontorets størrelse og indre forutsetninger. Flere av refleksjonene fra de ansatte omhandler i hvilken grad de selv føler seg rustet til å påta seg nye oppgaver, og kontorets kompetanse på ulike felt trekkes fram som enten en utfordring eller styrke i møte med målsettingene fra Stortingsmelding 6 (2019-2020). Det er grunn til å anta at det skaper forskjeller i hvilket tilbud barn og unge får som følge av dette.

Stortingsmeldingen vektlegger tydeligere oppgaver, kompetanseutvikling innad i tjenesten og større fagsamarbeid med forebyggende fokus som en mulig resept for å sikre god kvalitet ved alle PP-kontor i landet. Det er en interessant motsetning til resultatene ovenfor som peker på kompetente ansatte som ønsker endringene og målsettingene velkommen, og som allerede arbeider med



tydelig avgrensede oppgaver, men som samtidig tydelig etterspør to elementer for bedre kvalitet i tjenesten: mer tid og flere ressurser.

## 5.2 Avsluttende betraktninger

Stortingsmelding 6 (2019-2020) viser en rekke normative målsettinger som følges av konkrete endringer for pedagogisk-psykologisk tjeneste. Dersom alle tiltakene gjennomføres som skissert i meldingen vil det i praksis innebære å overføre et større ansvar og flere oppgaver fra det statlige spesialpedagogiske feltet, til kommunene og fylkeskommunene. Kombinasjonen av kutt i det statlige leddet og stadig flere oppgaver utvider på denne måten PP-tjenestens mandat.

Denne utviklingen føyer seg inn i en historisk kontekst. I det store bildet skimtes en velferdsstat som gjennom styringsprinsippet skaper et udefinert rom mellom politisk vilje og pedagogisk praksis. Det fremstår gjennom resultatene av denne undersøkelsen at det er de ansatte i førstelinja som bærer ansvaret for å fylle dette rommet. Det individualiserte ansvaret blir spesielt tydelig når ansatte uttrykker et ønske om å bli sykemeldt for at de skal få mulighet til å komme til bunns i arbeidsoppgavene de ikke rekker over.

Med bakgrunn i utviklingen sett gjennom flere epoker er det valgt å inkludere et historisk perspektiv på problemstillingen. To av de historiske elementene er spesielt verdt å bemerke seg. Det første er hvordan tidslinjen viser ulikheter i det spesialpedagogiske tilbudet over tid, det andre hvordan sakkyndighetsarbeidet tradisjonelt har vært de ansattes hovedoppgave.

Et interessant steg i videre forskning vil være å se hvordan endringene blir utslagsgivende for den enkelte tjeneste gjennom kvantitative undersøkelser. På den måten kan det være mulig å finne trekk ved de tjenestene som opplever seg som godt rustet for endringene, kontra dem som opplever seg strukket i det mandatet de allerede arbeider etter. I dette spennet kan det ligge interessante funn for å fundamentere hvordan man kan sikre gode forutsetninger på tvers av ulike kommuner og fylkesgrenser. Resultatene i denne avhandlingen indikerer at likeverdighet i tjenesten henger tett sammen med både kapasitet og kvalitet i arbeidet. Det framstår i de ansattes betraktninger at det i stor grad handler om å utvide tjenestens kapasitet i takt med utviklingen av mandatet, heller enn strammere intern organisering.

Gapet mellom velferdsstatens ambisjoner og kapasitet i utøvelsen for å nå disse begrensene seg ikke til det spesialpedagogiske feltet. Tidligere forskning på velferdsstaten peker på en historisk trend av sentralisering av makt og desentralisering av ansvar (Engeland & Langfeldt, 2009; Vike et al., 2016). Dette misforholdet synes i stor grad å hvile på hvordan politiske føringer skaper omfattende målsettinger for tjenesteutøverne, men uten at det følger konkrete midler eller forsterkede ressurser med. Denne avhandlingen føyer seg inn i rekken av denne oppfatningen.

