

# Forskningsdel

Forskningsdelen vil inneholde artikler som er et supplement til de vanlige fagartiklene i Spesialpedagogikk. Disse artiklene er vurdert av fagfeller (blind review) og underlagt strengere formkrav enn øvrige artikler.

# Som fibrene i et rep

Faglige og administrative utfordringer i tjenesteyting overfor barn og unge med nedsatt funksjonsevne

**Gidske Holck<sup>1</sup>**, dr.grad i spesialpedagogikk (PhD), seniorrådgiver Statped Vest, avdeling Søreide.

**Liv Randi Opdal**, dr.grad i spesialpedagogikk (Dr.scient.), professor ved Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

## Bakgrunn

I Norge har staten i en årrekke lagt føringer for kommunenes arbeid med tilrettelegging og inkludering av alle barn og unge i lokalsamfunnet uansett grad av funksjonsnedsettelse<sup>2</sup>. Målet er et tilpasset tjenestetilbud innen det ordinære miljøets ramme, i barnehagen, på skolen, i fritiden og i hjemmet<sup>3</sup>. Et helhetlig tjenestetilbud blir i offentlige dokumenter beskrevet som sammenhengende tjenester innenfor alle livsarenaer<sup>4</sup>. Det understrekes at tiltak som etableres i barnehage og skole, skal henge sammen med de tiltakene som etableres i fritiden og i hjemmet. Det forventes også at tjenestene skal henge sammen over tid, dvs. etter hvert som barnet vokser og tilbudene endrer seg, skal tilbudene henge sammen og opplæringen peke mot et fremtidig yrke/sysselsetting. I tillegg kreves at særtiltak skal henge sammen med ordinære tiltak i barnets normalmiljø. Den statlige politikken forutsetter følgelig at tiltak for barn og unge med nedsatt funksjonsevne omfatter en rekke oppgaver som kun kan løses i fellesskap mellom kommunale, regionale og statlige instanser, mellom fagfolk av ulike yrkeskategorier og i samarbeid med tjenestenes mottakere.

Flere norske forskere har konkludert med at samordning på tvers av etater<sup>5</sup> og forvaltningsnivåer når det gjelder tjenester til barn, unge og voksne ikke alltid fungerer slik intensjonen i den statlige politikken tilsier (Haug, 1998; Tøssebro, 2003; Holck, 2004). Videre synes internasjonal forskning i feltet «Integrated care» å være entydige i sine konklusjoner om at samordning av tjenester er en betydelig utfordring i mange vestlige land, jf for eksempel Muur-Veman, van Raak, Paulus og Steenbergen (2003).

For å tilskynde samordning mellom etater og forvaltningsnivåer foreskriver faglitteraturen gjerne kommunikasjon mellom fagfolk (Lauvås og Lauvås, 1994; Hansen, 1999), utvikling av en felles kultur for samarbeid (Schein, 1985), etablering av nettverk (Hjern og Porter, 1981) og at samarbeidet sikres kontinuitet (Stangvik, 2001; Skogen og Holmberg, 2002).

## Sammendrag

*Artikkelen er basert på empiriske data fra den første av i alt fire delstudier rettet mot offentlig tjenesteyting overfor barn/unge med behov for ekstraordinære tjenester. Delstudiens hovedanliggende var å utvikle analyseverktøy som kan bidra til å identifisere samordnings- og gjennomføringsproblemer i tjenesteytingen. Undersøkelsen tyder på at manglende effektivitet i tjenesteytingen henger sammen med mangelfull styring av de faglige oppgavene som tillegges ulike profesjoner/fagfolk og myndighetslinjer i offentlig forvaltning. Undersøkelsen bygget på et fler kasus design. Utvalget besto av 6 kommuner og tre bydeler, med fokus på tjenester til 29 barn/unge og deres foreldre, med behov der data er samlet inn gjennom intervju med foreldre, deres kontaktpersoner i kommunene/bydelene og dokumentanalyse av møtereferater, enkeltvedtak m.m.*

## Summary

### Like strands in a rope

Professional and administrative challenges in the provision of services for children and youths with limited functional resources

The article is based on empirical data from the first of totally four sub studies directed towards public services to children/youths in need of extraordinary services. The main purpose of the actual sub study was to develop analytical tools that might be of use in identifying coordination and implementation problems related to the provision of services. The study suggests that lack of efficiency in the provision of services may be related to a lack of governing the tasks assigned to various professionals and to lines of authority in public services.

A multiple case design was followed, with a sample consisting of six municipalities and three urban regions of the same city. The focus was on services provided to 29 children/youths and their parents. Data was collected through interviews with parents, their contact persons in the municipalities/urban regions, and through analyses of documents from various meetings and official decisions concerning individual cases.

## Nøkkelord

Tjenesteyting  
Organisasjonsutvikling  
Tverretattlig samordning  
Avhengighetsforhold

### Sentrale områder i forskningsfeltet

I organisasjonsteoretisk litteratur skilles gjerne mellom *faglige profesjonsutøvere* og *administrativt personale* (Mulford og Rogers, 1982). Profesjonsutøvere defineres som fagfolk som står i direkte kontakt med tjenestemottakere og som utøver en faglig kompetanse som samsvarer med de oppgavene de er utdannet for, mens administrativt personale kan betegnes som byråkrater (Nylehn, 2002) med ansvar og oppgaver knyttet til at avtaleverk, budsjett og rutiner overholdes. Nylehn hevder at profesjonsutøvere sjelden har organisasjonens regler og rutiner inkorporert i egen profesjonell identitet. Hevet over slike regler og rutiner kan fagpersoner i følge Nylehn (2002) få problemer med å samarbeide med andre fagfolk og administrativt personale og lett oppfattes som gjester i organisasjonen. Fordi de forvalter en ekspertise og et domene, kan dette gjøre det vanskelig å være fleksibel i forhold til organisatoriske rammer. Den byråkratiske tenkemåten kan dessuten i noen tilfelle lett komme i strid med den profesjonsrettede tenkemåten, og de to gruppene kan følgelig ha ulike tankemessige referanserammer som gjør det vanskelig å samarbeide (Nylehn, 2002).

Enkelte organisasjonsteoretikere definerer «administrasjon» som det å få ting gjort (Westhagen, Faafeng, Hoff, Kjeldsen og Røine, 2002). Det skilles med andre ord mellom faglige oppgaver – og det som skal til for å gjennomføre de faglige oppgavene/gjøre målene. I forlengelsen av dette kan administrasjon betraktes som en forutsetning – og kvalitets-sikring for gjennomføring av faglige oppgaver (Holck, 1995; Holck og Kvernevik, 1999). Artikkelen bygger på den antagelsen at administrative oppgaver og utfordringer ligger implisitt i den profesjonelle fagutøvelsen overfor barn og unge med funksjonsnedsettelse. Vi har søkt å identifisere og presisere disse administrative oppgavene og utfordringene ved å analysere konkrete hendelsesprosesser<sup>6</sup> i tjenesteyting rundt barn og unge.

I spesialpedagogisk litteratur (Stangvik, 2001; Hagtvatn og Opdal, 2002) og offentlige publikasjoner (St.meld. nr. 23 (1997–98)) benyttes gjerne dikotomien *individnivå* og *systemnivå*. Debatten i det spesialpedagogiske fagfeltet har ofte dreid seg om forholdet mellom individ- og systemnivå og prioriteringer og fordeling av arbeidsoppgaver mellom nivåene. Det har vært reist spørsmål ved hvorvidt arbeid med enkeltsaker/individer eller systemrettet arbeid skal vektlegges. Vi har ikke funnet studier som problematiserer eller klargjør sammenhengen mellom de to nivåene på en entydig meningsbærende måte.

Vaughan (1992) retter søkelyset på forholdet mellom mikro- og makronivåer i organisasjoner og problematiserer hvordan organisasjonsanalyser tar fatt i enten det ene eller det andre nivået, men ikke begge nivåer samtidig. Hun hevder at ulike yrkesgrupper så vel som forskere, i kraft av sin utdanning, er trent til å lete etter én type informasjon og overse andre, slik at man ser enten mikro eller makro, ikke begge deler. Den manglende sammenhengen hindrer realistiske problemoppfatninger, og Vaughan oppfordrer følgelig forskere til å utforske organisasjoner på måter som kan gi innsikt på begge nivåer. Dersom organisasjonsanalyser skal gi hensiktsmessig innsikt, må vi overskride denne tillærte og dysfunksjonelle tilnæringsmåten.

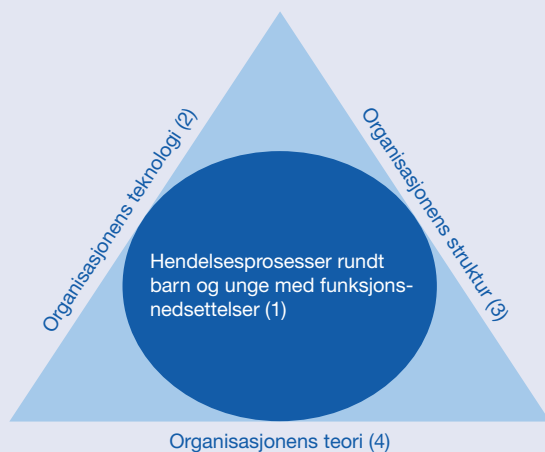
Dikotomien i begrepsapparatet tyder på at individ- og systemnivå kan fremstå som to atskilte verdener. Det er vanskelig å gripe sammenhengen mellom dem og hvordan tilstander i det ene nivået skaper forutsetninger for det andre.

### Systemegenskaper og kontekst

Når problemer i en organisasjon, på tross av stor innsats, ikke løses, kan dette være symptomer på at de løsningsstrategiene som benyttes, ikke er hensiktsmessige og at dypereliggende problemer i organisasjonen ikke er erkjent og ordsatt (Schön, 1971, Dahlman og Gärdborn, 1975). At problemer ikke er satt ord på, vil ikke nødvendigvis si at man ikke erkjenner at det er problemer, men at man bare ser symptomene på dem. I slike tilfeller vil det gi marginale effekter å angripe de konkrete symptomene. Permanente løsninger vil bare kunne etableres dersom man gjør noe med de bak-enforliggende problemene. I slike tilfeller vil en mer grunnleggende analyse være nødvendig for på sikt å bygge opp en mer velfungerende organisasjon (Schön, 1971).

