

Kvalitetsutvikling og ledelsesvilkår i PPT

Emnet for forelesninga er ei vurdering av ledelse og ledelsesvilkårs betydning i forhold til utvikling av tjenestekvaliteten i PPT på skolenivå. Innledningsvis blir behovet for forbedring og utvikling av offentlig tjenestekvalitet tatt opp, og det filosofiske, teoretiske og empiriske grunnlaget for dette arbeidet belyst. Konkrete behov i den pedagogisk-psykologiske tjenesten blir belyst ved aktuell empiri. Som grunnlag for kvalitetsarbeid er endringsfilosofien Total kvalitetsledelse (TKL) sentral. TKLs fokusering av tjenesteorganisasjonens ledelse, og generelle og spesielle ledelsesvilkår for PPT, blir drøftet. Forelesninga blir avsluttet med noen betraktninger omkring teambaserte arbeidsformer og faglige nettverk.

Behovet for utvikling av kvaliteten av offentlige tjenester

Behovet for kvalitetsforbedring i offentlige tjenester har vært beskrevet på forskjellige måter av ulike kilder. Statskonsult begrunner i 1996 behovet med kravet om å oppfylle realistiske brukerforventninger i forhold til gjeldende verdisyn, normer og lovverk, og som et virkemiddel for effektivisering og omstilling av forvaltningen. Innenfor helsetjeneste viser Mikkelsen Kyrkjebø i 1998 til endringer i brukerbehov, faglige og juridiske krav, teknologi, sikkerhet og godt arbeidsmiljø. For psykososiale tjenester nevner Johansen i 2000 behov som ulik organisatorisk utforming, labil kvalitet på klientrettet arbeid, konflikter om metodevalg, ledelsesproblemer og samarbeidsvansker.

I norsk *helsetjeneste* ble arbeid med kvalitets sikring påbegynt allerede på 80-tallet og tjenesten fikk i 1995 en «Nasjonalt strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten». Grunnskolen fikk i 1999 en tilsvarende «strategi for kvalitetsutvikling» for perioden 2000 – 2003.

Britene Gersch og Townley begrunner i 1994 behovet for forbedring av *skolepsykologisk* tjenestekvalitet med hensynet til brukerne, og endringer i økonomiske vilkår, kultur, holdninger og forventninger. Litteratursøk i databaser som ERIC og PsycLit viser at det i 1990-årene ble arbeidet med kvalitetsforbedring i skolepsykologiske tjenester, særlig i Stor-

britannia, men også i Danmark, og i Australia. I 1992 ble temaet tatt opp i den såkalte «Styrkingsplanen» for vår tilsvarende pedagogisk-psykologiske tjeneste, PPT. Siden har det skjedd lite med spørsmålet når en ser bort fra min egen doktorgradsstudie og en nylig oppnevnt gruppe for utredning av metoder for *egenvurdering* i tjenesten. Med unntak av noen arbeider, f.eks. av Larsen, Hope og Greve i 1995/96, og Müller Indrebø i -97, har selve kvalitetsbegrepet vært lite benyttet i forbindelse med PPT. På skisserte bakgrunn synes tiden moden for formaliserte kvalitetsutviklingstiltak for PPT på nasjonalt nivå.

Sentrale prinsipper og teori om tjenestekvalitet

Kvalitetsarbeid i det offentlige synes å ha sitt primære utgangspunkt i filosofien om «Total kvalitetsledelse», TKL. Et vitnesbyrd om dette er bl.a. Arbeids- og administrasjonsdepartementets utsendelse av CAF-modellen som anbefales benyttet til egenvurdering i offentlige tjenester i EU-landene. Modellen bygger på EFQM-modellen, utviklet av European Foundation for Quality Management, og viser hvordan forbedring og læring kan dokumenteres ved anvendte virkemidler og resultater.

Total kvalitetsledelse (TKL) i tjenesteorganisasjoner vokste fram på grunnlag av fire amerikaneres arbeid med kvalitetsforbedring i Japansk næringsliv med oppstart på 1950-tallet. Deres arbeid ble videreutviklet gjennom forskning om tjenestekvalitet særlig fra 1970-tallet og framover. Ifølge Harwick og Russel i 1993 ble filosofien og medhørende analytiske prinsipper og tiltak imidlertid beskrevet av Mary Parker Follet alt i 1924. At tilnærmingen tidlig ble benyttet i offentlig tjenesteytelse bekreftes av at det var marinens forskningscenter i San Diego som først benyttet den engelske betegnelsen Total Quality Management (TQM).