## Litteraturliste

- Abelia. (2020). *Innspill: Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Høringssvar].
- Andrews, T. M. & Hustad, B.-C. (2022). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* (NF rapport nr: 12/2022). Nordlandsforskning. [nordlandsforskning.pdf \(utdanningsforbundet.no\)](https://nordlandsforskning.pdf.utdanningsforbundet.no)
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2018). Inledning. I M. Alvesson & K. Sköldbberg (Red.), *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2. utg., s. 17-30). Studentlitteratur.
- Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening? Barneombudets fagrapport 2017*. Barneombudet. [«Uten mål og mening?» - om spesialundervisning i norsk skole – Barneombudet](https://www.barneombudet.no/uten-mal-og-mening)
- Barneombudet. (2020). *Notat til utdannings- og forskningskomiteens høring 28. Januar. Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Meld. St. 6 2019-2020)* [Høringssvar].
- Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: a practical guide*. Sage Publishing.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- Cerebral Parese-foreningen. (2020). *Høringsuttalelse fra CP-foreningen til Utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget* [Høringssvar].
- Engeland, Ø. & Langfeldt, G. (2009). Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 – 2008. *Acta Didactica Norge*, 3(1), 1 – 16. <https://doi.org/10.5617/adno.1037>
- Forandringsfabrikken. (2020). *Høringsnotat til Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO»* [Høringssvar].
- Foreldreutvalgene for grunnsopplæringen og barnehagene. (2019). *Kommentarer til Meld. St. 6 (2019-2020)* [Høringssvar].
- Fugelli, P. (2003). *O-visjonen: Essays om helse og frihet*. Universitetsforlaget.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. (2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Meld. St. 6 2019-2020). Merknad til Utdannings- og forskningskomiteen 28. januar 2020* [Høringssvar].
- Gran, T. (2012). *Vitenskap i praksis: Metoder i forskning på harde og sosiale fakta*. Abstrakt forlag.
- Hesselberg, F. & von Tetzchner, S. (2016). *Pedagogisk-psykologisk arbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Holst-Jæger, J. E. (2018). Tett på i arbeidet for inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring: PP-tjenesten som en aktiv bidragsyter i arbeidet for barn og unge. I B. Johannessen & T. Skotheim (Red.), *Barn og unge i midten: Tverrfaglig og tverretattlig arbeid i barn og unges oppvekst* (s. 173 – 207). Gyldendal Akademisk.
- Hovde, G. & Alver, V. (2022, 8. november). *PPT får ikke gjort lovpålagte oppgaver*. Utdanningsforbundet. [PPT får ikke gjort lovpålagte oppgaver \(utdanningsforbundet.no\)](https://www.utdanningsforbundet.no/ppt-far-ikke-gjort-lovpalagte-oppgaver)
- Hørselshemmedes Landsforbund. (2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Meld. St. 6 2019-2020). Merknad til Utdannings- og forskningskomiteen 28. januar 2020* [Høringssvar].
- ISAAC Norge. (2020). *Behandling av Meld. St. 6 (2019-2020)* [Høringssvar].
- Kleven, T. A. & Hjordemaal, F. R. (2018). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode: En hjelp til kritisk tolking og vurdering*. Fagbokforlaget.
- KS. (2020). *Notat til høring Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på» i Utdannings- og forskningskomiteen 28.01.2020* [Høringssvar].
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Kvernbekk, T. (2016). Om mål. I O. A. Kvamme, T. Kvernbekk & T. Strand (Red.), *Pedagogiske*