Schön hevder at effektiviteten i oppgaveløsning/tjenesteyting i en organisasjon henger sammen med i hvilken grad *organisasjonenes struktur, teknologi og teori* er tilpasset oppgavene som organisasjonen skal løse. I henhold til Holck (2004) utgjør dette systemegenskaper ved organisasjonen<sup>7</sup>. Organisasjonsstrukturen informerer i den foreliggende studien om hvordan kommunene/bydelene er bygget opp med myndighetslinjer og nivåer. Teknologien viser til de strategiene som kommunene benytter for å løse praktiske oppgaver. Organisasjonens teori referer til hvordan de aktuelle offentlige aktørene oppfattet og reflekterte over organisasjonens mål og oppgaver og over hvordan tjenestene best burde samordnes og gjennomføres. Sammenhengen mellom konkrete hendelsesprosesser på den ene siden og kommu-

nenes systemegenskaper på den andre siden er fremstilt i Figur 1. I figuren tangerer hendelsesprosesser rundt barn/ unge med funksjonsnedsettelse (1) alle sidene i trekanten (2), (3) og (4) og indikerer på den måten at det som foregår rundt enkeltindivider, påvirkes av innholdet i alle de tre systemegenskapene.



**Figur 1** Systemegenskaper (2), (3) og (4) ved de kommunale organisasjonene som antas å ha betydning for hendelsesprosesser rundt barn og unge med funksjonsnedsettelse (1).

Hvorvidt aktører i organisasjoner er i stand til å løse problemer, henger iflg. Schön (1971) sammen med deres evne til å lære av sin daglige praksis og til å forbedre den. Man tillegger seg best kvalifikasjoner idet man møter «virkelige» problemer, ettersom løsninger bare kan utvikles i samme prosess som der de anvendes. Men slik læring får liten betydning for organisasjonen som helhet om ikke løsningsstrategiene kontinuerlig får øve innflytelse på systemegenskapene. Innholdet i systemegenskapene setter grenser for hva som er mulig å få til og må derfor være gjenstand for endring i takt med de muligheter som er tilstede for praktisk oppgaveløsning. I vår sammenheng innebærer dette at det må være feedbackprosesser mellom praktisk oppgaveløsning/tjenesteyting og kommunenes og bydelenes systemegenskaper.

Som illustrert i Figur 1, kan systemegenskapene betraktes som en viktig kontekst for individrettet arbeid i kommuner og bydeler, men de er sannsynligvis ikke tilstrekkelige for å forstå hvordan systemiske forhold er filtret inn i hendelsesprosesser rundt enkeltbarn.

Gulbrandsen (1998) benytter et tau eller et rep som metafor for å si noe om kontekst som noe som ligger filtret inn i fenomener. Et rep består av en mengde fibre som er

tvunnet sammen og som må undersøkes nøye om man skal kunne identifisere enkeltfibre og deres begynnelse og slutt. Fibrene er enkeltkomponenter som holder repet sammen, samtidig som de også utgjør repet. Ifølge dette perspektivet er «kontekst det *forbundne* og ikke det *omgivende*» (Gulbrandsen, 1998). Vi fant metaforen meningsfull for å illustrere hvordan fenomen og kontekst, her i betydningen individ – og systemnivå i organisasjoner, kan være filtret inn i – og vanskelig å skille fra hverandre. En sentral utfordring i denne studien ble følgelig å avdekke systemiske forhold i hendelsesprosessene rundt enkeltbarna, og å identifisere teorier og begreper som kunne bidra til å avdekke slike forhold.

### Forskningsspørsmål

Forskningsspørsmål som har ligget til grunn for artikkelen, er:

- *Hvilke analysebegreper er egnet til å belyse sammenhengen mellom faglige og administrative oppgaver knyttet til tjenesteyting rundt barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier?*
- *Hvilke samordnings- og gjennomføringsproblemer finner vi i fagutøvelse rettet mot barn og unge med behov for tjenester fra ulike profesjoner og myndighetslinjer?*

### Utvikling av analysebegreper

Det har vært fruktbart å gå inn i andre fagområder enn det spesialpedagogiske for å finne teorier og begreper som kunne bidra i utviklingen av analysebegreper. Watzlawick, Beavin og Jackson (1967) var tidlig sentral i å vise hvordan forsøk på å løse problemer kan virke ytterligere problemskapende når man prøver å gjøre grep innenfor den eksisterende forståelsesrammen. I slike tilfeller ligger løsningen i å bryte rammen for denne forståelsen, dvs. i å utvikle «språk»/«begreper» som kan «ramme» problemene inn på en ny måte. Gjennom Kuhns (1992) paradigmebegrep og Schöns (1963) «displacement of concepts» ble vi ytterligere bevisst språkets betydning for å oppdage nye sammenhenger. Å gå fra ett fagspråk til et annet handler ikke nødvendigvis om å utvikle et nytt språk/nye begreper, men kan også være å beskrive og å tolke de problemene man er opptatt av, innenfor en alternativ, eksisterende språklig referanseramme og bidra til et nytt perspektiv på fenomenet. I denne artikkelen benyttes begrepsmessige analyseverktøy inspirert av organisasjonsteoretisk litteratur, og er her benevnt som *administrative rammebetingelser* og *avhengighetsforhold mellom oppgaver*.

Som vi så tidligere, kan en skille mellom faglige og administrative oppgaver (Westhagen mfl., 2002). Faglige oppgaver defineres som det substansielle som en organisasjon skal produsere av oppgaver og tjenester<sup>9</sup>. I den foreliggende studien er enkeltvedtak og tiltak som opplæring, hjemmehjelp, fysioterapi og medisinsk behandling betraktet som faglige oppgaver. Administrative oppgaver defineres som oppgaver som er bestemmende for gjennomføringen av de faglige oppgavene.

Ifølge Holck (1995), Holck og Kvernevik (1999) og Holck (2004) vil gjennomføringen av faglige tjenester være avhengig av et sett med *administrative rammebetingelser*<sup>9</sup>:

- organisering
- rutiner
- økonomi/ressursstyring
- kompetanse

De fire betingelsene refererer derved til det administrative styringsverktøyet som en organisasjon kan hevdes å råde over. Gjennom denne presiseringen får begrepet «administrasjon» i vår sammenheng et mer presist innhold. Hensiktsmessig oppgaveløsning betinger at innholdet i de fire administrative betingelsene må være saksorientert, dvs. at innholdet er tilpasset de faglige oppgavene som skal løses. Dette innebærer at enhver faglig oppgave (tjeneste) helt fra starten også må planlegges som en administrativ oppgave.

Med utgangspunkt i de fire nevnte administrative rammebetingelsene, ble hver hendelsesprosess som inngikk i det empiriske materialet i den foreliggende undersøkelsen, i alt 292, identifisert og analysert med henblikk på følgende fire analyse spørsmål:

- Hvordan er oppgaver organisert og fordelt mellom de offentlige aktørene i de ulike etatene og nivåene i forvaltningen som arbeider med det samme barnet?
- Hvordan er samarbeidsrutinene mellom fagfolk og mellom fagfolk og foreldrene definert?
- Hvordan er økonomien/ressursene organisert rundt barnet?
- Hvordan er kompetansen knyttet til gjennomføring og samordning av oppgavene?

Thompson (1983) fremholder og drøfter *ulike kategorier avhengighetsforhold* mellom oppgaver som en organisasjon skal løse og hvilke samordningsmekanismer som er best egnet for å håndtere avhengighetsforhold mellom oppgaver. Han peker på at oppgaver henger sammen på ulike måter,

og at det å identifisere avhengighetsforhold er helt avgjørende for oppgaveløsningen. Han definerer tre typer avhengighetsforhold: delt avhengighet, sekvensiell avhengighet og gjensidig avhengighet. Hvilke former for samordning som er hensiktsmessig, betinges i sin tur av hvilken form for avhengighet som eksisterer mellom oppgavene.

Delt avhengighet innebærer at komponentene i en oppgave bare er indirekte avhengige av hverandre. Alle komponentene er nødvendige for å lykkes i den totale virksomheten, men de kan produseres eller utføres hver for seg. Et krav er at hver oppgave må løses slik at den stemmer overens med de øvrige oppgavene og slik at oppgavene ikke ødelegger for hverandre. Standardisering kan være en hensiktsmessig måte å samordne slik avhengighet på.

Den andre og mer kompliserte typen avhengighet – den sekvensielle – innebærer at output fra komponent A blir input i komponent B. Et eksempel på sekvensiell avhengighet kan være hvordan snekkeren er avhengig av at mureren har gjort sin jobb med grunnmuren før reisverket på huset settes opp. Samordning krever i slike sammenhenger planlegging og tidsskjema.

Den tredje typen avhengighet finnes i situasjoner der hver komponent til enhver tid er avhengig av enhver annen komponent i helheten. Dette innebærer at arbeidsresultatet ikke kan henledes til enkeltkomponentene som i en lineær prosess. Ulike komponenter påvirker både hverandre og resultatet gjensidig og samtidig, og det er vanskelig å skille effekten av den enkeltes bidrag ut fra det helhetlige resultatet. Samordning krever i slike tilfeller fortløpende feedback og gjensidig tilpasning.

De ulike typene samordning krever ulik grad av felles beslutninger. Samordning gjennom standardisering krever relativt få beslutninger og mindre omfattende kommunikasjon enn samordning ved sekvensiell avhengighet. Samordning gjennom gjensidig tilpasning kan føre til store omkostninger hva gjelder tids- og ressursbruk og er svært krevende for en organisasjon. Forholdet mellom ulike avhengighetsforhold og aktuelle samordningsmekanismer er vist i Figur 2.

AVHENGIGHETSFORHOLD	SAMORDNINGSMEKANISMER
Delt avhengighet	Standardisering Regler Rutiner
Sekvensiell avhengighet eller serieavhengighet	Planlegging Tidsskjema
Gjensidig avhengighet	Kommunikasjon Informasjonsoverføring Dynamiske feedbackprosesser

Figur 2 Avhengighetsforhold og samordningsmekanismer (etter Dahlman og Gärdborn 1975, side 226).