De sentrale prinsippene i Total kvalitetsledelse (TKL) kan ifølge Bergman og Klevsjø i 1994 oversettes som følger: *fokus på brukerne, kontinuerlig forbedring, fokus på prosesser, alles ansvar, baserte beslutninger på fakta, engasjement fra toppledelsen*. Brukerfokuset blir konsekvent og kontinuerlig understreket i litteratur og forskning om TKL-basert tjenestekvalitet. Brukernes behov og forventninger er basis i kvalitetsarbeidet. Hvis dette har vært klart i næringslivet, burde det være enda klarere i offentlige tjenester, fordi disse er *opp-rettet* for å tjene brukerne.

Kvalitet har innenfor denne teori-rammen vært definert som avviket eller gapet mellom brukerens forventning om, og opplevelse av, tjenestene. Her henvises

» **Behovet for kvalitetsforbedring i offentlige tjenester har vært beskrevet på forskjellige måter av ulike kilder.**



Psykolog Roald Anthun disputerte i midten av mai for dr.philos graden ved Universitetet i Bergen over temaet «School psychology service quality. Consumer appraisal, quality dimensions, and collaborative improvement potential» Denne artikkelen er en bearbeiding av den ene av hans prøveforelesninger, selvvalgt emne. Den omhandler PP-tjenesten, men beskriver problemstillinger og forhold som i høy grad også angår beslektede tjenester. Roald Anthun arbeider for tiden som psykolog ved Habiliteringstjenesten i Helse Bergen HF.

(Foto Tor Visnes).

til modeller vist i forelesningen til oppgitt emne, og praksis med kundetilfredsstillelse som kvalitetsmål. Kvalitet er et subjektivt begrep, og tjenester må mest mulig tilpasses den enkelte brukers behov og forventninger. Tjenester har *tilfredsstillende* kvalitet når de oppfyller disse, eller ifølge bl.a. Grönroos, helst overstiger dem. Bare i det siste tilfellet kan det sies at kvaliteten er god. Undersøkelser av brukernes kvalitetsvurdering og/eller behov og forventninger blir ifølge Crosby i 1993 utført på mange forskjellige måter, bl.a. ved spørreundersøkelser, analyser av problem, klager og kritiske hendelser, stikkprøver, forbedringsforsøk, m.m.

PPT, skolen og brukerspørsmålet

Bruker spørsmålet er en *spesiell* utfordring i PPT-sammenheng, bl.a. fordi vurderingen av barn som de egentlige brukerne av tjenestene er sterk og gjennomgående i aktuelle offentlige veilednings- og instruksjonsskriv. Det er den også i skolepersonalets og PP-medarbeidernes bevissthet og vaner, ifølge bl.a. Fylling i 1998. Utfordringen kommer særlig godt til syne i en artikkel av Gutkin i 1988, der han påpeker det han oversatt kaller «skolepsykologiens paradoks». Ifølge dette kan barna faglig vurdert oftest best hjelpes ved å hjelpe de involverte voksne. Foresatte, lærere og skolepersonell kan utfra dette være like viktige, eller viktigere, brukergrupper for PPT. Er lærerne eksterne primærbrukere i kvalitetsteoretisk forstand, slik barna har blitt definert, gir det lærerne en viktigere posisjon når det skal avgjøres hvilke tjenester PPT skal yte, enn om de er å anse som samarbeidspartnere.

Etter den nye opplæringslovens ikrafttreden i 1998 er det nå selve loven som i

§ 5-6 definerer PPTs oppgaver på skolenivå. Paragrafen slår fast at oppgavene er å hjelpe skolen med *kompetanse- og organisasjonsutvikling*, og sørge for sakkyndig vurdering når loven krever det. Sakkyndig vurdering krever loven bare når elev og foreldre ønsker det, og vanskene er svært store. I praksis betyr dette mer og mer at bare et par prosent av elevene er grunnlag for nye saker hvert år. Etter bortfallet av forskrifter med krav om direkte hjelp til elever, bør *direkte arbeid* med disse barna faglig, etisk og juridisk vurdert nå bare finne sted når indirekte arbeid ikke er nok til å kunne tilrettelegge tilpassede opplærings- og utviklingstiltak for eleven. Også ut

fra dette blir de foresatte kanskje vel så viktige som barna som brukergruppe, sammen med lærerne og annet skolepersonell. PPT er ellers et tjenesteorgan for skoleledere i arbeidet med organisasjon og system, og for kommunens overordnede ledelse.