- fenomener: en innføring* (s. 73 – 83). Cappelen Damm Akademisk.
- NESH. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (5. utg.). De nasjonale forskningsetiske komiteene.
- NHO. (2020). *NHOs hørings svar: Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Fagbokforlaget, Red.). Fagbokforlaget.
- Norges Blindforbund. (2020). *Høringsnotat St. meld. 6 – Tett på tidlig innsats* [Hørings svar].
- Norsk Epilepsiforbund. (2020). *Norsk epilepsiforbunds notat til høring om Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap* [Hørings svar].
- Norsk Lektorlag. (2020). *Tett på – tidlig innsats. Høring i Stortingets Utdanning- og forskningskomité 28.01.2020* [Hørings svar].
- Norsk Psykologforening. (2020). *Norsk psykologforenings innspill til Utdannings- og forskningskomiteens høring om Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Norsk Sykepleierforbund. (2020). *Innspill til Utdannings- og forskningskomiteens muntlige høring 28.01.20* [Hørings svar].
- Norsk Tjenestemannslag. (2020). *Meld. St. 6 (2019-2020) – innspill og kommentarer fra Norsk Tjenestemannslag* [Hørings svar].
- Personskadeforbundet LTN. (2020). *Hørings svar om Meld. St. 6 (2019-2020)* [Hørings svar].
- Redd Barna. (2020). *Redd Barnas notat til høringen om Meld. St. 6 (2019-2020): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Rønning, R. & Lesjø, J. H. (2015). *Vårt politiske Norge: En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Sjøvoll, J. (2015). Individ- eller systemfokus i pedagogisk-psykologisk tjeneste: problemstillinger i masteroppgaver. *Psykologi i kommunen*, 50(6), 7 – 18.
- Skolelederforbundet. (2020). *Høringsinnspill Meld. St. 6 (2019/2020)* [Hørings svar].
- Skolenes landsforbund. (2020). *Notat fra Skolenes landsforbund om stortingsmelding 6 – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Solbakken, S. S. (2019). *Statistikk for nybegynnere*. Fagbokforlaget.
- Statped. (2021). *Årsrapport 2021*. [statped -arsrapport-2021 web.pdf](#)
- Strand, T. (2016). Pedagogikkens samfunnsoppdrag. I O. A. Kvamme, T. Kvernbekk & T. Strand (Red.), *Pedagogiske fenomener: en innføring* (s. 330 – 342). Cappelen Damm Akademisk.
- Svartdal, F. (2015). *Psykologiens forskningsmetoder* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Svenkerud, S. & Opdal, L. (2019). Roller og relasjoner. PP-rådgiveren mellom sakkyndig ekspert og skoleutvikler. *Psykologi i kommunen*, 3(2), 7 – 17.
- UNICEF Norge. (2020). *Innspill fra UNICEF Norge til Utdannings- og forskningskomiteens behandling av Meld. St. 6 (2019-2020): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Unge Funksjonshemmede. (2020). *Høringsnotat «Tett på» - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Meld. St. 6 2019-2020)* [Hørings svar].
- Universitetet i Oslo. (2020). *Høring om Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Hørings svar].
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 5. oktober). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. [Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis \(udir.no\)](#)
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 1. april). *Ny opplæringslov med forskrifter fra august 2024*. [Ny opplæringslov med forskrifter fra august 2024 \(udir.no\)](#)

- Utdanningsforbundet. (2020). *Innspill til åpen høring om Meld. St. 6 (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Høringssvar].
- Vike, H. Debesay, J. & Haukelien, H. (2016). Betingelsene for profesjonsutøvelse i en velferdsstat i endring. I H. Vike, J. Debesay & H. Haukelien (Red.), *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester* (s. 14 – 39). Gyldendal Akademisk.
- Vike, H. (2016). Omsorgens frihet. I H. Vike, J. Debesay & H. Haukelien (Red.), *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester* (s. 193 – 213). Gyldendal Akademisk.
- Virke. (2019). *Notat St. meld. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* [Høringssvar].

# Vedlegg

## 5.3 Vedlegg 1: Vurdering av behandling av personopplysninger fra Sikt

Vurdering av behandling av personopplysninger

13.02.2023

**Referansenummer**

669692

**Vurderingstype**

Automatisk

**Dato**

13.02.2023

**Prosjektittel**

Endring i pedagogisk-psykologisk tjeneste gjennom Meld. St. 6 (2019- 2020)

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Universitetet i Sørøst-Norge / Fakultet for humaniora, idrett- og utdanningsvitenskap / Institutt for pedagogikk

**Prosjektansvarlig**

Oddvar Hjulstad

**Student**

Lisa Dawn Aarnes

**Prosjektperiode**

02.01.2023 - 01.06.2023

**Kategorier personopplysninger**

- Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

**Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.06.2023.**

**Grunnlag for automatisk vurdering**

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år

- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
  - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
  - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
  - Fagforeningsmedlemskap
  - Genetiske data
  - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
  - Helseopplysninger
  - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