De tre formene for avhengighet er her benyttet som utgangspunkt for analyse av de empiriske dataene, slik at hver enkelt hendelsesprosess er analysert med henblikk på:

- om oppgavene var av den art at de kunne løses uavhengig av hverandre (om det forelå delt avhengighet mellom oppgavene)
- om oppgavene var av den art at de måtte løses i en gitt rekkefølge (om det forelå sekvensiell avhengighet mellom oppgavene)
- om oppgavene var av den art at de måtte løses gjennom gjensidig feedback/kommunikasjon (om det forelå gjensidig avhengighet mellom oppgavene)

Videre omfattet analysen spørsmål om hvilke samordningsmekanismer som var tatt i bruk for å få oppgavene til å henge sammen:

- Forelå faste regler/rutiner for samordning av oppgaver?
- Forelå en plan for samordning av oppgaver?
- Benyttet aktørene gjensidig feedback/kommunikasjon for å samordne oppgaver?

### Metode

Hovedundersøkelsen besto av fire delstudier rettet mot norske kommuner og bydeler, og fulgte et fler-kasus design, jf Holck, 2004; Gall, Gall og Borg, 2003; Yin, 1994. Artikkelen bygger på empiriske data fra den første delstudien, dvs. på intervjuer av foreldre til barn med funksjonsnedsettelse og deres kontaktpersoner i kommuner/bydeler samt på dokumentanalyse av referater fra ansvarsgrupper rundt barna, enkeltvedtak og korrespondanse mellom foreldre og offentlige instanser. Utvalget besto av 6 kommuner og 3 bydeler, i alt 29 barn/unge og deres foreldre og kontaktpersoner i kom-

munene. For nærmere redegjørelse om design, metodevalg, instrumentutvikling, analyse og utvalg av kommuner, informanter og dokumenter, se Holck, kap. 5 og 6 (2004).<sup>10</sup>

Utviklingen, anvendelsen og sammenhengen mellom analysebegreper utgjorde en sentral del av studien. Analysebegrepene var i stor grad basert på etablert teori og forskning, jf Schöns (1971) systemegenskaper og Thompsons (1983) avhengighetsforhold og samordningsmekanismer. Analysebegrepet «administrative rammebetingelser» (organisering, rutiner, økonomistyring, kompetanse) ble som nevnt over utviklet av Holck (2004) for å klassifisere administrative oppgaver i faglig tjenesteyting i offentlig virksomhet. I den foreliggende studien er med andre ord de administrative rammebetingelsene i utgangspunktet å betrakte som klassifikasjoner. Teori- og begrepsutviklingen er i artikkelen i stor grad rettet mot det å finne substansielle relasjoner mellom klassifikasjonene og mellom disse og etablerte teorier.

Beskrivelser av hendelsesprosesser rundt to av de 29 barna inngår i artikkelen for å tydeliggjøre hvordan undersøkelsen har identifisert problemer, navnsatt disse og definert sammenhengen mellom dem. Metodelitteraturen anbefaler slike fylldige beskrivelser fra datamaterialet (Gall, Gall og Borg, 2003) for på den måten å tydeliggjøre koblingene mellom empiri og tolkning. Ved å trekke konkrete hendelsesprosesser inn styrkes også leserens muligheter for å vurdere om begrepene og teoriene som er benyttet, bidrar til å gi et meningsfylt bilde av problemene og til å identifisere samordnings- og gjennomføringsproblemer i fagutøvelsen rettet mot barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Hendelsesprosessene kan derved fungere som en «språkbro» mellom leseren og analysetilnærmingen som er benyttet.

### Analyse og resultater

Dette hovedavsnittet omfatter beskrivelser og analyser av hendelsesprosesser knyttet til to av barna i undersøkelsen (Ola og Kari). Hendelsesprosessene blir beskrevet og analysert. Prosessene fordeler seg med en på Ola og tre på Kari. De fire hendelsesprosessene var svært ulike med hensyn til faglige utfordringer, etatenes bidrag og hvordan disse ble samordnet i de enkelte prosessene. De er imidlertid eksemplariske i den forstand at de hver for seg og til sammen illustrerer typiske forhold ved de 292 identifiserte hendelsesprosessene knyttet til de 29 barna. Gjennomgang og analyse av de fire prosessene følger denne progresjon:

- Hendelsesprosessene presenteres
- Faglige og administrative oppgaver identifiseres
- Avhengighetsforhold mellom oppgavene identifiseres
- Samordnings- og gjennomføringsproblemer i relasjon til administrative rammebetingelser og samordningsmekanismer identifiseres

#### HENDELSESPROSESS 1: OLA

Mor hadde vært hos optiker og fått et kostnadsoverslag for filterbriller til Ola. Mor hadde etter oppfordring fra trygdekontoret søkt kontoret om økonomisk dekning til briller, men nå hadde mor likevel mottatt skriftlig avslag på søknaden fra trygdekontoret.

Mor ringte sin kontaktperson i kommunen som også var leder for ansvarsgruppen, for å få hjelp. Hva skulle hun gjøre nå? Kontaktpersonen visste ikke, men så mors bekymring og spurte om hun skulle overta oppgaven med å ringe rundt for å finne ut hvem som hadde ansvar for utgiftsdekning. Mor ville det. Lederen for ansvarsgruppen som også var helsesøster, ringte ergoterapeuten, som heller ikke kjente til hvem som hadde ansvaret for kostnadsdekning. Det med synsmateriell var så spesielt, sa ergoterapeuten, og foreslo at helsesøster ringte hjelpemiddelsentralen. Hjelpemiddelsentralen ved synsseksjonen var rett instans.

Hjelpemiddelsentralen ba om å få oversendt legeopplysninger, navn på optiker og dokumentasjon på utgifter. Mor måtte skrive under søknaden. På dette grunnlaget kunne hjelpemiddelsentralen fatte et vedtak.

Brilleseddelen fra optiker og spesifisert regning ble oversendt til hjelpemiddelsentralen.

Det omsøkte beløpet ble overført til mor. Mor skulle hente brillene, men brillene ble dyrere enn spesifisert på regning fra optiker til hjelpemiddelsentralen. Det absolutte beløpet overskred summen hun hadde fått overført fra hjelpemid-

delsentralen, og mor hadde ikke råd til å hente brillene.

Barnehagen klaget til leder for ansvarsgruppen. Mor tok ikke godt vare på barnet sitt, sa de, for mor unnlot å hente brillene til barnet.

Leder for ansvarsgruppen foreslo for mor at sosialkontoret betalte mellomlegget mellom det beløpet som var dekket av hjelpemiddelsentralen på bakgrunn av faktisk kjøpesum. Hun forklarte problemet for sosialkontoret og fortalte: «De skjønnte at barnet måtte ha brillene og betalte selv om dette ikke var deres oppgave».

Den faglige oppgaven var her å tilpasse briller slik at Ola kunne se bedre. Prosessen frem mot at han fikk briller og disse ble betalt, var en administrativ oppgave. Olas historie synes ikke å ha utgjort et vanskelig faglig problem. Han var svaksynt, og lege og optiker fant fram til riktige briller. Saken utgjorde likevel et problem av administrativ karakter og hindret gjennomføringen av noe som faglig sett var entydig og enkelt, det at Ola skulle få briller.

Hendelsesprosessen viser et sekvensielt avhengighetsforhold mellom de deloppgavene som henholdsvis lege, optiker og trygdekontor skulle utføre. Problemer oppsto som følge av at oppgavene ikke ble håndtert som sekvensielt avhengige, men som om de kunne løses uavhengig av hverandre. Når oppgavene likevel ble løst, skjedde dette som følge av ekstraordinær aktørinnsats, idet lederen for ansvarsgruppen, som i dette tilfellet var helsesøster, aksjonerte ut over det som omfattet en helsesøsters kjerneoppgaver. Gjennomføringsdyktigheten i kommunen økte pga. hennes vilje til å gå ut over eget arbeidsfelt. Nedenstående sitat kan belyse arbeidsmåten hennes:

Jeg følte mors fortvilelse. Jeg måtte finne ut av hvilken hjelp hun måtte ha. Det var en gråsoner, for jeg ville ikke overta for mor uten at hun ville det. Jeg tok meg tid til å se, da skjønnte jeg at mor faktisk ikke hadde råd til å legge ut for brillene. Da jeg spurte om jeg skulle overta oppgaven med å ringe rundt for å finne ut hvem som hadde ansvar for utgiftsdekning, skjønnte jeg at mor ville at jeg skulle ta alle telefonene fordi det sparte henne for utgifter.

Leder for ansvarsgruppen tok i dette tilfellet ansvar ved å se totaliteten i oppdraget og handlet i forhold til dette. Ettersom hun hadde blikk for alle sider ved situasjonen – også den privatøkonomiske – handlet hun adekvat. De andre instansene som hadde ansvar, løste ifølge hendelsesprosessen oppgavene bare delvis ved at de bare syntes å agere i forhold til eget ansvarsområde per se. En offentlig instans – barnehagen – så sin del på

en måte som ville kunne ha ført til negative konsekvenser for mor og Ola, idet de antydte at man sto overfor en mor som forsøkte barnet sitt fordi hun ikke anskaffet brillene. Barnehaigestyreren etterspurte ikke om det var spesielle grunner som gjorde at mor ikke så seg i stand til å skaffe brillene.

Sosialkontoret bekostet en tjeneste som ikke lå til kontorets eget ansvarsområde. Gjennom helsesøsters informasjon handlet de likevel problemløsende.

Med sikte på analyse av *samordnings- og gjennomføringsproblemer i forbindelse med administrative oppgaver* ved hendelsesprosess 1, ble de tidligere beskrevne analysebegrepene knyttet til administrative rammebetingelser lagt til grunn. Disse var organisering, rutiner, økonomi/ressursstyring og kompetanse.

Opgavene i hendelsesprosess 1 var i utgangspunktet i liten grad *organisert*, de fremsto fragmenterte i den forstand at delprosessene var tillagt ulike faggrupper, etater og nivåer i forvaltningen. Lege, optiker, trygdekontor synes ikke å ha hatt en klar oppgavefordeling seg i mellom. Det fremgår dessuten at det ikke var avklart hvilken instans som skulle gjøre hva og i hvilken rekkefølge de skulle agere. Mor fikk ikke veiledning i hvor hun skulle henvende seg da hun skulle søke om å få dekket kostnader til briller. Lege og optiker trodde trygdekontoret var rett instans. Mor henvendte seg til det lokale trygdekontoret, og den personen mor konfererte med der, synes enten ikke å ha hatt tilstrekkelig innsikt i eget ansvarsområde, eller var ikke tilstrekkelig klar i sine anvisninger. Hun mente mor hadde henvendt seg til rett instans og oppfordret henne til å adressere søknaden til det samme trygdekontoret. Mor sendte søknaden, men fikk den i retur med negativt svar. Det var hjelpemiddelsentralen som viste seg å være rett instans.