» **Total kvalitetsledelse (TKL) i tjenesteorganisasjoner vokste fram på grunnlag av fire amerikaneres arbeid med kvalitetsforbedring i Japansk næringsliv.**

Sentrale behov for forbedring av tjenestekvalitet fra PPT

Behovet for å arbeide mer med voksne medlemmer av skolesystemet har vært påpekt av fagfolk og skolemyndigheter i flere tiår, der nordmannen Vormeland alt i 1963 siterer amerikaneren Trachtman. I en visjon i 1990 om framtiden, mener Cobb at ønsket om mer bruk av ressursene til systemarbeid og forebygging kan synes uoppnåelig. Det norske fagdepartementets påpekning av dette behovet har vært gjentatt i aktuelle offentlige skriv, uten at det

har ført til positiv endring. Omfanget av slikt arbeid synes heller å ha blitt redusert det siste tiåret, ifølge undersøkelsesresultater av Kiil, meg selv, og Bræin, publisert henholdsvis i 1989, 1998 og 1999.

Forøvrig viser studier i inn- og utland, f.eks. av Griffey i 1989, McKeever i 1996, og min egen undersøkelse i 1998 at *foresatte* som gruppe, i stor grad er fornøyd med tjenestene som ytes, mens lærerne er mer kritiske. Min undersøkelse, som var en del av doktorgradsstudien, omfattet bl.a. foresatte, ansvarlige lærere og skoleledere i mer enn 500 saker henvist til PPT, deres vurdering av tjenestekvalitet i sakene, og utskilling av kvalitetsdimensjoner for PP-tjenesten. Regresjonsanalyser med de utskilte dimensjonene viste at der var et klart forbedringspotensiale for kvalitet, særlig vedrørende effekten eller produktene av tjenestene, men også vedrørende arbeidsprosessen med sakene.

I samsvar med de fleste andre undersøkelser av læreres ønsker om tjenester fra PPT, ønsket skolepersonalet mer direkte utredning, behandling og oppfølging av elevene. Blant de høyest prioriterte tjenestene var imidlertid mer konsultasjon og samarbeid om forebyggende systemendringer og

sosialpedagogiske tiltak i skolen. Dette var også de tjenestene PP-medarbeiderne prioriterte høyest. Slike prioriteringer blant lærere er også framkommet i enkelte undersøkelser utenlands, f.eks. i en i 1975 av Lambert, Sandoval og Corder, og en i 1993 av Cheramie og Sutter. Det mest avgjørende funnet for kvalitetsutvikling i PPT var kanskje at PPT fikk færre saker fra skoler med *spesialpedagogiske team*, og arbeidet mer *indirekte* med disse sakene. Fagfolkene i skolen og PPT var også mer fornøyd med samarbeidet og kvaliteten av tjenestene i disse sakene. Tilsvarende funn er ifølge Ross sin oversikt i 1995 og Safrans og Safrans i 1996 gjort i en rekke studier i USA.

På denne bakgrunnen synes utfordringene til kvalitet for PPT å finnes på begge de to feltene *prosess* og *produkt*. De to hovedutfordringene i et framtidig kvalitetsarbeid i PPT synes likevel å være *effekten av tjenestene* og *omfanget av planlagt systemarbeid*.

Ledelse i kvalitetsfokus

Total kvalitetsledelse (TKL) framhever *ledelse* som det samlende prinsippet moderne kvalitetsarbeid bygger på. TKL defineres i den norske standardbeskrivelsen NS-ISO 8402 som «en ledelsesform i en organisasjon, fokusert på kvalitet, som baseres på medvirkning fra alle medarbeidere og der langsiktig suksess tilstrebes ved å oppnå kunders tilfredshet og fordeler for alle medarbeidere og for samfunnet».

Statskonsult sier i 1996 at en av to særlige innsatsfaktorer i kvalitetsarbeid er *ledelse*, og at virksomheten er avhengig av

ledere som har en personlig ambisjon og motivasjon i arbeidet som kan virke motiverende på andre. Granheim og Hustad viser i 2000 at gode kvalitetsindikatorer med dårlig resultat i skole- og helse-sektoren er ledernes evne til å *formidle visjoner, engasjere ansatte, og følge opp forbedringsarbeid*. En kvalitetsindikator er en uavhengig variabel som er relatert til kvalitet, som

f.eks. utsagn i en indeks. Dahlgaard og Nørsgaard sier i 1999 som konklusjon på en stor europeisk studie av lederstil at vanligvis er topp- og mellomlederne hovedproblemet og hovedbarrieren for «business excellence», i næringslivet et uttrykk for høy kvalitet. De mener derfor at alt kvalitetsarbeid burde begynne med *lederutvikling*.