#### **Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde**

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

#### **Informasjonssikkerhet**

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

## 5.4 Vedlegg 2: Spørreundersøkelse utarbeidet i Nettskjema

### Din opplevelse av arbeidet i PPT

#### Spørreundersøkelse for ansatte i PPT om Meld.St.6 (2019-2020) og høringssvarene til denne

Denne spørreundersøkelsen er laget for ansatte i PP-tjenesten. Målgruppen er PP-rådgivere og andre fagfolk. Spørreundersøkelsen er utarbeidet på bakgrunn av en masteroppgave i pedagogikk med fordypning i spesialpedagogikk rettet mot andre læringsarenaer og velferdstjenester. Den tar utgangspunkt i Stortingsmelding 6 (2019-2020) Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO, og høringssvarene som er sendt fra ulike interesseorganisasjoner i forbindelse med denne.

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan endringer i pedagogisk-psykologisk tjeneste beskrives i Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringsvar til denne, sett i lys av opplevelsen hos dere ansatte i tjenesten selv. Besvarelsen ønsker å belyse ulike momenter som tas frem i stortingsmeldingen slik at flere sider ved forslagene nyanseres. For at besvarelsen skal kunne gi et nøyaktig bilde av deres opplevelser, ber jeg deg om å svare så ærlig og konkret som mulig. Ingen av spørsmålene er obligatoriske, men det gir et mer korrekt bilde dersom du har anledning til å besvare alle. Undersøkelsen tar omtrent femten minutter å besvare.

Ved delta i spørreundersøkelsen samtykker du til at dine svar kan brukes i tråd med masteroppgavens formål. Opplysningene i spørreundersøkelsen blir helt anonymisert, de kan ikke spores tilbake til deg, og du kan når som helst trekke ditt samtykke.

Se informasjonsskriv vedlagt i e-posten for mer informasjon om behandling av opplysningene.

Tusen takk for at du vil delta, ditt bidrag vil gjøre oss klokere!

Med beste hilsen, Lisa Dawn Aarnes

Masterstudent

Lisa.dawn.aarnes@outlook.com

+47 918 63 168



### 1 Samtykke til deltakelse i spørreundersøkelsen

Ved å krysse av i denne boksen, samtykker jeg til at mine svar kan brukes i tråd med undersøkelsens formål. Jeg har mottatt informasjonsskriv om undersøkelsen, og er klar over at jeg når som helst kan trekke meg.

- Jeg samtykker

### 2 I hvilken grad opplever du å bidra til at barna du arbeider med får den hjelpen de trenger, når de trenger den?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

### 3 Hvor mye tid bruker du per uke til stede i barnehager og/eller skoler?

- Mindre enn 1 dag
- 1-2 dager
- 2-3 dager
- Mer enn 4 dager

### 4 Hvor stor andel av din arbeidstid vil du anslå at du bruker på å utarbeide sakkyndige vurderinger?

Dette gjelder hele prosessen med undersøkelse, vurdering, samtaler, observasjon, innhente informasjon og skrivearbeidet/det administrative ved de sakkyndige vurderingene.

- 10-20%
- 20-40%
- 40-60%
- 60-80%
- Mer

### 5 Hvor stor andel av din arbeidstid vil du anslå at du bruker på det administrative/skrivearbeidet ved å utarbeide sakkyndige vurderinger?

- 10-20%
- 20-40%
- 40-60%
- 60-80%
- Mer

### 6 Opplever du begrenset mulighet til å være til stede i barnehager/skoler i ditt arbeid?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

### 7 Hvis du svarte ja på forrige spørsmål: kan du si noe om hvorfor?

- For lite tid/kapasitet
- Egen prioritering av arbeidsoppgavene
- Kontorets/overordnetets prioritering av arbeidsoppgavene
- Lite motivasjon
- Det er lite hensiktsmessig
- Annen grunn

## 8 Kan du si noe om hva du bruker tiden til i barnehage/skole?

- Veiledning av personale/på systemnivå
- Veiledning av foreldre
- Kartlegging/testing/observasjon av enkeltsaker
- Samtaler
- Annet

## 9 Hvor stor andel av din arbeidstid vil du anslå at du bruker på kompetanseutvikling i skole/barnehage/kommune/annen instans?