Ifølge hendelsesprosessen synes det å ha eksistert få eller ingen *rutiner* når det gjaldt saksgang ved synsproblematikk internt i kommunen eller mellom kommunen og det statlige nivået, her trygdekontoret. En kan kanskje også stille spørsmål ved merkantile rutiner, som betalingsordningene, knyttet til at mor hadde behov for økonomisk bistand fra sosialkontoret for å makte å fremskaffe brillen. Prosessen i det statlige systemet synes å ha vært treg, og det sterkt synshemmede barnet måtte vente lenge på briller pga. manglende samhandling mellom hjelpemiddelsentralen og optiker.

Trygdekontoret meldte skriftlig tilbake at denne typen utgifter ikke ble dekket i denne etaten, men ga ikke beskjed om hvor mor skulle henvende seg. Mor var fortvilet og kontaktet leder for ansvarsgruppen, som i sin tur kontaktet

kommunens ergoterapeut. Denne foreslo at hjelpemiddelsentralen, som er en avdeling under trygdekontoret, ble kontaktet. Dette viste seg å være rett instans. Av hjelpemiddelsentralen fikk leder av ansvarsgruppen veiledning om hvordan saksgangen skulle være. Det var likevel detaljer som ikke kom frem: mor eller legen skulle ha levert brilleseddelen (rekvisisjonen) til hjelpemiddelsentralen ved synsseksjonen og ikke til optiker.

Saksbehandler på sosialkontoret ble av leder for ansvarsgruppen oppfattet som fleksibel og forståelsesfull fordi hun betalte mellomlegget for brillene. Fra en administrasjonssjefs/rådmanns synsvinkel kunne imidlertid en slik praksis ha vekket bekymring. Utgiftsdekningen var i dette tilfellet ikke kommunens oppgave. Den var statens oppgave gjennom trygdekontoret ved hjelpemiddelsentralen. Administrasjonssjefen ville således kunne ha hevdet at denne typen ressursbruk ville ramme kommunens eget ansvarsområde og redusere den ressursmessige rammen for egen oppgaveløsning. Ressurser var nødvendigvis ikke et problem, men kostnadsdekkende instans var ikke avklart. Muligens gjorde sosialkontoret et vedtak som var i tråd med det sosialkontoret kunne forskottere og deretter kreve regress for hos ansvarlig statlig instans.

Med henblikk på *kompetanse*, synes ingen av de aktuelle aktørene å ha hatt oversikt over saksgangen i denne aktuelle situasjonen, dvs. over de delelementene i prosessen som lå til andre etaters/forvaltningsnivåers ansvarsområde. Det var problematisk å fremskaffe kunnskap om de ressursene som var nødvendige og hvordan disse skulle utløses.

Samordnings- og gjennomføringsproblemene antas ut fra denne analysen å henge sammen med mangelfull styring av de faglige oppgavene, noe som kunne vært løst ved at fagfolkene selv hadde innsikt i denne form for styring av faglige oppgaver.

Hendelsesprosess 1 er et eksempel på en enkel faglig oppgave. Ola ble utredet, og briller var et faglig adekvat tiltak. Saken som faglig utfordring kan synes relativt enkel og ikke spesielt krevende for en organisasjon. Oppgaven kunne ha blitt løst med et minimum av *kommunikasjon* mellom etater og nivåer i den offentlige forvaltningen og gjennom *standardisering av regler* for hvordan man skulle gå frem i slike saker.

En på forhånd utarbeidet plan over oppgavene i prosessen kunne ha sikret en god sekvensiell prosess. Forutsetningen var at aktørene på forhånd hadde klargjort hvilken avhengighetstype man her sto overfor når det gjaldt del-



## fagfelleurdert artikkel

oppgavene, og sammen lagt en strategi for å løse dem. Slik ville det vært hensiktsmessig med en samordnet planlegging mellom de instansene/personene som hadde delansvar for henholdsvis utredning av barnets syn, bestilling av briller, refusjon fra trygdekontor og henting av brillene.

### HENDELSESPROSESSENE 2–4: KARI

Kari hadde mer omfattende behov enn Ola. Nedenfor gjøres rede for tre ulike problematiske hendelsesprosesser, som presenteres hver for seg, men som analyseres samlet.

Foreldrene hadde fått tilkjent *spesialombygget* bil fra trygdeetaten for å få plass til Karis rullestol. De fortalte at bilen først og fremst var et redskap for å realisere familiens felles ferie og fritid. Behovet var erkjent av hjelpeapparatet, men veien frem til realiseringen ble lang og vanskelig.

#### Foreldrene fortalte:

Det tok veldig lang tid før vi fikk godkjent bilen. Alt var veldig uoversiktlig. Vi kjøpte denne bilen for våre egne penger og vi fikk tilskudd eller egentlig et rentefritt lån til det som heter personbilavgift. Bilen måtte vi registrere spesielt på grunn av at den skulle ha færre seter enn en sånn type bil vanligvis har og spesialtilpasset til vår funksjonshemmede datter. Det var ingen som kunne råde meg i forhold til dette på Trygdekontoret. Etter hvert fant vi ut at det var en i kommunen som kjente til dette her og som sendte meg lovtekster og annet materiale. Så fikk vi godkjent bilen på hjelpemiddelsentralens (HMS), landsdekkende bilsenter. De er spesialister på ombygging av biler til funksjonshemmede. Bilen ble bygget om etter de spesifikasjoner som ble gitt der. Så kommer vi til biltilsynet også sier de bare «Nei, den kan vi ikke godkjenne». Da er det jo en kommunikasjonssvikt mellom bilsenteret og biltilsynet. Og det sa de selv også at det er forskjell på tidligere praksis og slik det er nå. Jeg tror at biltilsynet har strammet inn reglene. Det er EU-regler som gjelder. Bilen ble registrert for fire personer og det ble utstedt vognkort. Vår datters rullestolsplass, ble ikke godkjent, – dvs. den plassen bilen var bygget for. Det var skikkelig vanskelig, men til slutt ble den godkjent. De ville heller det enn å lese om problemet i avisen, sa de. Jeg tror det var HMS-bilsenter som tok kontakt med biltilsynet til slutt og fikk ordnet opp.

#### Leder for ansvarsgruppen:

Jeg visste jo ikke hvem som var ansvarlig for dette saksfeltet og hadde jo ikke en sjanse engang til å .. visste jo knapt hvor eller hvem jeg skulle ringe til.

#### Far:

Ja, det er jo dette her at det er ingen som har noen oversikt.

#### Leder for ansvarsgruppen:

Nei, det er jo det det ikke er, og det er jo det som kommer frem. Det er oversikt dere savner og det savner jeg og de andre som jobber. Jeg skal ta med meg det dere forteller, jeg må si jeg er ukjent med disse ordningene.

Foreldrene fortalte videre at deres muligheter til å beholde Kari hjemme var avhengig av *tilpassede hjelpemidler* som løfteanordninger, vogn, stol m.m. Det var behov for hjelpemidler på de ulike stedene barnet var i løpet av døgnet; hjemme, hos avlasteren, i barnehagen osv. Hjelpemiddelsentralens (HMS) utlånsregler begrenset tilgangen på hjelpemidler, slik at disse måtte fraktes rundt til de stedene der Kari oppholdt i løpet av dagen. Foreldrene fortalte at det var vanskelig å holde oversikten over de hjelpemidlene som var i omløp:

#### Mor:

Det største problemet er at avlasteren ikke får disse hjelpemidlene. Plutselig nå så klarer hun det ikke mer for det blir for tungt, hun er sykmeldt nå, det kan bli for sent. Kanskje mister vi henne.

#### Far:

Vi hadde ikke oversikt over alle de hjelpemidlene vi har fått. Så gikk vi til hjelpemiddelsentralen og spurte om vi kunne få en liste over hjelpemidler som er i omløp i dag. Da fikk vi en kjempelang liste, og den stemmer jo da overhodet ikke. Det er ting som er levert tilbake som fortsatt står på lista, og det er ting vi har fortsatt som det står at vi har levert. Det burde ha vært bedre rutiner.

#### Far kommer med en rekke forslag til endring av hjelpemiddelsentralens liste og sier videre:

Sånn ser den lista ut (far viser lista). Og her (far peker på lista) burde det vært lagt inn en rubrikk for evaluering av hjelpemiddelet, er det på tur ut, eller skal vi planlegge for et nytt ett, eller fungerer det bra det vi har nå. Det kunne stått «status» for hjelpemidlet her borte (far peker på arkert) og her kunne det stått «behov for», og her «hvilke hjelpemidler som er planlagt», da hadde det vært en liste som vi kanskje kunne bruke. Vi kan finne en ramme for hjelpemidler for et barn som er så svakt. Så behøver vi ikke søke om en ekstra bryter på en stol eller et ekstra understell eller noe sånt noe. Det må kunne gå an å sette en ramme for hvor mye som er – skal vi si – standard utrustning. Nå er det frem og tilbake med skjemaer, 2–3 måneder eller kanskje opp til 1/2 år. Det er noe som er galt i dette systemet her, mener jeg.

Den siste hendelsesprosessen dreide seg om *dagtilbud* for

Kari. Foreldrene fortalte om hvordan ulike fagfolk og instanser i liten grad forholdt seg til hverandre når de skulle utvikle og etablere tiltak:

Mor:

Vi fikk en telefon fra sosialkontoret en dag. Det var sånn jeg ble innkalt til møte. Jeg skulle komme ned på sosialkontoret og der traff jeg NN. Det var i en periode der jeg ikke skjønnte at datteren vår var så syk som hun var. De på sosialkontoret forsto at her var det mer enn som så ...

Leder for ansvarsgruppen:

Jeg tror det var jeg som ba dem om å ringe.