Da lederne av det grunnleggende kvalitetsutviklingsarbeidet i Japan startet sin virksomhet, la de hovedansvaret for en

» **Ifølge dette kan barna faglig vurdert oftest best hjelpes ved å hjelpe de involverte voksne.**

nødvendig total forandring av tenkningen i vareproduserende organisasjoner på ledelsen, sier Sallis i 1993 i sin bok om kvalitetsledelse (TKL) i skolen. *Juran* var den som først la sentral vekt på dette når det gjelder å gjennomføre kontinuerlig forbedring av kvaliteten av en organisasjons virksomhet, ifølge Axelsson og Bergman i 1999. *Juran* formulerte bl.a. 85/15-regelen, som sier at 85 prosent av kvalitetsproblemene skyldes lederne fordi prosessene i virksomheten har for dårlig design. Han har også formulert «Strategic Quality Management» som en tredelt prosess basert på at toppledelsen har det strategiske oversynet i organisasjonen, og mellomlederne det operasjonelle innsynet, mens medarbeiderne på golvet er ansvarlige for kvalitetskontroll, dvs. at produktene holder de standardene som er oppsatt. *Juran* formulerte ledelsens spesielle ansvar i en 10-punkts plan som fikk stor betydning for utviklingen i Japan, og senere i Vesten.

Deming mente at ledelsen generelt planla for dårlig i forhold til framtida og ikke så kommende problemer i tide til å unngå eller forebygge dem. Hans berømte 14 råd om kvalitetsarbeidet er ifølge Sallis i 1993 en blanding av den nye kvalitetsfilosofien og appeller til ledelsen om å endre tilnærming, dvs. å utvise genuint *lederskap*, i motsetning til overvåking og kontroll. Framhevingen av forebygging av feil heller enn reparasjon, er hans spesielle bidrag til forståelsen av hvordan en kan forbedre kvalitet. Han stiller krav om at lederne må kjenne de arbeidsprosessene de er ledere for, at de må kunne se når feil beror på systemet, og at de må arbeide med kilder til forbedringer, den avtalte kvaliteten på tjenestene og hvordan disse avtalene blir iverksatt. Og på tross av at han selv var ekspert på statistiske teknikker, advarer han mot talloppatthet og mener at hindringer som umuliggjør medarbeideres *håndtverksstolthet*, må elimineres, sier Lagrosen i 1997. *Deming* råder ledelsen til å drive bort frykt, bryte ned barrierer mellom avdelinger, motivere for opplæring og selvutvikling, og støtte eller drive fram gjennomføringen av

” I samsvar med de fleste andre undersøkelser av læreres ønsker om tjenester fra PPT, ønsket skolepersonalet mer direkte utredning.

” Kunnskap om ledelse av utviklingsarbeid i sin alminnelighet i har m.a.o. også betydning for ledelse av kvalitetsarbeid.

kvalitetsarbeidet. *Deming* har utviklet *Demings sirkel*, eller *ledelseshjulet*, som ifølge Mikkelsen Kyrkjebø betegnes som grunnpilaren i TKL og viser progresjonen i ledelsesarbeidet for kvalitet.

Grönroos, en av teori-byggerne i den anerkjente «Nordiske kvalitets-skolen», hevder i 1990 at medarbeidere i tjenesteeorganisasjoner vil behandle brukerne som de selv blir behandlet av *ledelsen*. Medarbeidernes trivsel og utvikling blir m.a.o. et viktig element i TKL. Han støtter Berrys 7 veiledende prinsipper for kvalitetsarbeid lansert i 1988, der det i prinsipp nr. 4 pekes på at medarbeiderne trenger kunnskap, tilbakemelding, og støtte og oppmuntring fra sine overordnede for å kunne utøve god kvalitet. Lederne må i kvalitetsarbeidet vise virkelig *lederskapsevne*, framholdes det også her til slutt.

Berry har som medarbeider med Zeithaml og Parasuraman vært med og utarbeidet den såkalte «gap-modellen» med fem «kvalitetsgap» beskrevet i 1990. De peker direkte på ledelsens oppfatningsevne som grunnlaget for to av gapene: (1) Gapet mellom brukernes forventninger og de forventningene ledelsen oppfatter, og (2) Gapet mellom kvalitetsspesifikasjoner og de spesifikasjonene ledelsen oppfatter. De forklarer det første gapet med at ledelsen enten ikke kjenner brukernes forventninger, hvilke egenskaper tjenesten må ha, eller hvilket nivå tjenestene må ligge på. Det siste gapet forklarer de med at ledelsen ikke er tilstrekkelig engasjert, ikke tror på organisasjonens evne til å oppfylle brukernes forventninger, manglende standardsetting, eller manglende målformuleringer basert på brukerforventninger.