- 10-20%
- 20-40%
- 40-60%
- 60-80%
- Mer

## 10 Endring i sakkyndige vurderinger

I dag skal PP-tjenesten etter barnehage- og opplæringsloven utarbeide sakkyndig vurdering ved 13 forhold, de to mest kjente er spørsmål om spesialpedagogisk hjelp og spørsmål om spesialundervisning. Kravene til disse to opprettholdes som tidligere. Samtidig vil stortingsmeldingen åpne for at barnehagen/skolen i samråd med foreldre kan gjøre vedtak uten sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten dersom det er godt nok grunnlag til det. Det kan eksempelvis gjelde utsatt skolestart, utvidet opplæringstid eller tegnspråkopplæring.

Hvordan opplever du dette forslaget? Hvilke endringer vil dette eventuelt føre til i din arbeidshverdag?

## 11 I hvor mange av sakene hvor du skal gjøre sakkyndig vurdering snakker du direkte med barnet det gjelder?

- Ingen
- I omtrent  $\frac{1}{4}$
- I omtrent halvparten
- I omtrent  $\frac{3}{4}$
- I omtrent alle

## 12 I hvilken grad opplever du at barnets egne meninger tillegges stor vekt når beslutninger skal tas?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

## 13 Sammenlignet med dagens mandat er det ønskelig at PP-tjenesten skal arbeide mer forebyggende og i større grad med tidlig innsats. På hvilken måte vil det påvirke din

arbeidshverdag?

**14 Hvem samarbeider du med i laget rundt barnet?**

- Helsetjenesten
- Barnevern
- Fysioterapi
- Statped
- Spesialisthelsetjenesten (BUP)
- Habilitering for barn og unge (HABU)
- NAV
- Skolen/barnehagen
- Foreldre/foresatte
- Utvidet familie rundt barnet
- Barnet selv
- Politiet
- Fastlege
- SLT-koordinator
- Kommunale instanser
- Frivillige organisasjoner
- Andre

**15 I hvilken grad er et slikt samarbeid viktig for å sikre et bredt informasjonsgrunnlag for å vurdere det beste for barnet?**

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

**16 i hvilken grad er et slikt samarbeid viktig for å arbeide forebyggende med tidlig innsats?**

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

**17 Har det hendt at dere har samarbeidet uten informert samtykke til slikt samarbeid fra foreldre/foresatte eller barnet selv?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- Ønsker ikke å svare

18 Er det noe som kunne gjort slikt samarbeid bedre eller enklere? Er det noe som gjør det krevende?

19 I hvilken grad er du fornøyd med Statped's tjenester i dag?

- Lite fornøyd
- Noe fornøyd
- Middels fornøyd
- Fornøyd
- Svært fornøyd

20 Statped skal reduseres, bygges ned over tid og få et tydelig avgrenset mandat. Hvordan vil dette påvirke din arbeidshverdag?

21 Hvilken innstilling har du til kompetansekrav og bemanningsnorm i PP-tjenesten?

Utdanningsforbundet har gjentatte ganger tatt til orde for en bemanningsnorm i PP-tjenesten og flere andre interesseorganisasjoner har i sine hørings svar tatt opp kompetansekrav.

- Negativ
- Nokså negativ
- Nøytral
- Nokså positiv
- Svært positiv

22 Vil du utdype dine tanker om kompetansekrav og bemanningsnorm?

23 I hvilken grad opplever du å gi konkret veiledning til foreldre slik at de kan hjelpe sitt barn?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

24 I hvilken grad opplever du å gi konkret veiledning til ansatte i barnehagen/skolen som arbeider direkte med barnet?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad

- I svært stor grad

25 I hvilken grad opplever du å ha god kompetanse på å møte behovene til barn og unge med stort læringspotensial?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

26 Opplever du som PP-ansatt at du har et faglig nettverk og samlingspunkt som styrker sin motivasjon og kompetanse i jobben?