Mor:

Vi fikk mye avlastning med en gang, for de skjønnte hvor slitne vi var. Men det var veldig rotete hvordan vi skulle bruke denne avlastningen. Vi fikk mange timer, men de klarte ikke å sette opp noe ordentlig opplegg. Det var litt sånn at avlasteren kom og gikk litt hos oss. Det var jo hjelp i det, men det var nokså rotete.

Far:

Vi måtte legge planer for hvor vi skulle være neste uke, i forhold til om fysioterapeuten skulle komme hjem til oss og møter på sykehuset, da måtte vi legge avlastningen til slike tidspunkt og da ... Her har jeg et sånn eksempel på avlastningsplan for en måned. (Far hadde laget den, den viser en dagsplan hvor ulike program for dagen er merket med ulike farger).

Mor:

Vi har hatt veldig usikkerhet i forhold til tilbud. Vi fikk søkt Kari inn på daginstitusjonen for ett og ett år av gangen (fylkeskommunal, vår presisering) Vi vet jo ikke hvor hun skal være om ett år. Vi har ingen forsikring om at hun skal være der og det har jo gjort sitt til at vi har måttet jobbe med mulige alternativer hele tiden. Så søkte vi til en spesialbarnehage, men der fikk vi avslag. Så søkte vi på en barnehage i nærheten av der vi bor. Vi hadde inntrykk av at denne barnehagen hadde mest kompetanse på unger med spesielle behov. Den skulle bygges ut og få en ny spesialavdeling. Storebror begynte i denne barnehagen nettopp av den grunn at vi trodde vi skulle få begge barna sammen i barnehagen etter hvert. Men det tok jo såpass lang tid at storebror begynte på skolen før avdelingen sto ferdig.

Kari utløste ifølge de tre hendelsesprosessene faglige oppgaver knyttet til flere livsarenaer. Hun hadde behov for tiltak og tilrettelegging i hjemmet, i barnehagen, daginstitusjonen og i fritiden. Det syntes ikke å være noen faglig uenighet om hvilke tiltak barnet/familien hadde fått/ville trenge. Kari/familien var innvilget fysioterapi, barnehage/dag-

tilbud, avlastning, hjelpemidler og støtte til minibuss. Hvert av de faglige tiltakene medførte *administrative oppgaver*. Hjelpemidler skulle distribueres, avlastningen skulle organiseres i sammenheng med øvrige tiltak og organisering og ombygging av bilen måtte følge visse regler før den kunne bli godkjent av biltilsynet og tas i bruk.

Hendelsesprosessene knyttet til Kari forteller om et barn/familie som vil være mottaker av tilbud i mange livsarenaer. Prosessene viste til sammen hvor omfattende tiltak en kommune må være beredt på å utvikle, samordne og etablere overfor en familie med et multifunksjonshemmet barn. Utfordringene for denne kommunen var ifølge disse hendelsesprosessene særlig stor både som følge av at oppgavene skulle henge sammen på et gitt tidspunkt (for eksempel et gitt år), og fordi det skulle utvikles tjenester som ville være meningsfulle for Kari og familien etter hvert som hun utviklet seg gjennom ulike livsfaser. I disse hendelsesprosessene ser vi at kommunen sto overfor oppgaver med både *sekvensiell* og *gjensidig avhengighet*. Bileksemplet viste deloppgaver som var sekvensielt avhengige av hverandre for å få til en hensiktsmessig oppgaveløsning. Å etablere tilbud i mange livsarenaer samtidig og hjelpemiddeltilpassing er videre eksempler på saksfelt hvor kommunen sto overfor oppgaver med gjensidig avhengighet som burde samordnes fortløpende.

Manglende definering av *administrative oppgaver* syntes også i de tre prosessene å hindre gjennomføringen samordningen av faglige tiltak, og viste hvordan oppgaver og tjenester var *organisert* i kommunale og eksterne instanser i forvaltningen. En rekke tjenester var ikke kommunens/bydelens ansvarsområde, men lå til fylkeskommunen og staten (daginstitusjonen, trygdekontoret, hjelpemiddel-sentralen og biltilsynet). Den fragmenterte oppgavefordelingen ville kreve planmessig fordeling av oppgaver mellom fagfolk som fra sine ulike forvaltningsnivåer har gjennomføringsansvar for disse tjenestene. Lederen for ansvarsgruppen syntes ikke å ha tilstrekkelig oversikt over de oppgavene som totalt sett skulle løses for Kari/familien og hvilke instanser som hadde ansvaret for at vedtatte oppgaver/tiltak ble gjennomført. Hendelsesprosessene tyder på at uten å ha slik oversikt, ville oppgavene vanskelig kunne fordeles på en hensiktsmessig måte. Lederen for ansvarsgruppen i hendelsesprosess 4 fortalte at hun ba sosialkontoret om å ringe foreldrene. Hun hadde oppfattet behovet for avlastning og kjente til rett ansvarlig instans for avlastningstiltak. Hun tok ikke tilsvarende initiativ når det gjaldt å få godkjent bil

for rullestol (hendelsesprosess 2), noe som kan det henge sammen med at dette ikke ble oppfattet som naturlig, idet oppgavene ikke lå til kommunens ansvarsområde og at saksfeltet var ukjent for henne.

Kari hadde ifølge hendelsesprosess 4 et dagtilbud i en fylkeskommunal institusjon, i tillegg til et par dager i kommunal barnehage. Tilsagn om plass i den fylkeskommunale institusjonen ble bare gitt for ett år av gangen. Regelverket ga barn med funksjonsnedsettelse fortrinnsrett ved opptak i kommunal barnehage. Ulikt regelverk gjorde at det var vanskelig for foreldrene å planlegge Karis dagtilbud for mer enn ett år av gangen. Usikkerheten gjorde at foreldrene måtte sikre seg gjennom også å søke barnehagetilbud i kommunal regi. Foreldrene søkte ifølge hendelsesprosess 4 storebror inn i en barnehage etter å ha blitt stilt i utsikt etablering av en spesialavdeling for barn med funksjonsnedsettelse i samme barnehage. Spesialavdelingen ble imidlertid ikke etablert før storebror begynte på skolen. Dette kan tyde på en mangelfull samhandling mellom den instansen som hadde ansvaret for utbygging/ombyggingsoppgaver (teknisk etat) og de som planla innholdet i bygget. Det er mulig at samordning av tiltak rundt funksjonshemmede barn ble oppfattet å være «de myke sektorer» oppgave og at samhandlingen med teknisk etat følgelig ikke ble *organisert* på en hensiktsmessig måte. Den manglende planlegging og tilrettelegging av skolebygget kan også tyde på dette.

Hendelsesprosessene kan tyde på at det var mangelfulle *rutiner* for oppgaveløsning i enkeltinstanser/etater. Hjelpemiddelsentralen syntes ifølge hendelsesprosess 3 ikke å ha skjematikk som egnet seg til å holde oversikt over utlånet av hjelpemidler eller å ha etablert gode nok rutiner for planlegging av Karis fremtidige behov for hjelpemidler.

Biltilsynet og HMS-bilsenter hadde ulike oppgaver og ansvar når det gjaldt tilpassing og godkjenning av bil. Godkjenningsreglene i EU var, slik far fortalte det, endret og var styrende for biltilsynet. Dette regelverket var imidlertid ikke tatt i bruk i hjelpemiddelsentralens HMS-senter, noe som tyder på at det ikke var *rutiner* som kunne sikre at biltilsynet og hjelpemiddelsentralen hadde felles regelverk i slike saker. Manglende interne rutiner i og mellom enkeltetater skapte i neste omgang problemer både for foreldrene og ansvarsgruppen. Det var foreldrene som, gjennom sine praktiske behov, tok misforholdet mellom ordningene i biltilsynet og HMS-bilsenter opp slik at biltilsynet forholdt seg til problemstillingen. Det ble gjort et unntak i forhold til gjeldende regler, slik at familien kunne ta bilen i bruk.

En annen oppgave var å tilpasse tekniske hjelpemidler til hjemmet, i barnehagen, daginstitusjonen og hos avlaster. Foreldrene og de som arbeidet med Kari var avhengige av tekniske hjelpemidler for å stelle og pleie henne. Problemet var å få hjelpemidlene ut til de stedene Kari oppholdt seg i løpet av døgnet. Ettersom *utlånsrutinene* var slik at hjelpemidlene bare kunne lånes ut i et begrenset antall, fikk ikke den private avlasteren de nødvendige hjelpemidlene. Dette førte i sin tur til at avlasteren ikke maktet jobben, ble sykmeldt og at foreldrene sto i fare for å miste henne som avlaster til datteren. Hendelsesprosessen tyder på at hjelpemiddelsentralens utlånsrutiner var lite hensiktsmessige. Det syntes ikke å bli ført tilstrekkelig kontroll med hvor de ulike hjelpemidlene befant seg. Foreldrene pekte på mulige praktiske endringer i utformingen av «skjematikken» som kunne forenkle rutinene og gi bedre oversikt, og ga uttrykk for at erfaringene som hjelpemiddelsentralen hadde med barns behov for tilrettelegging, kunne anvendes for å legge en langtidsplan for hjelpemidler for deres datter. Slik kunne hjelpemidlene formidles i en planmessig orden ettersom Kari vokste og behovene endret seg, mente de.

Hendelsesprosessene knyttet til Kari tydeliggjør omfanget av tjenester som barn og familier kan få fra det offentlige. Dersom det ikke blir ført oversikt over oppgaver/tjenester, vil det vanskelig kunne foreligge en samlet oversikt over *ressursbruken* i tjenesteproduksjonen for det enkelte barn/familie. Det vil følgelig også være vanskelig å veie ressurser i enkelttiltak opp mot hverandre og samordne dem. I disse hendelsesprosessene syntes det ikke å ha vært økonomiske problemer som hindret gjennomføringen av tiltak. Det er imidlertid mulig at en manglende ressuroversikt både ga mindre manøvreringsdyktighet i gjennomføringsfasen og førte til unødig ressursbruk totalt sett.