Ledelse av utviklingsarbeid

Ifølge Mikalsen i 1997 kan TKL oppfattes enten som et totalkonsept for utviklingsarbeid som har tatt opp i seg de viktigste ele-

mentene fra annet utviklingsarbeid – eller som del av et likestilt samspill der ulike former for kvalitets- og utviklingsarbeid supplerer hverandre. Statskonsult gir i 1996 uttrykk for det siste standpunktet når organet viser til at kvalitetsutvikling er et verktøy for styring og utvikling av offentlig virksomhet som utfyller andre former for slikt verktøy, f.eks. metoder for internkontroll. Johansen sier i 2000 at arbeid med utvikling av tjenestekvaliteten er på nivå med annen utviklingsutvikling (OU), og ikke uten videre vil berøre det faglige metodenivået i tjenestens utrednings- og behandlingsarbeid, som han kaller *operativt* nivå.

Kunnskap om ledelse av utviklingsarbeid i sin alminnelighet i har m.a.o. også betydning for ledelse av kvalitetsarbeid. Om ledelse av utviklingsarbeid generelt skal her bare trekkes fram en artikkel av Ulrich i 1997, som viser til resultatet av en gjennomgang av mer enn hundre artikler, kapitler og bøker om endringsarbeid. Resultatet ga sju nøkkelfaktorer for vellykket endring:

1. Forankring av endring,
 2. Skape felles erkjennelse av behov,
 3. Skape en visjon,
 4. Mobilisere forpliktelser,
 5. Forandre systemer og strukturer,
 6. Overvåke framgang, og
 7. Få forandringen til å vare.
- Strand, som i 2001 trekker fram disse faktorene, mener at de påvirker hverandre og kan gjennomføres i varierende rekkefølge. Ledelsens hovedutfordring er å

fokusere innsatsen mot der det kan oppnås reell endring etterhvert som prosessen skrider fram.

Utfordringer for ledere i PPT i arbeidet med kvalitetsutvikling

I det følgende skal vi se på noen utfordringer ledere i PPT står overfor i arbeidet med å utvikle tjenestekvaliteten mot mer systemrettet og indirekte arbeid. I litteratur om ledelse skilles det klart mellom lederskap og administrasjon, selv om det også vises til at der er overlapping av funksjoner. Ifølge Grønhaug, Hellesøy og Kaufmann i 2001 ligger forskjellen forenklet sagt i at *lederen* formulerer mål for organisasjonen og strategi for å realisere målene, mens *administratoren* iverksetter organisasjonens strategi. De henviser til Kotter som i et arbeid i 1988 peker på at *aktivitetene* ledere og administratorer er engasjert i er forskjellige. Mens Zalesnik i en klassisk studie i 1977 mener at det ikke er mulig for en enkelt person å kombinere disse aktiv-

” En kvalitetsindikator er en uavhengig variabel som er relatert til kvalitet.

itetene, har Kotter et mer balansert syn på dette. Begge kategorier av aktiviteter eller funksjoner er viktige for en organisasjon, og må ofte, som i PPT, fylles av en og samme leder.

Grønhaug og medarbeidere mener hovedkarakteristika ved lederskap er problemløsning, nettverksbygging og beslutningstaking. De mener også at lederskap i motsetning til administrasjon blir viktigere jo høyere nivå i en organisasjon det er tale om, og viser til 14 grunnaktiviteter i lederskap som kan måles i et instrument som i praksis har vist seg svært reliabelt. Her viser de til et arbeid av Yukl og Van Fleet i 1992. Instrumentet omfatter bl.a. planlegging, organisering, problemløsning og klargjøring av oppgaver, samt flere aktiviteter som går på å regulere relasjonene og samspillet mellom medarbeiderne, og mellom ledelsen og medarbeiderne.