- Ja
- Nei
- Delvis

27 Er det ønskelig med et slikt nettverk?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

28 I hvilken grad opplever du at ditt kontor innehar tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å ivareta hele barne- og elevgruppen deres?

- I liten grad
- I noe grad
- I middels grad
- I stor grad
- I svært stor grad

29 Ønsker du å utdype dette?

30 Det er foreslått å samordne, eller eventuelt slå sammen PP-tjenesten, helsestasjon og skolehelsetjenesten i stortingsmeldingen. Hva er dine tanker om dette?

31 Er det noe annet du ønsker å opplyse om som gjelder din arbeidshverdag eller endringene som er foreslått?

## 5.5 Vedlegg 3: Informasjonsskriv til forskningsprosjektet

Hei!

Vil du delta i forskningsprosjektet

***hvordan beskrives og oppleves endringen i pedagogisk-psykologisk tjeneste som vedtatt gjennom Stortingsmelding 6 (2019-2020): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan endringen i pedagogisk-psykologisk tjeneste beskrives i Meld.St.6 (2019-2020) og høringsvarene til denne, sett i lys av de ansattes egne opplevelser.

Spørreundersøkelsen sendes til ansatte i PP-tjenesten. Den er utarbeidet på bakgrunn av en masteroppgave i pedagogikk med fordypning i spesialpedagogikk rettet mot andre læringsarenaer og velferdstjenester. Studiet gjennomføres ved Universitetet i Sørøst-Norge og masteroppgaven skal leveres våren 2023.

Avhandlingen tar utgangspunkt i Stortingsmelding 6 (2019-2020) ***Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO***, og høringsvarene som er sendt fra ulike interesseorganisasjoner i forbindelse med denne.

Formålet er å undersøke hvordan endringer i pedagogisk-psykologisk tjeneste beskrives i Stortingsmelding 6 (2019-2020) og høringsvar til denne, sett i lys av opplevelsen hos dere ansatte i tjenesten selv. Besvarelsen ønsker å belyse ulike momenter som tas frem i stortingsmeldingen slik at flere sider ved forslagene nyanseres.

Ved delta i spørreundersøkelsen samtykker du til at dine svar kan brukes i tråd med masteroppgavens formål. Du vil ikke kunne gjenkjennes av svarene du gir, og undersøkelsen ber ikke om personopplysninger. Opplysningene i spørreundersøkelsen blir helt anonymisert, de kan ikke spores tilbake til deg, og du kan når som helst trekke ditt samtykke.

Ansvarlig for prosjektet er:

Lisa Dawn Aarnes, masterstudent  
Oddvar Hjulstad, veileder  
USN

Du får spørsmål om å delta som ansatt i pedagogisk-psykologisk tjeneste. Undersøkelsen er sendt til alle PP-kontor.

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du fyller ut et elektronisk spørreskjema laget i Nettskjema. Første spørsmål i skjemaet er samtykke til deltakelse. Undersøkelsen vil ta deg omtrent 15-30 minutter å besvare. Spørreskjemaet inneholder spørsmål om din arbeidsdag i pedagogisk-

psykologisk tjeneste og elementer hentet fra stortingsmeldingen. Dine svar blir registrert elektronisk og dataene behandles i tråd med forskningsetiske retningslinjer. De blir sikkert oppbevart, og materialet blir destruert etter prosjektets slutt i juni 2023.

Det er frivillig å delta i prosjektet.

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun student og veileder som vil ha tilgang på opplysningene. Ta kontakt med de to nedenfor dersom du ønsker å trekke ditt samtykke.

Tusen takk for at du vil delta!

Med beste hilsen,

Lisa Dawn Aarnes  
Masterstudent  
[lisa.dawn.aarnes@outlook.com](mailto:lisa.dawn.aarnes@outlook.com)

Ansvarlig veileder:  
Oddvar Hjulstad  
[Oddvar.hjulstad@usn.no](mailto:Oddvar.hjulstad@usn.no)