I de tre hendelsesprosessene var utfordringene både av pedagogisk, helsefaglig, teknologisk, transportmessig og sosialfaglig karakter. Barnet og foreldrene hadde behov for *spisskompetanse* innen alle disse områdene. Hendelsesprosessene viste imidlertid at slik spissfaglig kompetanse ikke alltid var tilstrekkelig for å samordne og gjennomføre oppgaver. Det kan hevdes at oppgavene ville vært tjent med at faglige aktører også oppebar *administrativ kompetanse*, noe som her vil innebære kunnskap om de administrative rammebetingelsene og innsikt i hvordan disse kunne gis et adekvat innhold. Slik kompetanse synes å være nødvendig for å kunne gjennomføre faglige oppgaver på en hensiktsmessig måte. Lederen for ansvarsgruppen ga uttrykk for at

hun gjennom foreldrenes fortelling hadde fått en innsikt i et problemområde som hun tidligere ikke kjente, og at hun ville ta med seg de nye erfaringene inn i organisasjonen og prøve å gjøre noe med dem.

Bileksemplet tydeliggjør sviktende samhandling mellom to statlige instanser. Kommunene/ bydelene har verken myndighet eller ansvar i dette saksfeltet. Det er et spørsmål om det er rimelig å forvente at ansvarsgruppen skulle involvere seg i eksterne instansers oppgaveløsning. Om ansvarsgrupper ikke involverer seg i slike forhold, vil foreldre måtte håndtere slike saker på egenhånd. Oppfølging av eksterne instansers oppgaveløsning vil kunne bli svært ressurskrevende for kommunene/bydelene. Lederen for ansvarsgruppen tok det for gitt at hun hadde forsømt seg og uttrykte opplevelse av personlig utilstrekkelighet som leder for ansvarsgruppen og som foreldrenes kontaktperson fordi hun ikke hadde involvert seg i bilsaken. Bileksemplet viser hvordan en leder for en ansvarsgruppe kan bli stilt overfor viktige og konkrete oppgaver som krever en løsning, men har manglende *kompetanse* og myndighet i oppgavefeltet. Lederen for ansvarsgruppen syntes oppriktig å ønske å bistå foreldrene og opplevde at hun hadde sviktet når foreldrene fortalte om sitt strev. Det var ingen grunn til å betvile ut fra intervjuet med foreldrene og denne ansvarsgruppelederen at hun var engasjert i Kari og foreldrene. Når samordningen likevel i så stor grad ble liggende på foreldrene, kan dette ha sammenheng med at det synes å ha vært for liten kompetanse i planlegging av administrative forhold og manglende oppfølging av oppgavene i gjennomføringsfasen.

Endelig viser hendelsesprosessene knyttet til Kari at det var mange instanser som var involvert i en enkelt familie og at de til sammen berørte mange livsarenaer, også foreldrenes fritid, bolig/hjemmesituasjon og søskens barnehage tilbud. Det var foreldrene som i mange sammenhenger drev tiltakene igjennom og samordnet dem. Foreldrene utarbeidet, ifølge hendelsesprosess 3, månedlige *planer* for at oppgaver som de ulike etatene/instansene utførte, ikke skulle kollidere med hverandre. Foreldre synes å ha hatt denne oppgaven selv i de tilfellene hvor de hadde en kontaktperson/ leder for ansvarsgruppen som var oppriktig opptatt av foreldrene og Kari.

Bilproblemet (hendelsesprosess 2) kan i prinsippet betraktes som en enkel oppgave. Deloppgavene (spesifikasjoner for ombygging av biler ved HMS bilsenter og godkjenningsreglement ved Statens biltilsyn) var knyttet sammen gjennom delt avhengighet og kunne løses gjennom stan-

dardisering av regler. Slik standardisering krever imidlertid *kommunikasjon* når regler endres og det er behov for tilpasninger. Normalt ville det sannsynligvis ikke være behov for tett kommunikasjon mellom Biltilsynet og HMS- bilsenter. Imidlertid var det på dette tidspunktet skjedd en regelendring som krevde nye tilpasninger hos begge instansene. Da endringene bare skjedde i det regelverket som styrte beslutningene i den ene instansen, ble samarbeidet mellom dem problematisk. Avhengighetsforholdene kan dermed betegnes som både delte (i stabile situasjoner) og gjensidige (når det skjer endringer som påvirker oppgaveløsningen, for eksempel nye EU-regler).

Kari vokste, og behov for hjelpemidler endret seg i takt med dette. Far påpekte at hjelpemiddelsentralen ut fra erfaringer med barn med tilsvarende utviklingsprognoser som Kari, måtte kunne bistå i planlegging av hjelpemiddelbehovet og på den måten forenkle samhandlingen mellom hjelpemiddelsentralen og foreldrene. Ut fra en oversikt over tilgjengelige hjelpemidler kunne hjelpemiddelsentralen utarbeidet en plan for justering og endring av hjelpemidler. Nødvendig samordningsmekanisme kunne følgelig bestått av *planleggings-/tidsskjema* i henhold til de hjelpemidlene som fortløpende kunne tilbys i takt med Karis fysiske utvikling.

### Hovedtendenser og kommentarer

De faglige oppgavene som skulle løses, varierte i de fire hendelsesprosessene. Dels var dette oppgaver knyttet til særlov-givningen. Disse ble tildelt gjennom enkeltvedtak og gjaldt eksempelvis støttekontakt og avlastning. Dels var det oppgaver som var generelle for alle barn i kommunene, som barnehage tilbud. Hendelsesprosessene tyder på at det var problemer med å samordne og gjennomføre slike oppgaver.

### SAMORDNINGSPROBLEMER

Resultatene tyder på at det både var delt, sekvensiell og gjensidig avhengighet mellom deloppgaver som lå spredt i ulike etater og på ulike nivåer i forvaltningen. Manglende analyse av avhengighetsforholdene mellom deloppgavene skapte samordningsproblemer, for eksempel som følge av at barnet ble eldre og fikk nye tjenester og tiltak. Videre var det problemskapende at man ikke påaktet i hvilken rekkefølge deloppgaver måtte utføres. Aktørene håndterte gjerne sine deloppgaver hver for seg uten å undersøke om egen delhandling bidro til en meningsfylt helhet.

Resultatene tyder på at de undersøkte kommunene i liten grad hadde definert *rutiner* som kunne lette samordning.

Der oppgaverekkefølgen ikke er likegyldig, kan manglende rutiner selv i enkle saker som å fremskaffe en spesialbrille eller en spesialombygget bil, skape samordningsproblemer. Mangelfulle rutiner innad i en instans kan også skape samordningsproblemer slik mangelfulle rutiner for formidling av hjelpemidler fra den statlige hjelpemiddelsentralen fikk konsekvenser for kommunens avlastningstilbud.

Analysene tyder videre på at det ikke ble utarbeidet *planer* for hvordan oppgaver skulle samordnes. I hendelsesprosess 1, brillesaken, ville en hensiktsmessig plan bl.a. innebære at det ble utarbeidet en sekvensiell prosess som inneholdt oppgavefordeling mellom etater/instanser og med definerte milepæler for deloppgavene. I hendelsesprosessene 2-4 var det tjenestemottakeren (far) som så behovet for – og selv laget en helhetlig plan som samordnet tjenestene i tid.

Det ville utvilsomt vært hensiktsmessig om de ulike profesjonsutøverne hadde gitt hverandre feedback som gjorde det mulig å identifisere det helhetlige oppdraget og derigjennom hjelpe hverandre til en hensiktsmessig løsning av deloppgavene. Flere forhold taler for betydningen av kontinuerlig *gjensidig feedback*. For det første gjelder det barn som er i utvikling, noe som følgelig krever fortløpende endringer i tilretteleggingen av tiltak. For det andre skal tiltak henge sammen på tvers av barnets og familiens livsarenaer, dette krever *kommunikasjon* mellom de etater/instanser/aktører som har delansvar på de ulike arenaene. For det tredje endres barnets og familiens behov seg over tid, noe som også forutsetter fortløpende tilpasninger.

### GJENNOMFØRINGSPROBLEMER

Manglende definering av innholdet i de administrative rammebetingelsene synes å være gjennomgående i alle hendelsesprosessene, noe som kan tyde på at fagfolk i liten grad var oppmerksomme på betydningen av de administrative rammebetingelsene og ikke så sammenhengen mellom faglige og administrative forhold.

*Organiseringen* av deloppgavene tok i liten grad hensyn til avhengighets-forholdene mellom dem. Et gjennomgående trekk ved hendelsesprosessene var at oppgaver som til sammen måtte utføres for å etablere et helhetlig og effektivt tjenestetilbud, var tillagt ulike faggrupper og etater/myndighetslinjer i kommuner/bydeler og eksterne instanser. Hendelsesprosessene tydeliggjør nødvendigheten av en klar oppgavefordeling mellom ansvarlige instanser og involverte aktører, særlig der hvor oppgavene er fragmentert i og mellom organisasjonsstrukturene.

I samtlige tilfeller synes det i liten grad å ha eksistert *rutiner* for gjennomføring av oppgaver. Dette gjaldt særlig når tiltak ville vært tjent med at deloppgaver ble gjennomført i en gitt rekkefølge. Det forekom heller ikke eksempler på rutiner for å sjekke ut om deloppgaver eller tiltak var i fase med hverandre. Hensiktsmessige rutiner for hjelpemiddelsentralens utlånspraksis ble for eksempel ikke dokumentert. Det var far som utviklet den logistikk-teknologien som gjorde det mulig å etablere slike rutiner. Hendelsesprosessene tyder derved på at det også kan være hensiktsmessig å etablere rutiner for kommunikasjon og gjensidig feedback. En slik rutine kunne for eksempel ha tilskyndet at HMS-bilsenter og Biltilsynet harmonerte regelverket seg i mellom.

Samlet sett fremgår det at de offentlige instansene stilte betydelige *ressurser* til disposisjon for barna i undersøkelsen, jf omfanget av tiltak. Imidlertid synes det ikke for noen av hendelsesprosessene å ha foreligget samlet oversikt over disse ressursene, noe som i sin tur medførte at det ble vanskelig å styre og evaluere ressursinnsatsen på en helhetlig måte.

Hendelsesprosessene dokumenterte mange typer tjenester ovenfor barna og foreldrene, noe som også involverte mange ulike yrkesgrupper med ulik *kompetanse*. Faglige oppgaver synes å ha vært tilfredsstillende for foreldrene, dvs. de var fornøyd med fysioterapien, hjemmehjelpen, med den medisinske behandling, med kvaliteten på hjelpemidlene de fikk osv. Kompetanseproblemet som hendelsesprosessene forteller om, synes ikke å ha vært knyttet til yrkesutøvelsen som sådan, men til administreringen av denne.