Strand legger i 2001 betydelig vekt på *kontekst* som ledelsesbetingelse. Krav til reelt lederskap sett i relasjon til hans vurdering av ledelse i *det offentlige*, gjør tilhørigheten i offentlig tjenestesektor til en vesentlig betingelse for kvalitetsutvikling i PPT. Strand mener at generelt i et demokrati organiseres forvaltningen på en slik måte at friheten til «å lede» blir minst mulig, og kontrollmulighetene innad og utad størst mulige. Lederrollene er «smale», med administrasjon og faglig basert tjenesteyting som hovedoppgaver. Symbolske og moralske krav pålegges de ansatte, særlig lederne, og objektiv analyse og regelfølgning skal begrense mulighetene for tilfeldige beslutninger. Personlig makt og individuelle vurderinger må unngås – strenge normer og lite bevegelig byråkrati rår. Også det vanskelige forholdet mellom politikk og administrasjon preger, ifølge Strand, ledelse i det offentlige. For å kunne gjennomføre virksomheten er det ofte nødvendig å henvise til en vilje som er uttrykt i lov eller andre politiske vedtak. Lederne må oftest leve med mange vage eller motstridende mål, uavklarte prioriteringer og dilemmaer, og er selv vanligvis fritatt fra vurderinger av framtid og risiko.

» **Framhevingen av forebygging av feil heller enn reparasjon, er hans spesielle bidrag til forståelsen av hvordan en kan forbedre kvaliteten.**

» **Staten har m.a.o. hatt den rollen toppledere i en organisasjon eller system er tiltenkt.**

Spennet av oppgaver er stort, mange av dem svært komplekse, og ulike fag- og ekspertgrupper konkurrerer om å definere oppgavene innenfor *sitt* kompetanseområde. Offentlige virksomheter og ledere kan også i svært liten grad velge *bort* besværlige oppgaver. Strand påpeker at organisasjonsteorien i slike kontekster peker på tendens til oppsplitting av oppgavene, sekvensiell oppmerksomhet og lokal rasjonalitet.

Denne beskrivelsen sier trolig mye om PP-lederes muligheter til å få istand en kvalitetsutvikling mot de målene vi tidligere har skissert, og har sannsynligvis stort forklaringspotensiale i forhold til hva som er oppnådd. Mens PPTs offentlige kontekst krever at lederen konsentrerer seg om økonomisk og faglig administrasjon, krever kvalitetsutvikling reelt lederskap. Reformen de siste tiårene med sikte på effektivisering og tilpassning av forvaltningen, har riktig nok medført at ledere i det offentlige er blitt stilt overfor krav som er vanlige i privat virksomhet, og tendensen har vært å styrke og utvide ledelsesfunksjonene. Strand mener imidlertid at studier, f.eks. av Christensen og Lægred i 1999, viser at reformene er mer preget av viljeserklæringer enn av reelle forandringer, og at tilpassningen av de nye tankene til den offentlige verden er vanskelig.

Konteksten Strand beskriver kan bl.a. konkretiseres ved den uklarheten som skapes av statens og kommunenes delte styring og ledelse av PPT. Målene, oppgavene og strategiske valg for PPT har fram til ny lov og oppheving av gamle forskrifter i 1999, i realiteten vært statens privilegium. Staten har m.a.o. hatt den rollen toppledere i en organisasjon eller system er tiltenkt. Denne rollen har staten utøvd gjennom en rekke «hvitbøker», lover og forskrifter. Gjennom denne posisjoneringen av staten og markeringen av PP-tjenestens faglige

uavhengighet av kommunen, har staten også gitt signaler som, etter min oppfatning, kan ha hindret samarbeid mellom PPT og kommunale myndigheter om endring til mer systemrettede tjenester. En grunn til dette er statens framheving av barnet som nærmest eneste bruker, mens skolen har vært betraktet som samarbeidspartner. Som tidligere påpekt må lærerne og skolen etter min oppfatning betraktes som primære, eksterne brukere på linje med elevene for at lærernes problemer og behov skal kunne *prioriteres* ved tjenester direkte rettet mot dem og skolesystemet.

Videre kan uklarhetene omkring styring og overordnet ledelse ha medført at PP-lederen har mistet mye av den støtten fra ledelsen i det kommunale systemet som er nødvendig for å vinne fram med, og få støtte hos medarbeiderne på, visjoner og vesentlige forandringer av tjenesteytelsene. Slik støtte er ifølge det vi har hørt helt nødvendig for å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeid. Mange skoleledere har ifølge min egen erfaring således ikke sett på PPT som den naturlige delen av det kommunale skolesystemet som tjenesten skulle være. I stedet for å hevde at tjenesten ofte har vært

fjern og fremmed for foresatte og skolen, kunne det kanskje være like riktig å beskrive den som utestengt og oppfattet som et frittstående forvaltningsorgan som hadde makten til å utløse økonomiske ressurser til spesialundervisning, og dermed lette lærernes arbeidssituasjon, jfr. f. eks. Andestad i 1997 og Fylling i 1998.

Forholdet stat – kommune kan også ha vært medvirkende til at kommunene har nedprioritert den ifølge kvalitetsteori viktige personal- og kompetanseutviklingen i PPT, og medarbeidernes sosiale og egne anseelse. Utilfredsstillende tilsetningsvilkår kan ha vært medvirkende til høy turnover, med den konsekvens at ledere og kontoret har måttet bruke en betydelig tidsressurs til basal opplæring av nyutdannet personell, til fortrensel for utvikling av kompetanse til systemarbeid. Mangel på spesiell kompetanse, som vist av Kiil i 1989, Støfring i 1992 og Stubbe i 1994, blir dermed også en hindring for mer systemrettede tjenester. Tjenestens generelle kompetanse for effektiv problemløsning reduseres tilsvarende, i forhold til en tjeneste med erfarne fagfolk med hensiktsmessig etter- og videreutdanning.

Hverken stat eller kommune har villet ta ansvaret for å sette opp normer for den saksmengden PP-tjenesten skulle be-

» **Lederrollene er «smale», med administrasjon og faglig basert tjenesteyting som hovedoppgaver.**

handle. Dette har naturlig nok gått utover kvaliteten av saksarbeidet, demonstrert f.eks. ved høyt tidsforbruk og for lite effekt av løsninger, som vist i mine egne arbeider. PP-medarbeiderne selv, og lærere som samarbeidet med dem, mente således i 1998 at vente- og saksbehandlingstid var 3–5 ganger så høy som de syntes den burde være. Denne arbeidsbelastningen blir av PP-medarbeidere selv framhevet som primært hinder for systemrettet arbeid (jfr. f.eks. Fjørtoft i 1994 og Johnsen i 1999).

Manglende krav til formell lederkompetanse og den oftest forholds- messig lave tidsressursen til ledelse, må antas å gi klare signaler om hva slags ledelse som fra eierhold er forventet ved et PPT-kontor. Dette er i samsvar med hva Strand i 2001 mener er forventningene til ledere i *ekspertorganisasjoner*, som PPT kan kategoriseres under. En betegnende kar-

akteristikk for ledere i slike organisasjoner er «primus inter pares», dvs. førstemann mellom likemenn. De profesjonelle, svært selvstendige yrkesutøverne i slike organisasjoner trenger delvis ikke, og ønsker delvis ikke, ledelse. Den tradisjonelle motsetningen mellom faglighet og myndighet er en stor utfordring for den som alene skal ivareta forvaltningshensyn overfor alle sine medarbeidere, som vil prioritere *faglige* hensyn. Spørsmålet om hva lederen kan gjøre for sine medarbeidere blir høyaktuelt. Men i stedet for å målbære medarbeidernes behov overfor overordnede økonomisk/administrative nivå, vil lederen kunne komme i den motsatte posisjonen, at hun skal formidle og argumentere overfor medarbeiderne hvorfor endringer og forbedringer av virksomheten er nødvendig. Når en av de få strategiene en leder av slike ekspertorganisasjoner ifølge Strand har, er å utvikle videre det medarbeiderne allerede er gode på, er dilemmaet fullkomment når målet er en omstilling til *nye* tjenester.

Hva kan så en kontorleder i PPT gjøre for å endre på dette? Hvordan kan hun inspirere og motivere sine medarbeidere til å bruke tid på systemarbeid på slike vilkår? Kaufmann og Kaufmann framhever i 1998 ledelse som et bytteforhold mellom leder og medarbeidere. De tenker seg at lederen har en «kapital» på en «konto» som lederen kan forvalte. Mye av denne kapitalen er på lavere ledernivå spesiell erfaring og kompetanse i det arbeidet tjenesten skal utføre. Lederen har også som administrator form-

ell kontroll over ressurser som er knyttet til medarbeidernes behov og ønsker. Medarbeiderne på sin side kan betale inn på lederens konto med lojalitet, anerkjennelse, aktelse, status og innflytelse. En leder som har lite av dette på sin konto, og har få goder å bytte med, kan i stedet benytte sin faglige kompetanse til å avlaste sine medarbeidere i saksarbeidet. Dermed bruker

hun også opp sin utmålte tid til ledelse, og benytter kanskje bare den tiden som er nødvendig for de administrative oppgavene. Dette kan forklare mine funn i 1998 av PP-lederes bruk av sin tid, der de i gjennomsnitt hadde flere individuelle saker enn sine medarbeidere, og benyttet mindre enn halvparten av den tiden til ledelse, som de hadde til rådighet.

I en organisasjon som gir så lite spillerom for lederskap som PPT, kan en undres om *lederstil* er et tema med betydning for

fremming av kvalitetsutvikling. Det er gjort mange studier av lederstil, der et viktig skille går mellom det som opprinnelig ble kalt omsorgsorientering og saksorientering. I litteraturen er imidlertid kritikken av generell lederstilforskning sterk, bl.a. fordi resultatene er lite entydige. Her kan nevnes at Dahlgard og Nørgaard i tidligere nevnte undersøkelse innenfor kvalitetsforskning fant relativt høy sammenheng mellom sitt kriterium

for kvalitet, og lederstiler kalt «teambygger», «kaptein», «strateg», «kreativ» og «impulsiv». Det finnes ellers mer ekstreme former for lederstil, eller kanskje helst lederegenskaper, som karismatisk ledelse, som trolig har betydning i en omstillingssituasjon for PPT. Kaufmann og Kaufmann kaller i 1998 karismatisk ledelse for transformasjonsledelse. Det mest karakteristiske ved slik ledelse synes å være evnen til å formulere og formidle en visjon. Evnen til å skape handlingsstrategier er også framtrødende. Disse lederne er gjennomgående villige til å ta stor risiko og bruke ukonvensjonelle virkemidler for å nå målene. De utmerker seg ved svært høy grad av selvtilit, de viser omsorg for medarbeidernes behov, kommuniserer på slag-

kraftige måter og har høy sosial intelligens. Transformasjonsledelse øker både jobbtillfredshet og jobbprestasjoner sterkt. Skogen og Sørlie peker i 1992 i en omtale av S-I modellen for innovasjonsspredning på at andre enn lederen, i kraft av verbal styrke, *karisma*, stahet, humor, lang erfaring eller kverulantisk stil, kan være den som mest påvirker en tjenestes utvikling. Praksis tyder likevel på at vilkårene for formelle og uformelle ledere med slike egenskaper er for ugunstige til å få økt andelen av systemrettet arbeid i PPT i vesentlig grad.

Oppsummering og konklusjon

I denne forelesningen har vi sett på behovet for kvalitetsutvikling i offentlige tjenester generelt, og i PPT spesielt. Vi har gjennomgått lederskapsfilosofi, -teori og -empiri som aktuelt grunnlag for arbeid med kvalitetsutvikling i tjenesten, og sett at det må legges avgjørende vekt på *brukerspørsmålet* og *ledelsen* av kvalitetsarbeidet. Analysen av vilkår PP-lederne står overfor i dette arbeidet, viser at store utfordringer kan forklare tiårs vansker med å legge om tjenestene mot mer forebyggende og systemrettet virksomhet. En nærliggende konklusjon vil være at dersom PP-lederne blir stående alene med det endelige ansvaret for utvikling av tjenestekvaliteten i ønsket retning, vil løsningene måtte komme med vilkårsendringer utenfra. Den nye opplærings-

loven, spesialpedagogiske team, utviklingsprosjektet Samtak for PPT og skoleledere, og utredning av egenvurderingsmetoder kan innebære nødvendige endringer av vilkår.

Både i TKL og PPT er imidlertid teamarbeid sentrale arbeidsmåter. Flere forfattere har tatt til orde for teambasert kvalitetsutvikling i skolen, og peker på fordelene både ved lederteam og selvstyrte team. Her i landet har det altfor tidlig avsluttede Programmet for Nord-Norge

vist hvordan faglige nettverk mellom spesialpedagogiske enheter kan skape gode vilkår for utvikling i PP-tjenesten. Kan lederteam og kvalitetsteam på tvers av kontorene være løsningen? Et svært vellykket forsøk i Surrey i England, publisert av Wright, Cameron, Gallagher og Falkner i 1995, viser her vei. Det er å håpe at vi i framtida kan bygge videre på team og nettverk som basis for kvalitetsarbeidet, og slik støtte PP-ledere og medarbeidere til å kunne gjennomføre et nødvendig arbeid med kvalitetsutvikling av tjenestene.

» En

betegnende karakteristikk for ledere i slike organisasjoner er «primus inter pares», dvs. førstemann mellom likemenn.

» Det mest karakteristiske ved slik ledelse synes å være evnen til å formulere og formidle en visjon.