Figuren til høyre oppsummerer samordnings- og gjennomføringsproblemene, slik disse går frem av de fire hendelsesprosessene.

SAMORDNINGSPROBLEMER	GJENNOMFØRINGSPROBLEMER
<p>Samordningsproblemer knyttet til det å håndtere avhengighetsforhold. Disse var:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemer med å samordne del- oppgaver som hang sammen sekvensielt,</li> <li>• Problemer med å samordne oppgaver som hang sammen gjennom gjensidig avhengighet.</li> </ul>	<p>Gjennomføringsproblemer knyttet til definering av innhold i de administrative rammebetingelsene kommer til uttrykk ved at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiseringen av deloppgavene tok i liten grad hensyn til avhengighetsforholdene mellom dem,</li> <li>• Rutiner for gjennomføring ble i liten grad etablert,</li> <li>• Ressursene som ble stillet til disp. ble i liten grad identifisert, evaluert og styrt helhetlig,</li> <li>• Nødvendig gjennomføringskompetanse og samordningskompetanse ble i liten grad identifisert.</li> </ul>

**Figur 3** Samordnings- og gjennomføringsproblemer i de fire hendelsesprosessene.

Samlet viser analysen av hendelsesprosessene at barna utløste en rekke tiltak som krevde medvirkning fra mange etater og profesjoner. Kommunene og bydelene hadde problemer med å samordne oppgaver som var ansvars plassert i ulike etater, slik at oppgaveløsningene kunne fremstå som en helhet for dem som mottok tjenestene. Resultatene tyder på at samordningen var særlig problematisk når deloppgaver hang sammen sekvensielt og når det var gjensidig avhengighet mellom de oppgavene som skulle samordnes.

Analysen av de fire hendelsesprosessene kan videre tyde på at kommunene og bydelene også hadde problemer med å gjennomføre oppgaver som var besluttet gjennomført. Disse problemene fremsto som konsekvenser av at oppgavene i liten grad ble fordelt i tråd med deloppgavenes avhengighetsforhold til hverandre. Likeledes at det i liten grad ble etablert rutiner for hensiktsmessig gjennomføring, at det helhetlige ressursgrunnlaget for gjennomføring sjelden ble identifisert og at det i liten grad ble lagt vekt på å identifisere hvilken kompetanse og bemyndigelse som var nødvendig for gjennomføringen.

### Om å oppdage det uoppdagede

Når problemer på tross av stor innsats ikke løses i en organisasjon, kan dette være symptomer på dypere liggende problemer som ikke er erkjent og ordsatt. I hendelsesprosessene gikk det frem at fagfolk la stor vekt på å hjelpe og bistå foreldrene. Likevel var det betydelige gjennomførings- og samordningsproblemer som førte til at foreldrene selv ofte måtte sørge for at tiltak ikke kolliderte i tid og at det innholds-

messig skulle være sammenheng mellom dem. I faglitteraturen, jf avsnitt 1, går det frem at slike problemer er kjent både i Norge og internasjonalt. Litteraturen foreskriver også tiltak som bedre kommunikasjon mellom fagfolk, nettverksgrupper osv. Den foreliggende studien viser imidlertid at ovennevnte tilnæringsmåter kan være utilstrekkelig og kan henge sammen med mangelfull analyse av sammenhengen mellom faglige og administrative oppgaver. Dette kan tyde på at ledere og fagfolk ikke har oppdaget de administrative utfordringene som ligger implisitt i fagutøvelsen.

### STYRINGSINFORMASJON OG KVALITETSSIKRING

Undersøkelsen viser at faglige og administrative oppgaver henger sammen som fibre i et rep og at tjenesteyting stiller store krav til administrering/styring av de faglige oppgavene som er tillagt ulike profesjoner/fagfolk og myndighetslinjer i offentlig forvaltning. Forutsetningene for effektiv samordning og gjennomføring av et helhetlig tjenestetilbud vil i så fall være at sammenhengen mellom faglige oppgaver klargjøres og at innholdet i de administrative rammebetingelsene defineres. Likeledes at fagfolk evner å kommunisere sammenhengen mellom faglige utfordringer og administrative rammebetingelser på en slik måte at ledernivåene kan nyttiggjøre seg dette som styringsinformasjon. Vi kan for eksempel tenke oss at den spesialpedagogen som ledet ansvarsgruppen for Kari, på et tidlig tidspunkt kunne ha avdekket at det ikke var tillagt kommunen å fremskaffe en spesialombygget bil. Hun kunne likevel tatt et nødvendig grep i saken ved å løfte den opp på ledernivå. Slik ville råd-

mannen bli gitt anledning til å kontakte ledere for de aktuelle statlige etatene for å fremme nødvendig samordning av regelverk og praksis. Rådmannen kunne med andre ord fått styringsinformasjon som gjorde ham i stand til å justere systemnivå i samsvar med behov i praksis.

Helsesøsteren som var leder for ansvarsgruppen rundt Ola, formidlet at hun personlig hadde lært mye av brilleprosessen. I møtet med praksisfeltet oppdaget hun de konkrete deloppgavene og deres plass i helheten. Gjennom å følge gjennomføringsprosessen steg for steg, fikk hun en innsikt som ga organisasjonen løsningen på problemet og henne selv ny og utvidet kompetanse. Brilleprosessen kan illustrere Schöns (1971) poeng når han hevder at man må handle i praksis for å lære. Helsesøsteren fortalte at den praksiskunnskapen hun ervervet seg gjennom prosessen, i etterkant ikke ble etterspurt av andre i organisasjonen. Den organisatoriske læringsmuligheten ville her sannsynligvis ligge i at overordnede nivåer i organisasjonen så til at det ble etablert rutiner og et innhold i de øvrige administrative rammebetingelsene som kunne fange opp slik erfaringskunnskap, for så å reflektere over disse og eventuelt nedfelle dem som formalisert organisasjonspraksis. En slik tilnærming vil i sin tur muliggjøre en vurdering av om den problematikken som praksiskunnskapen møter, innebærer å justere praksis innenfor de eksisterende systemegenskapenes rammer. Bl.a. kan man tenke seg at helsesøster kunne ha blitt bedt om å nedfelle den sekvensielle prosessen skriftlig for på den måten å bidra til å kvalitetssikre tilsvarende prosesser. De administrative rammebetingelsene kan på en slik måte fungere som *kvalitetssikringsbetingelser*. Ledere og andre beslutningstakere er i posisjoner som gjør det vanskelig for dem å fange opp endringsbehov i praksisfeltet. De er avhengig av at fagfolk som arbeider i eller nær praksisfeltet, formidler slik informasjon. Uten styringsinformasjon vil det være vanskelig for beslutningsfattere å kunne se endringsbehovene, sette disse i sammenheng med organisasjonenes systemegenskaper og vurdere om utfordringene i praksisfeltet avkrever endringer i systemegenskapene eller om de kan skje ved justeringer innenfor disse. Når dette ikke skjer, kan det føre til at den forståelsen som ledere besitter om organisasjonens oppgaveløsning, lett kan bli mangelfull. I kraft av å ha oppmerksomheten rettet mot utfordringer i egen fagutøvelse, kan profesjonsutøvere også ha vansker med å se hvilket kunnskaps/informasjonsbehov overordnede instanser har. Dette krever på sin side at de overordnede nivåene etterspør slik informasjon fra det utøvende nivået. Ved å etablere kultur for slike prosesser kan man bidra til at sammen-

hengen mellom faglige og administrative oppgaver blir mer påaktet i offentlige/kommunale organisasjoner.

ANALYSEBEGREPENE OG SAMMENHENGEN MELLOM DEM  
Som vist i Figur 1 tidligere i artikkelen, illustrerer sirkelen hendelsesprosesser rundt barn med funksjonsnedsettelse, og trekantens sider viser til kommunenes/bydelenes systemegenskaper, slik disse er beskrevet hos Schön (1971). Sirkelen tangerer sidene i trekanten og illustrerer derved antagelsen om en sammenheng mellom det arbeidet som gjøres rundt barn og unge med funksjonsnedsettelse i kommunene/bydelene og disse kommuneorganisasjonenes systemegenskaper. Systemegenskapene, dvs. organisasjonens teknologi, struktur og teori, kan her betraktes som kontekst for hendelsesprosessene rundt enkeltbarn. Imidlertid gir en slik forståelse ingen umiddelbare muligheter for å se sammenhengen mellom problemene i hendelsesprosessene og systemegenskapene.

For analysen ble anvendelsen av begrepene «avhengighetsforhold» og «samordningsmekanismer» viktig. Ved å benytte disse var det mulig å avdekke hvordan faglige oppgaver hang sammen og hvilke samordningsmekanismer som eventuelt kunne ha vært benyttet for å skape større sammenheng mellom dem. De administrative rammebetingelsene ga utgangspunkt for en hensiktsmessig sortering og systematisering, ettersom de medførte dypere innsikt i administrative problemer og også bidro til større forståelse for hvilke administrative oppgaver som alternativt kunne planlegges og utvikles. For undersøkelsens anliggende fremsto forholdet mellom samordningsmekanismene og de administrative rammebetingelsene som utfyllende i forhold til hverandre, slik figuren til høyre illustrerer.

Samordningsmekanismer	Regler	Planer	Gjensidig feedback
Administrative rammebetingelser			
Organisering	Behovet for regler tydeliggjøres i forhold til de administrative rammebetingelsene	Behovet for planer må avklares i forhold til de administrative rammebetingelsene	Behovet for feedback må tydeliggjøres i forhold til de administrative rammebetingelsene
Rutiner			
Ressurser			
Kompetanse			

Figur 4 Administrative rammebetingelser sett i forhold til samordningsmekanismer (Holck, 2004).

Figuren viser administrative rammebetingelser i venstre kolonne. Samordningsmekanismene er fremstilt i de tre påfølgende kolonnene. Ut fra figuren kan innholdet i de administrative rammebetingelsene defineres ved hjelp av regler, gjennom planer og gjennom gjensidig feedback. Regler, planer og gjensidig feedback på sin side kan utdypes ved hjelp av administrative rammebetingelser. Det kan hevdes at som analyseverktøy er de administrative rammebetingelsene det mest hensiktsmessige planleggingsverktøyet ved at de konkretiserer innholdet i samordningsmekanismene.

#### KONTEKST SOM SYSTEMISKE FORHOLD

Tidligere i artikkelen ble systemegenskapene betraktet som en viktig kontekst for individrettet arbeid i kommuner og bydeler. Vi hevdet samtidig at systemegenskapene sannsynligvis ikke var tilstrekkelige for å forstå hvordan systemiske forhold er filtret inn i hendelsesprosesser rundt enkeltbarn. I den sammenheng ble det vist til Gulbrandsen (1998) som benyttet et tau eller et rep som metafor for å si noe om kontekst som noe som ligger filtret inn i fenomener. En sentral utfordring i denne studien var å finne teorier og begreper som kunne bidra til å avdekke systemiske forhold som var filtret inn i det individrettede arbeidet.

Ut fra denne studien mener vi at det er meningsfylt å hevde at kontekst for faglig individrettet arbeid kan presiseres på to nivåer: a) som kommunenes/bydelenes systemegenskaper som ligger rundt hendelsesprosessene, b) som administrative rammebetingelser som er filtret inn i faglige oppgaver som «fibrene i et rep». Vi antar at analysebegrepene kan gi spesialpedagoger og andre fagfolk en felles referanseramme for å planlegge og å gjennomføre faglige oppgaver i et fellesskap. Da må de administrative rammebetingelsene få sitt konkrete innhold ut fra en analyse av hvordan faglige oppgaver skal henge sammen. I et slikt perspektiv utgjør

organisering, rutiner, økonomi/ressursstyring og kompetanse en inndeling og systematisering av systemiske forhold som må være tilstede for å gjennomføre faglige oppgaver.

Ifølge Nylehn (2002) blir fagfolk gjerne betraktet som gjester i organisasjonene fordi de ikke har inkorporert regler og rutiner i egen profesjonelle identitet. Det er mulig at økt kompetanse i det å analysere sammenhengen mellom faglige oppgaver og administrative rammebetingelser vil kunne bidra til å endre en slik oppfatning av fagfolk. Samtidig kan det bidra til at de blir aktive bidragsytere når det gjelder å realisere helhetlige og samordnede tjenester for barn og unge som har behov for det. Ut fra dette skulle utdanning i spesialpedagogikk, psykologi, vernepleie, fysioterapi og andre aktuelle fagområder styrke studentenes evne til å analysere slike sammenhenger. ■

#### NOTER

- 1 Artikkelen tar utgangspunkt i data og begrepsutvikling foretatt i forbindelse med Holcks doktorgradsarbeid (disputas januar 2005).
- 2 Begrepet funksjonshemming blir i nyere offentlige publikasjoner byttet ut med begrepet funksjonsnedsettelse. I artikkelen benyttes både «barn med nedsatt funksjonsevne» og «barn med funksjonsnedsettelse».
- 3 NOU 1998:18, NOU 2001: 22, St.meld. nr. 37 (1992–93), St.meld. nr. 21 (1998–99), St.meld. nr. 40 (2002–03) og St.meld. nr. 30 (2003–04),
- 4 «Livsarenaer» omfatter i denne sammenheng bolig, fritid, opplæring og arbeid.
- 5 Her benyttes begrepet etater om myndighetslinjene i en kommuneorganisasjon.
- 6 Når vi benytter begrepet «hendelsesprosess», er dette for å tydeliggjøre at vi ønsket å få fram all tjenesteyting og planlagte og ikke-planlagte hendelser i forbindelse med etablering av denne.



## fagfelleurdert artikkel

7 Holck (2004) tar dette begrepet i bruk som en samlebetegnelse for Schöns: teori, teknologi og struktur.

8 I artikkelen benyttes «fagfolk» om de yrkesgruppene som er utdannet for å ta seg av den faglige utøvelsen/de substansielle oppgavene knyttet til barn med funksjonsnedsettelse. Slike yrkesgrupper er pedagoger/spesialpedagoger, vernepleiere, sykepleiere, leger, fysioterapeuter, psykologer osv.

9 Holck (1995) navnsatte begrepene: organisering, rutiner, økonomistyring, kompetanse med fellesbetegnelsen «forvaltningselementer». Det samme begrepssettet fikk senere navnet «administrative rammebetingelser» (Holck og Kvernevik 1999). Begrepssettet ble benyttet som analyseverktøy i Holcks doktorgradsavhandling (2004) og drøftet i forhold til etablert organisasjonsteori. Begrepssettet og innholdet i begrepene har tidligere blitt utviklet og benyttet som styringsverktøy for tekniske byggeprosjekter og forvaltning av disse, jf Foldal, Hegge og Stang (1984) og Omang (1994), og ble utviklet som emneinndeling for «prosjektadministrativ informasjon».

10 Avhandlingen er tilgjengelig ved henvendelse til Statped Vest, 6823 Sandane, telefonnr: 55923470.

### REFERANSER

- DAHLMAN, C. OG I. GÄRDBORN** (1975). *Utvecklingsproblemet i Bygg-Sverige: en samhällsorganisatorisk studie av bostadsbyggnadssystemet*. Stockholm: SIAR Dokumentation AB [Avhandling (doktorgrad) – Lunds Universitet].
- FOLDAL, K., K. HEGGE OG E. STANG** (1984). *PA-systemet: for administrasjon av byggeprosjekter. (Anvisning / Norges byggforskningsinstitutt NR. 29)*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- GALL, M. D., J. P. GALL OG W. R. BORG** (2003). *Educational Research. An Introduction*. Boston: Longman
- GULBRANDSEN, L. M.** (1998). *I barns dagligliv: En kulturpsykologisk studie av jenter og gutters utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- HAGTVET, B. OG L. R. OPDAL** (2002). *Rapport over vitenskapelig virksomhet ved Institutt for spesialpedagogikk 1998 og 1999. Forskningsprosjekter, publikasjoner og formidling*. Blindern: Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk.
- HANSEN, C. Y.** (1999). *Nu trækker vi på samme hammel! Tverrfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*. København: Socialministeriet.
- HAUG, P.** (1998). *Myrlandet: Spesialundervisning i grunnskolen 1965–1991*. Volda: Høgskulen i Volda / Møreforskning [Forskningsrapport nr. 32].
- HJERN, B. OG D. O. PORTER** (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis: 211–227. *Organization Studies*, 2/3.
- HOLCK, G.** (1995). *Levende lokalsamfunn: prinsipper og strategier for områdeforvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- HOLCK, G.** (2004). *Kommunenes styring av komplekse oppgaver. Kommunal tverretattlig tjenesteyting overfor barn og unge med funksjonsnedsettelse*. Blindern: Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk [Doktoravhandling].
- HOLCK, G. OG A. KVERNEVIK** (1999). *Habilitering: Tverretattlige tjenester for barn og unge med funksjonshemminger*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KUHN, T.** (1992). *De vitenskaplige revolutionernas struktur*. Stockholm: Thales.
- LAUVÅS, K. OG P. LAUVÅS** (1994). *Tverrfaglig samarbeid: Perspektiv og strategi*. Oslo: Tano.
- MULFORD, C. L. OG D. L. ROGERS** (1982). Definitions and Models. I: D. L. Rogers og D. A. Whetten: *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*: 9–31. Ames: Iowa State University Press.
- MUR-VEEMAN, I., A. VAN RAAK, A. PAULUS OG M. STEENBERGEN** (2003). Comparison and reflection. I: A. van Raak, I. Mur-Veeman, A. Paulus og M. Steenbergen (red): *Integrated Care in Europe. Description and comparison of integrated care in six EU countries*: 169–190. Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- NOU, NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER** (1998:18). Det er bruk for alle. Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NOU, NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER** (2001: 22). Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NYLEHN, B.** (2002). Kan profesjonelle samarbeide? I: B. Nylehn og A. M. Støkken (red.). *De profesjonelle: relasjoner, identitet og utdanning*: 52–68. Oslo: Universitetsforlaget.
- OMANG, S.** (1994). *Organisering av lokal boligforvaltning. Redegjørelse for hvordan lokal forvaltning som ivaretar sosiale oppgaver kan bygges på basis av de teknisk/økonomiske forvaltningsoppgaver*. Utarbeidet for Riksbyggen i Sverige. Stockholm: Riksbyggen.
- SCHEIN, E.** (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- SCHÖN, D. A.** (1963). *Displacement of Concepts*. London: Tavistock Publications.
- SCHÖN, D. A.** (1971). *Beyond the stable state: Public and private learning in a changing society*. London: Temple Smith.
- SKOGEN, K. OG J. B. HOLMBERG** (2002). *Elevtilpasset opplæring: En innovasjonstilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SOHLBERG, P. OG B.-M. SOHLBERG** (2002). *Kunnskapens former: Vetenskapsteori och forskningsmetod*. Stockholm: Liber.
- STANGVIK, G.** (2001). *Individuelle opplærings- og habiliteringsplaner*. Oslo: Abstrakt.
- ST.MELD. NR. 37** (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*. Oslo: Sosialdepartementet.
- ST.MELD. NR. 23** (1997–98). *Om Barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- ST.MELD. NR. 21** (1998–99). *Ansvar og meistring. Mot ein helskapleg rehabiliteringspolitikk*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- ST.MELD. NR. 40** (2002–03). *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer: strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- ST. MELD. NR. 30** (2003–2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- THOMPSON, J. D.** (1983). *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- TØSSEBRO, J.** (2003). *Den vanskelige integreringen*. Oslo: Pensumtjeneste. (Originalutg.: Oslo: Universitetsforlaget 1997).
- VAUGHAN, D.** (1992). Theory elaboration: the heuristics of case analysis: 173–202. I: C. C. Ragin og H. S. Becker (red.) *What is the case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WATZLAWICK, P., J. H. BEAVIN OG D. D. JACKSON** (1967). *Pragmatics of human communication: a study of interactional patterns, pathologies, and paradoxes*. New York: Norton.
- WESTHAGEN, H., O. FAAFENG, K. G. HOFF, T. KJELDSSEN OG E. RØINE E.** (2002). *Prosjektarbeid: utviklings- og endringskompetanse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- YIN, R. K.** (1994). *Case study research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage.