

HELHETLIG OG LIKEVERDIG PEDAGOGISK TILBUD

Kartlegging og behovsanalyse

Innholdsfortegnelse:

del 1: Sammendrag	2
del 2: Introduksjon	5
del 3: utfordringer og muligheter i bydelene	9
Tjenestenes organisering og foreldreperspektivet	13
Tidlig identifisering av barnets behov	18
«Gråsoner» og barnehagens rolle	23
Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen	29
Samarbeid rundt oppfølging	34
Kompetanseoverføring og støtteressursenes rolle	39
Ressursbruk	43
del 4: Funn for den enkelte bydel	47
Bydel Alna	48
Bydel Bjerke	52
Bydel Gamle Oslo	57
Bydel Grorud	62
Bydel Stovner	65
Bydel Søndre Nordstrand	70
del 5: Veien videre	75
Vedlegg: intervjuguide	79

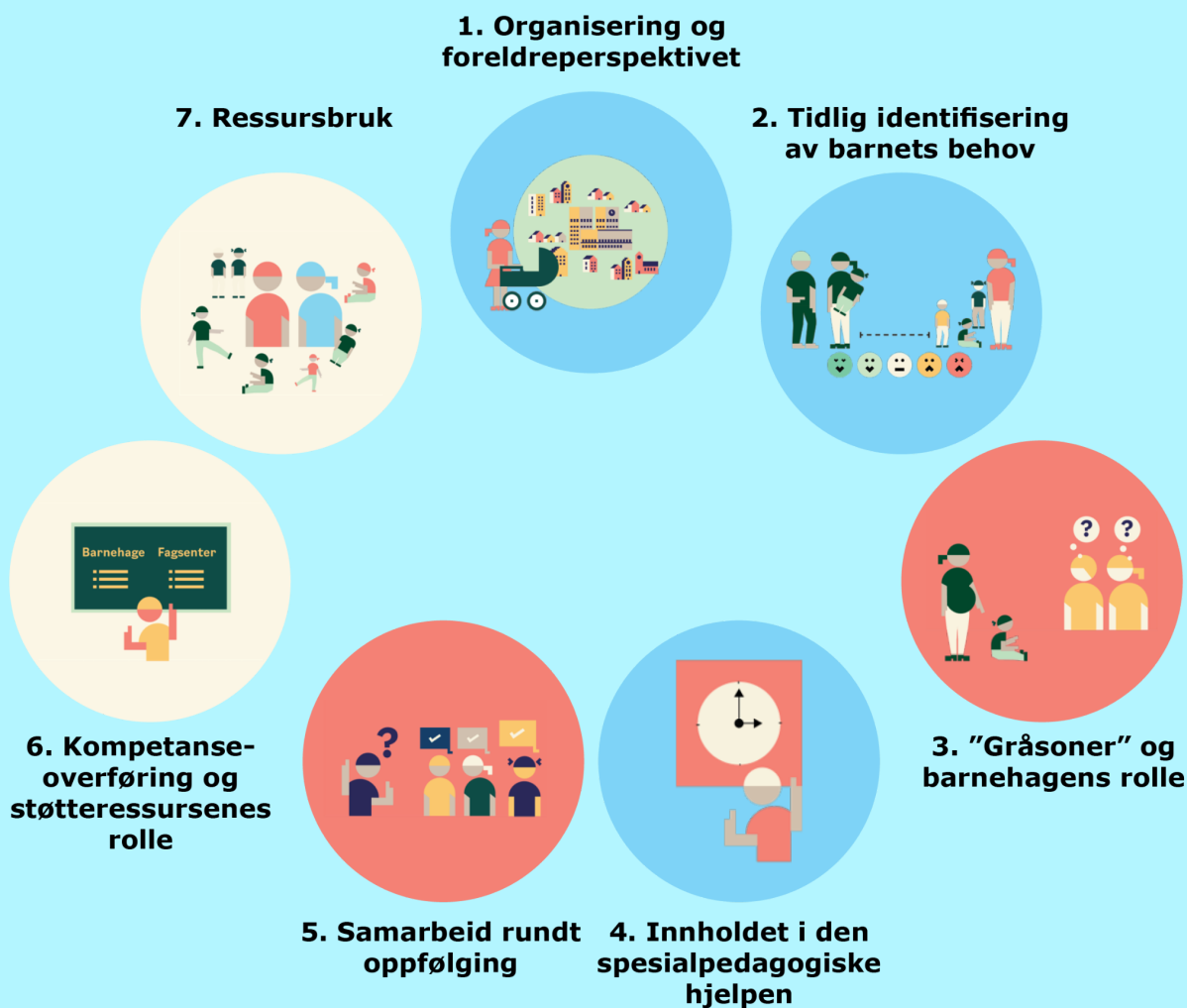
del 1: Sammendrag

Rambøll Management Consulting har i samarbeid med Comte Bureau gjennomført prosjektet Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn – kartlegging og behovsanalyse i seks bydeler. Vi har gjennomført prosjektet for Oslo kommune, delprogram oppvekst og utdanning. Professor Monica Melby-Lervåg har gitt råd når det gjelder design og instrumenter, og har bidratt med tilbakemeldinger på rapporten.

Oppdraget har bestått av en kartlegging av organisering av tilbudet til førskolebarn med særskilte behov i de seks bydelene som inngår i

områdesatsningen, samt en vurdering av konsekvensene av ulike måter å organisere de involverte tjenestene på. Ny kunnskap er fremskaffet gjennom 53 dybdeintervjuer med 1-2 informanter per intervju, samt en spørreundersøkelse til barnehagestyrere. Vi har intervjuet foreldre, rådgivere fra PP-tjenesten, helsestasjoner, støtteenheter i bydelene (ledere og pedagoger) og barnehager. Vi har også gjennomført en workshop med representanter fra bydelene.

I kartleggingen har vi avdekket utfordringer og muligheter innenfor **syv områder**:



1. Tjenestenes organisering og foreldreperspektivet

Mange foreldre opplever det som vanskelig å orientere seg mellom tjenestene involvert i tilbudet til barn med særskilte behov. Både foreldre og barnehager etterspør tettere oppfølging og koordinering fra bydelene. Tjenestene fremhever selv behovet for en instans som har oversikt over utfordringer, behov og ressurser i bydelene. For å imøtekomme utfordringen, kan bydelene vurdere økt bruk av systematisk tverrfaglig samarbeid, samt å gi foreldrene mulighet til å klage på kvaliteten på iverksatte tiltak.

2. Tidlig identifisering av barnets behov

I intervjuer fremhever barnehager og foreldre at det går lang tid mellom første bekymring for barnet og nødvendige oppfølgingstiltak er på plass i barnehagen. Ifølge informantene, er dobbeltarbeid og manglende informasjonsflyt mellom tjenestene mulige forklaringer. Svak identifiseringskompetanse og manglende systematikk for identifisering av barn med særskilte behov i barnehagene fremheves også. Vår vurdering er at bydelene bør undersøke mulighetene for økt informasjonsdeling mellom tjenestene, samt å gi barnehagene opplæring i å skrive presise henvisninger.

3. «Gråsoner» og barnehagenes rolle

Et stort antall barn i de seks bydelene befinner seg i «gråsonen» - dvs. at de har behov for ekstra oppfølging, uten at det nødvendigvis utløser ekstra ressurser fra bydelen. Barnegruppen krever en annen bemanning og kompetanse i barnehagene enn hva som ligger i ordinær grunnbemanning, f.eks. når det kommer til språkoppfølging. Vår vurdering er at bydelene bør se på

virkemidler for å styrke barnehagenes oppfølging av barn som ikke får tilbud om spesialpedagogisk hjelp.

4. Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen

Antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i de seks bydelene som inngår i områdesatsningen har økt med nærmere 50 prosent de siste fem årene. Det er utfordrende for bydelene å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak slik at barnet får alle timene de har krav på, og av god kvalitet. Vår vurdering er at bydelene bør legge til rette for at flere vedtakstimer utføres i samspill med resten av barnegruppa, både av pedagogiske og ressursbesparende hensyn.

5. Samarbeid rundt oppfølging

Samarbeidet mellom barnehagen og støtteressursen i oppfølgingen av enkeltvedtak kan i mange tilfeller bli bedre. Det er ønskelig at samarbeidet blir tettere, og at støttepedagogens oppfølging av et enkeltbarn blir en del av de øvrige aktivitetene i barnehagen. Av konsepter som bydelene kan vurderes videre, ønsker vi å fremheve tettere samarbeid i planarbeidet, samt å utarbeide en felles kompetanseplan for barnehagene og støtteenheten i bydelen.

6. Kompetanseoverføring og støtteressursenes rolle

En utfordring informantene fremhever, er å få de spesialpedagogiske ressursene nærmere barnehagen. Slik kan grunnbemanningen kan dra nytte av den spesialpedagogiske kompetansen. Støtteressurser som forflytter seg mellom flere barnehager, opplever at de ofte må "starte på nytt" i neste barnehage. Vår vurdering er at bydelene bør vurdere å ansette støtteressurser direkte i barnehagene. Flere bydeler har en slik organisering i dag. Samtidig bør

det innføres en ambulerende gruppe støtteressurser.

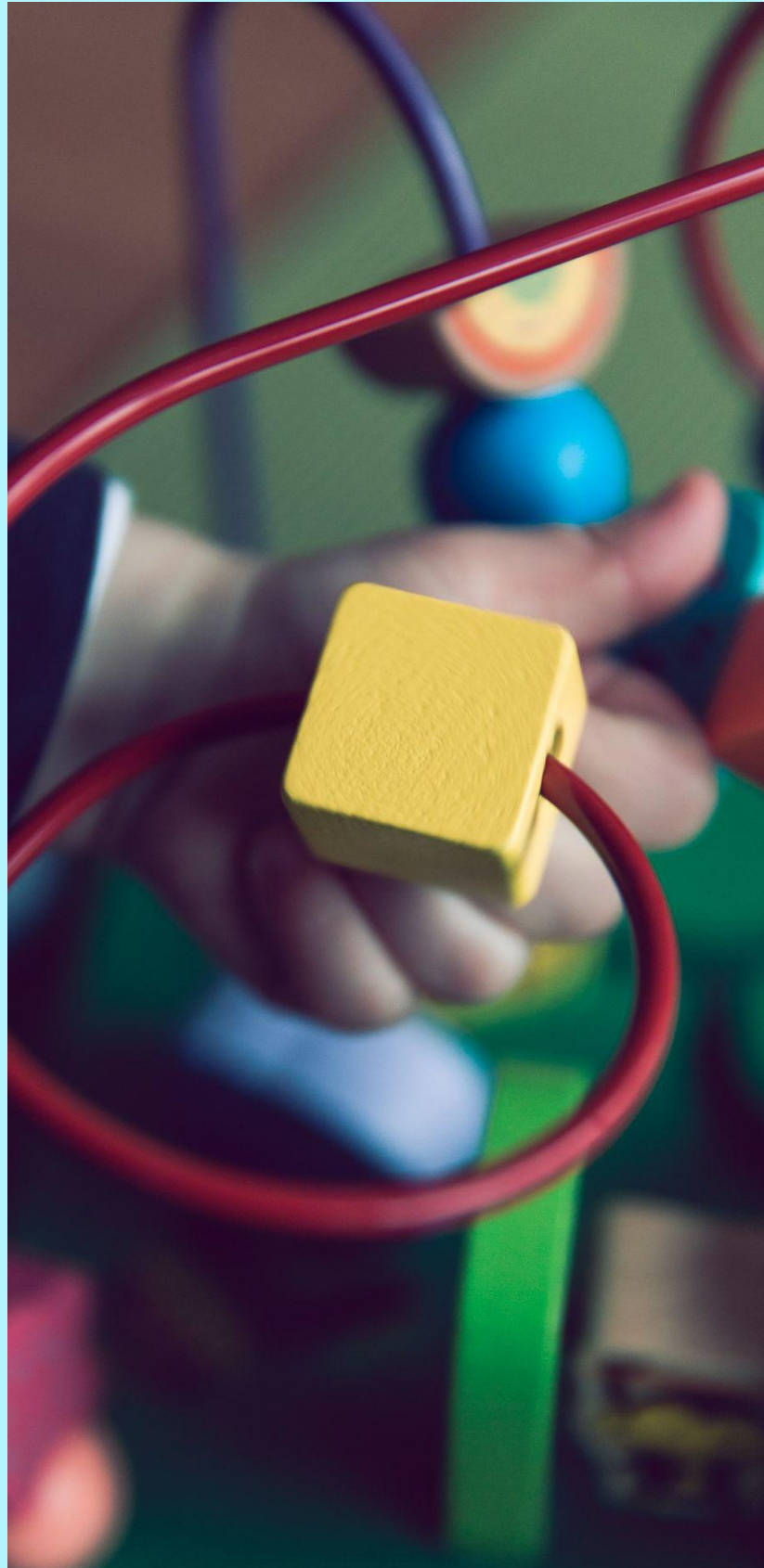
7. Ressursbruk

En gjennomgående (og kjent) utfordring er at bydelene ikke har nok ressurser til å dekke opp anbefalt timeantall fra PP-tjenesten. Årsaken er at den økonomiske rammen til ansettelser av støtteressurser ikke har økt i tråd med antall enkeltvedtak i bydelene. Gjennom kartleggingen har vi fått tydelige tilbakemeldinger om behovet for økte ressurser til å følge opp barn med særskilte behov. Samtidig er vår vurdering at bedre informasjonsflyt og tettere samarbeid mellom tjenestene kan være ressursbesparende.

Veien videre

For at kartleggingen skal danne grunnlag for konkrete oppfølgingsaktiviteter vil det være hensiktsmessig å prioritere noe av delprogrammets oppmerksomhet på det som kan være felles utviklingsområder. Med utgangspunkt i kartleggingen vil vi foreslå følgende som felles innsatsområder for videre utvikling, utprøving og evaluering. De seks områdene er:

- Foreldreinvolvering
- Samarbeid rundt identifisering av behov
- Utforming av vedtak
- Støtteressursenes rolle i barnehagene
- Kompetanse i barnehagene
- Kvalitet på innholdet i tilbudet



del 2: Introduksjon

Rambøll Management Consulting har i samarbeid med Comte Bureau og med støtte fra professor Monica Melby-Lervåg gjennomført prosjektet Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn – kartlegging og behovsanalyse i seks bydeler. Oppdraget er utført for Oslo kommune, delprogram oppvekst og utdanning.

Vi har gjennomført en kartlegging og behovsanalyse av tjenestetilbud til barn med særskilte behov i de seks bydelene som inngår i områdesatsingene i Oslo. Vår rapport har lagt vekt på å synliggjøre likheter og forskjeller mellom bydelene. Vi har lagt vekt på å:

- *Beskrive dagens organisering*
- *Vurdere konsekvensene av dagens organisering*
- *Foreslå konsepter bydelene kan vurdere for videre utvikling av tjenestene*

Fokuset i kartleggingen er tilbud til førskolebarn med særskilte behov. Kartleggingen vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i den videre utvikling av tjenester i bydelene, for å sikre et helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud til alle barn.

Bakgrunn for prosjektet

Det er et mål at alle områder i Oslo skal oppleves som trygge, gode og inkluderende steder å bo og vokse opp. Staten og Oslo kommune samarbeider om områdesatsinger i bydeler i Oslo der det er særlige utfordringer og behov. Områdesatsingene er delt inn i delprogrammene oppvekst og utdanning, sysselsetting og nærmiljø, og omfatter

bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand.

I løpet av ti år (2017-2026) skal tiltakene iverksatt i Delprogram oppvekst og utdanning bidra til unges læring og utvikling gjennom bedre løsninger for alle, uavhengig av bosted og bakgrunn. Det er særlig tre forutsetninger som legges til grunn for at Delprogram oppvekst og utdanning kan innfri sitt samfunnsoppdrag. Den første er at samme tilbud passer ikke for alle. Delprogrammet må spisse tjenester slik at alle barn og unge får gode tjenester og tilbud som møter deres behov, uavhengig av bosted, sosioøkonomisk bakgrunn og etnisitet. Den andre er betydningen av virksomhetenes ordinære tjenesteproduksjon. I de samlede budsjettene innen oppvekst- og utdanningsfeltet i områdene og Utdanningsetaten, utgjør Delprogrammets budsjett en liten del. Derfor vil de største leveransene og bidragene for barn og unge skje innen tjenestenes ordinære tjenesteproduksjon med tilhørende utviklingsaktiviteter. Den tredje forutsetningen er grensesnittet mellom tjenestene. Det ligger sentralt i oppdraget fra programeierne at tjenesteutviklingen må favne grensesnittet mellom tjenestene, og ikke bare hvile på hver tjenestes interne utviklingsarbeid.

Utfordringsbildet

Bydelene som inngår i områdesatsingene er preget av varierte og komplekse utfordringer, og flere utviklingstrekk er bekymringsfulle. Befolkningen i de utsatte områdene er sammensatt og mangfoldig, med store økonomiske og kulturelle forskjeller.

Levekårsutfordringer har en tendens til å hope seg opp i enkelte områder, dette kommer tydelig fram når levekårsdata brytes ned på delbydelnivå.¹ Det er store overlapp mellom innvandrersstatus og sosioøkonomisk status, noe som fører til segregering etter både økonomi og bakgrunn. I områdene med høy andel lavinntektsfamilier, følger også en del andre utfordringer utover det økonomiske. Blant annet er andelen ungdommer som ikke fullfører videregående høyere enn gjennomsnittet, og unge i bydelene som inngår i områdeløftene oppgir å ha lavere opplevd trygghet enn i andre bydeler. Lavinntektsfamilier flytter også oftere, det bidrar til lavere stabilitet for barna.

I tillegg har det de siste årene vært en jevn økning i antallet barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen grunnet funksjonsevne i bydelene. Andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp er også høyere enn gjennomsnittet i Oslo. Barn med særskilte behov har rett på tilrettelegging, for eksempel støtte og hjelp i utvikling og læring av sosiale og språklige ferdigheter.² De kommunale tjenestene som retter seg mot barn med særskilte behov favner barnehage, helsestasjon, den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten), fagsenter, Oslohjelpa og helse- og omsorgssenter. Tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er organisert på forskjellige måter i bydelene som inngår i områdesatsingen. For eksempel har noen bydeler organisert det slik at støttepedagoger og veiledere er ansatt direkte i barnehagen, mens andre

bydeler har organisert disse stillingene til egne fagsentre.

Spesialpedagogisk hjelp som vedtaksbasert tjeneste

Barn med særskilte behov har rett til spesialpedagogisk hjelp. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Forsinket språkutvikling som følge av tospråklighet er utbredt i de seks bydelene som inngår i områdesatsningen. Det utløser ikke automatisk rett til spesialpedagogisk hjelp. Forsinket språkutvikling må derfor følges opp gjennom allmennpedagogiske tiltak.

Et vedtak skal inneholde:

1. hva hjelpen skal gå ut på
2. hvor lenge hjelpen skal vare
3. hvilke timeomfang hjelpen skal ha
4. hvordan hjelpen skal organiseres
5. hvilke kompetanse de som gir hjelpen skal ha
6. tilbud om foreldrerådgivning

(barnehageloven -bhl.(2005))

En **vedtakstime** er en time med spesialpedagogisk arbeid gjort av en pedagog eller en assistent under veiledning av pedagog. Arbeidets nærmere mål og innhold skal være i tråd med vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Det inkluderer også arbeid i grupper og opp mot avdelingen som helhetlig, og er ikke begrenset til 1-1 oppfølging av barnet. Men vedtaket bør spesifisere antallet timer som skal være direkte med barnet.

(Utdanningsdirektoratet (2018). Veilederen spesialpedagogisk hjelp)

¹ Bydelsfakta.oslo.kommune.no (2021). «Levekårsindikatorer». <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/rogner/levekaar>

² Jf. barnehageloven § 31

Vurdering av antall timer som skal inngå i et enkeltvedtak skjer på følgende måte: PP-tjenesten gjennomfører et

tiltaksmøte med barnehagen midtveis i sin utredning. Under møtet samler PP-tjenesten inn informasjon om barnehagens kompetanse og ressurser (f.eks. eksisterende vedtak i barnegruppen og avdelingens sammensetning). Timeantallet skal vurderes opp mot ressursene barnehagen har til rådighet fra før. Det er viktig å understreke forskjellen mellom lovpålagte tjenester og vedtaksbaserte tjenester i denne sammenhengen. Det er bydelene som fatter vedtak, og de har mulighet til å avvike fra den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal det begrunnes i vedtaket.

Vedtakstimene kan utføres av en spesialpedagog eller en person under veiledning fra en spesialpedagog. En vedtakstimene kan utføres 1-1, i grupper eller opp mot avdelingen som helhet.

Tidligere utredninger og forskning

Funn fra tidligere kartlegginger i flere av bydelene viser at samordning og koordinering på tvers av bydelene er mangelfull. Tidligere kartleggingen avdekker også at bydelens tjenester ikke godt nok dekker behovene blant utsatte innbyggere, for eksempel i henhold til språkopplæring og sosial kompetanse knyttet til barnehagene, samt at det er en utfordring for bydelstjenestene å komme i dialog og bygge relasjon med deler av innbyggerne.³

Velfungerende tjenester som fanger opp ulike behov hos barn og gir dem den hjelpen og tilretteleggingen de trenger er helt essensielt for å få endret den bekymringsfulle utviklingstrenden. Dersom behov ikke fanges opp tidlig nok eller om man ikke mottar riktig oppfølging, kan dette få følgevirkninger

³ Handlingsplan 2021 - Delprogram oppvekst og utdanning

inn i utdanningsløpet og senere i arbeidslivet. Hjelp, støtte og tilrettelegging i ung alder er viktig for å skape selvstendige og delaktige samfunnsborgere. For å øke kvaliteten på tjenestene rettet mot barn i førskolealder i de ulike bydelene som inngår i områdesatsingen, ønsker nå Delprogram oppvekst og utdanning økt innsikt i hvordan tilbudet til barn med særskilte behov er organisert i de ulike bydelene, og hvordan tjenestene kan utvikles videre slik at de treffer bedre og blir mer effektive.

Nordahl-rapporten, Stoltenbergutvalgets rapport og Stortingsmeldingen Tett på har alle fått betydning for måten å organisere tilbudet til barn med særskilte behov på. Ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging fremhever at det er «et klart behov for at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får et kvalitativt bedre pedagogisk tilbud enn det som realiseres i dag»⁴. Det handler bl.a. om at det går for lang tid før tiltak iverksettes, og at tiltak følges opp av ansatte uten tilstrekkelig pedagogisk kompetanse. For at støtten skal ha virkning bør den iverksettes tidlig, være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.

Stoltenbergutvalget, på sin side, understreker at «det faglige og profesjonelle skjønnnet til ansatte i barnehager eller skolen vil alltid være avgjørende for kvaliteten på tjenestene. Profesjonelt skjønn må imidlertid dyrkes og støttes ved hjelp av et stadig bedre kunnskapsgrunnlag»⁵. Regjeringen ønsker å satse på kompetanseutvikling i

⁴ Nordahl, Thomas m.fl. (2018). [Inkluderende fellesskap for barn og unge](#). Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

⁵ NOU 2019: 3 (2019). Nye sjanser – bedre læring Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. Kunnskapsdepartementet.

barnehager og skoler og i PP-tjenesten, og på å bedre samarbeidet mellom barnehager, skoler, SFO og det lokale støttesystemet, for å imøtekomme mangfoldet av barn og unge og tilby gode tjenester til alle.⁶

Fremgangsmåte

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi har gjennomført innledende intervjuer med støtteenhet og enhetsleder for barnehage for å få et overordnet bilde av situasjonen og organiseringen i de ulike bydelene. Vi har også gjennomgått sentrale dokumenter for å få en tydelig forståelse av hvilke føringer som ligger til grunn for bydelenes arbeid og hvordan organiseringen er beskrevet i lokalt planverk.

Vi har gjennomført 6-8 dybdeintervjuer per bydel for å få dybdekunnskap om erfaringer, muligheter og utfordringer ved hvordan de ulike tilbudene organiseres i hver bydel. Vi har gjennomført intervjuer med ledere og medarbeidere i de ulike tjenestene for å få et tjenesteperspektiv, og med foresatte til barn med særskilte behov for å få frem brukerperspektivet.

I tillegg har vi distribuert en spørreundersøkelse til barnehagestyrene i de seks bydelene, for å ivareta breddekunnskap om hvordan barnehagene opplever samarbeidet med de ulike tjenestene og den generelle organiseringen av arbeidet rettet mot barn med særskilte behov.

I gjennomføringen av den komparative analysen har vi vektlagt å kombinere analysearbeid med medvirkning og prosess. Dette innebar på den ene siden en analyse av likheter og forskjeller

mellom bydelene, både når det gjelder selve organiseringen av tjenestene og konsekvensene av denne lokalt i bydelene. På den andre siden ønsket vi å legge til rette for at oppdragsgiver og representanter for bydelene selv kan ta del i denne analysen, og komme med sine perspektiver på likheter og forskjeller, gjennom en workshop hvor deltakere fikk ta del i den samlede innsikten, belyse likheter og forskjeller fra sitt perspektiv og påbegynne tanker og refleksjoner om mulige forbedringer.

Leseveiledning

Rapporten⁷ er strukturert på følgende måte:

- **Del 2** beskriver bakgrunnen for prosjektet og vår fremgangsmåte
- **Del 3** oppsummerer innsikt fra prosjektet som helhet - på tvers av bydelene, og presenterer utfordringer og muligheter som fremkommer av datamateriale
- **Del 4** presenterer bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for de seks bydelene som inngår i områdesatsningen
- **Del 5** fremhever innsatsområder det kan være hensiktsmessig at delprogram oppvekst og utdanning prioriterer i det videre arbeidet.

⁶ Meld. St. 6 (2019-2020). [Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO](#). Kunnskapsdepartementet.

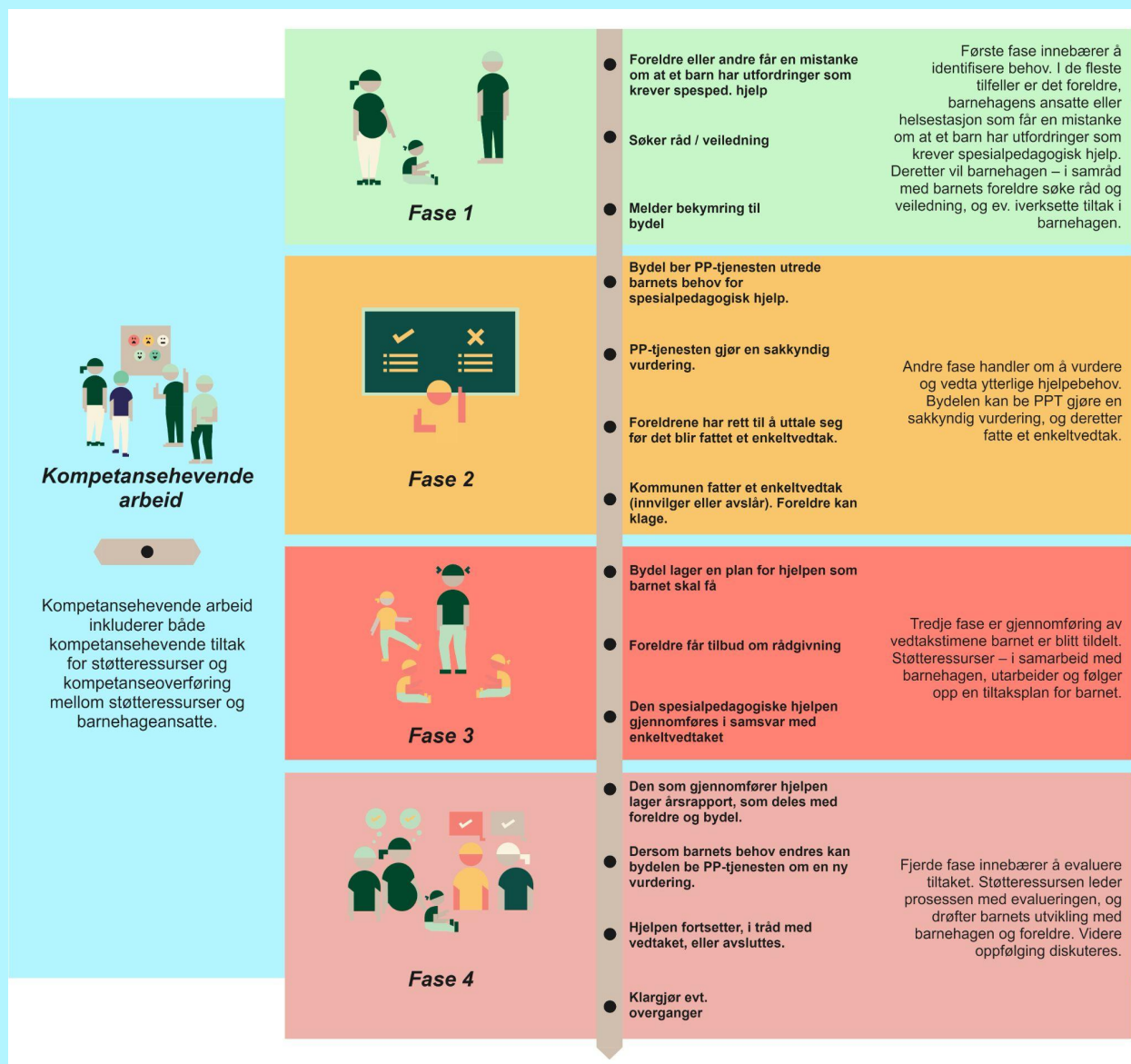
⁷ Alle foto brukt i rapporten er hentet fra unsplash.com.



Del 3: **Utfordringer og muligheter i bydelene**

I dette kapitlet gir vi en sammenlignende beskrivelse av bydelene. Videre oppsummerer innsiktene fra prosjektet som helhet, på tvers av bydelene. Under hver innsikt presenter vi kjennetegn ved dagens organisering, utfordringer og muligheter, samt

konsepter som bydelene kan vurdere til videreutvikling av tjenestene. Vi vurderer forløpet i tilbudet til barn med særskilte behov i fire faser, se figur 3.1. Kompetansehevende arbeid i barnehagen og i bydelene skjer parallelt med de fire fasene.



Figur 3-1 Tilbudet til barn med særskilte behov (fire faser)

Organiseringene av tilbudet i de seks bydelene har vært gjennom flere omorganiseringsprosesser. Disse er nærmere beskrevet i den bydelsvise gjennomgangen i kapittel 4. Flere informanter beskriver at

koronapandemien har begrenset møtepunkter og utprøving av nye organisasjonsmodeller i praksis. Det gjør det utfordrende for denne kartleggingen å gjøre en detaljert vurdering av konsekvensene av disse.

Innledende om relevant statistikk for de seks bydelene

For å gi bakgrunnen for mulighetene bydelene har til videreutvikling av tjenestetilbudet, presenterer vi i dette delkapittelet tall som beskriver variasjonen mellom bydelene i status,

utfordringer og forutsetninger i barnehagekonteksten. Statistikken vi har utformet er basert på data fra Utdanningsdirektoratet og Statistikkbanken til Oslo kommune. Statistikken er fordelt på de seks bydelene og viser tall for 2020.

Indikatorer 2020	Alna	Bjerke	Gamle Oslo	Grorud	Stovner	Søndre Nordst.	Snitt, Oslo	Kilde
Antall barnehager	48	43	54	22	27	35	681	
Andel kommunale barnehager	58 %	42 %	48 %	73 %	85 %	54 %	44 %	Statistikk-bank. Oslo kommune
Antall barn i barnehage	2572	1986	3071	1246	1444	1955	36 373	

Figur 3-2 antall barnehager, andel kommunal eierform og antall barn.

Figur 3-2 viser antall barnehager, andel kommunale barnehager og antall barn i bydelene. Gamle Oslo har flest barnehager og flest barn av de seks bydelene. Grorud og Stovner er bydelene

med færrest barnehager av bydelene. De to bydelene har høyere andel kommunale barnehager enn de andre bydelene med henholdsvis 73 og 85 prosent.

Indikatorer 2020	Alna	Bjerke	Gamle Oslo	Grorud	Stovner	Søndre Nordst.	Snitt, Oslo	Kilde
Andel minoritetsspråklige barn i barnehagen	63,88 %	38,37 %	36,73 %	59,71 %	74,79 %	61,99 %	30,2 %	Udir
Antall barn med vedtak	141	90	104	94	86	114	1 264	Udir
Andel barn med vedtak	5,48 %	4,53 %	3,39 %	7,54 %	5,96 %	5,83 %	3,48 %	Statistikk-bank Oslo kommune / Udir
Barnehagedekning (3-5-åringene)	87,30 %	86,20 %	88,20 %	83,20 %	80,80 %	90,80 %	93,3 %	Statistikk-bank Oslo kommune

Figur 3-3 andel minoritetsspråklig barn, barnehagedekning og andel barn med vedtak.

Figur 3-3 viser andelen minoritetsspråklige barn, barnehagedekning samt antall andel barn med vedtak (§35) i bydelene. Bjerke og Gamle Oslo har de laveste andelen minoritetsspråklige barn av de seks bydelene med henholdsvis 38 og 37 prosent. Alna, Grorud og Søndre Nordstrand har en minoritetsspråklig andel rundt 60 prosent. Stovner bydel har den høyeste andelen med 75 prosent

minoritetsspråklige barn. Bjerke og Gamle Oslo er også bydelene med lavest andel barn med vedtak. Grorud har den høyeste andelen barn med vedtak med 7,5 prosent av barna. Barnehagedekningen blant de eldste barna (3-5 år) er lavere i de seks bydelene enn i resten av Oslo, men ingen av bydelene har under 80 prosent dekning. Blant 5-åringene går så godt som alle barn i barnehage.

Indikatorer 2020	Alna	Bjerke	Gamle Oslo	Grorud	Stovner	Søndre Nordst.	Snitt, Oslo	Kilde
Ansatte i barnehagene	758	552	897	328	399	576	10 717	Statistikkbank Oslo kommune
Ansatte per barn med vedtak	5,38	6,13	8,63	3,49	4,64	5,05	11,79	Statistikkbank. Oslo kommune / Udir
Andel barnehagelærere i grunnbemanningen i kommunale barnehager	38,2 %	43,1 %	43,0 %	37,9 %	35,5 %	37,8 %	39,5 %	Statistikkbank Oslo kommune
Andel barnehagelærere i grunnbemanningen i private barnehager	29,6 %	37,4 %	37,1 %	40,6 %	31,4 %	35,7 %	36,3 %	Statistikkbank Oslo kommune

Figur 3-4 ansatte, ansatte per barn med vedtak, andelen barnehagelærere i grunnbemanningen.

Figur 3-4 viser antallet ansatte, antall ansatte per barn med vedtak og andelen barnehagelærere i grunnbemanningen fordelt på eierform i de seks bydelene. Gamle Oslo har den høyeste andelen ansatte per barn med vedtak i barnehagen med 8,63 ansatte per barn, men Grorud har 3,49 ansatte per barn med vedtak. Dette tallet er en indikasjon på hvor god dekning barnehagene har for å følge opp barn med vedtak utenfor vedtakstimene. Forskjellen kan indikere at vedtaksbarna utgjør en større belastning på grunnbemanningen i Grorud bydel enn i Gamle Oslo.

Gamle Oslo har i tillegg en relativt høyere andel barnehagelærere i grunnbemanningen i kommunale (43

prosent) enn Grorud (38 prosent). Også Bjerke bydel har en relativt høy barnehagelærerandel i den kommunale grunnbemanningen med 43 prosent. Stovner bydel har lavest andel barnehagelærere i grunnbemanningen med 35,5 prosent. Det er jevnt over lavere andel barnehagelærere i grunnbemanningen i de private barnehagene enn i de kommunale barnehagene, med unntak i Grorud bydel.

Andelen barnehagelærere i både kommunale og private barnehager tilsier at bydeler som Bjerke og Gamle Oslo står bedre rustet for å følge opp barn med vedtak og «gråsonebarn» i det ordinære tilbudet enn de andre bydelene.

Indikatorer 2020	Alna	Bjerke	Gamle Oslo	Grorud	Stovner	Søndre Nordst.	Snitt, Oslo	Kilde
Gjennomsnittlig antall vedtakstimer per barn	9,99	10,27	11,78	12,71	11,06	11,40	10,52	Statistikkbank Oslo kommune
Andel vedtakstimer med oppfølging av pedagog (og ikke assistent)	45 %	95 %	92 %	87 %	100 %	72 %	86,51 %	Udir

Figur 3-5 antall ukentlige vedtakstimer per barn og andel vedtakstimer med pedagog.

Figur 3-5 viser gjennomsnittlig antall vedtakstimer per barn og andelen vedtakstimer som dekkes av pedagog og

ikke av assistent. Alna har i gjennomsnitt færrest uketimer per barn i barnehagen av de seks bydelene. Grorud

er bydelen med flest uketimer i gjennomsnitt per barn med vedtak. Det er ingen entydig tolkning av disse tallene. På den ene siden kan lavt antall timer tilsi at barna krever mer oppfølging av grunnbemanningen i avdelingen. På den annen side kan et høyt antall timer tilsi at barna som skal følges opp har

mer alvorlig diagnose og dermed utgjør en større belastning for grunnbemanningen. Majoriteten av vedtakstimene følges opp av støttepedagog i fem av seks bydeler. Alna bydel utgjør imidlertid et unntak hvor kun 45 prosent av vedtakstimene følges opp av pedagog.

Tjenestenes organisering og foreldreperspektivet

Det varierer hvordan tjenestene for barn med særskilte behov er organisert i de seks bydelene. Det handler bl.a. om bydelen har et pedagogisk fagsenter eller har organisert tjenestene på en annen måte, og støtteressursenes

(spesialpedagoger og støttepedagogers) ansettelsesforhold og geografiske fordeling mellom barnehager. Overordnet er de seks bydelene organisert på følgende måte:

Bydel Alna	har et pedagogisk fagsenter. Støtteressurser er ansatt i bydelen, og er fordelt i geografiske team.
Bydel Bjerke	har et pedagogisk fagsenter. Støtteressursene er ansatt i bydelen. Spesialpedagoger har ansvar for oppfølging av 2-3 barnehager hver. Støttepedagogene er ikke fordelt geografisk mellom barnehager.
Bydel Gamle Oslo	har ikke et pedagogisk fagsenter, men en barnehageenhet som inkluderer støtteressurser. Støtteressursene er ansatt i bydelen, og ikke fordelt geografisk mellom barnehager.
Bydel Grorud	har ikke et pedagogisk fagsenter, men et inkluderingsteam med spesialpedagoger og spesialrådgiver fra PPT. Inkluderingsteamet veileder barnehagepersonalet og er også tilstedeværende i barnehagene med noe direkte arbeid hvor de har fokus på modellveiledning. Inkluderingsteamet er ansatt i seksjon barnehage og har hovedansvar for 3-4 barnehager hver. Støttepedagogene er ansatt i barnehagene, med fagleder som nærmeste leder.
Bydel Stovner	har et tverrfaglig ressursenter. Støtteressursene er ansatt i bydelen, men ikke fordelt geografisk mellom barnehager.
Bydel Søndre Nordstrand	har et pedagogisk fagsenter. Støtteressursene er ansatt i bydelen og er geografisk fordelt i område-team.

Barnehagelovens kapittel VII fastslår at det er kommunen eller fylkeskommunen som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp.⁸ I Oslo kommune har bydelene vedtaksmyndighet. Vedtakene fattes på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.⁹ PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger, og bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Helsestasjon og øvrige helsetjenester er involvert i både identifisering og oppfølging av tiltak for barn med særskilte behov. Viktige vurderingspunkter er to-årskontroll og fire-årskontroll. Under kontrollene undersøkes barnets helsetilstand, og det gjøres vurderinger rundt barnets utvikling og språk. Samarbeidet mellom helsestasjon og bydelens støtteenhet er ulikt organisert fra bydel til bydel (nærmere beskrevet i den bydelsvise gjennomgangen). I tillegg er Oslohjelpa etablert i alle bydeler i Oslo kommune. Oslohjelpa er et sektoroverskridende lavterskeltilbud til barn, unge og deres familier, som tilbyr råd og veiledning. Tjenesten er gratis og krever ingen henvisning. Ifølge kommunen, er et viktig formål med Oslohjelpa å gi et helhetlig tilbud til innbyggerne slik at de som har behov for hjelp, slipper å forholde seg til mange ulike hjelpetilbud. Oslohjelpa samarbeider med andre kommunale og bydelsvise tjenester, og har ulikt mandat og organisering mellom bydelene (nærmere beskrevet i den bydelsvise gjennomgangen).

⁸ Barnehageloven – bhl. (2005). Lov om barnehager (barnehageloven) (LOV-2005-06-17-64). [Lovdata](#).

⁹ Barnehageloven – bhl. (2005). Lov om barnehager (barnehageloven) (LOV-2005-06-17-64). [Lovdata](#).



Utfordrende for foreldre å orientere seg mellom tjenestene

Foreldre er stort sett vært fornøyd med bydelens hjelpetilbud, men opplever at det kan være krevende å orientere seg mellom tjenestene. Det kommer frem av våre intervjuer med foreldre. Flere av foreldrene beskriver seg selv som "prosjektledere for sitt eget barn", og opplever at de selv må definere hvilket hjelpebehov de har. Både foreldre og barnehager etterspør tettere oppfølging og koordinering fra bydelen, slik at det blir enklere å orientere seg mellom hjelpetjenestene.

Foreldre beskriver at de opplever tiden før hjelpetilbudet er på plass som særlig krevende. De møter et stort hjelpeapparat med mange aktører involvert, og det kan være vanskelig å vite hvem de skal henvende seg til for å få hjelp. Et foreldrepar forteller:

"Ikke alle barn har norskspråklige, høyt utdannede foreldre. For oss er koordineringen en stressfaktor, men vi er i stand til å håndtere det. Spørsmålet er hvordan det fungerer for barn som ikke har det. Da er man avhengig av god koordinering fra bydelen"

Oppsummert virker det krevende som forelder å vite hvilke hjelpetilbud de har krav på.

Støtteressursen ansvarlig for å følge opp enkeltvedtak har møter med foreldre to ganger årlig, og er også tilgjengelig for foreldreveiledning. Støtteressursen loggfører arbeidet med barnet i barnets kontaktbok, og kan gi foreldrene tilgang på planer og materiell. Støtteressursen har ikke mulighet til å stille krav til

foreldre, men kan gi råd om hvordan tilrettelegging i hjemmet kan komplementere tiltakene som gjennomføres i barnehagen. En støttepedagog i bydel Stovner forteller om foreldresamarbeidet fra sitt perspektiv:

Det er sjeldent foreldre har innspill, de aksepterer som regel det som står der [i enkeltvedtaket]. Vi har nå oppfordret foreldre til å klage på oppfølging, planer etc. Mange barn har ikke fått det de skal ha, men foreldre gjør av ulike årsaker ikke noe med det. Det handler om å ikke forstå systemet, jeg skulle ønske de godtok mindre og sloss mer for barna. Selv om vi ikke klarer å dekke vedtakene får vi ikke klager fra foreldre.

Støttepedagogen understreker her en utfordring som flere aktører i de seks bydelene påpeker – at foreldre trenger mer hjelp til å forstå hva tjenestene kan gjøre for deres barn, og hvordan.

Et foreldrepar forteller at tjenestene må huske på at foreldrene har et grunnleggende informasjonsbehov. Ikke alle foreldre kjenner til hvilken rolle de ulike tjenestene har i oppfølgingen av deres barn og ansvarsfordelingen mellom dem. Det kan være f.eks. ansvarsfordelingen mellom barnehage og helsetjenester i identifiserings- og utredningsfasen, eller mellom barnehagepersonalet og støttepedagogen i oppfølgingen av enkeltvedtak. Utfordringen forsterkes av at tilbudet til barn med særskilte behov

er organisert ulikt i Oslos 15 bydeler. Det kan være utfordrende for foreldre som flytter fra en bydel til en annen. På tjenestenivå oppleves informasjonsdelingen mellom bydelene som god. Et felles journalsystem for Oslo letter informasjonsdelingen. Utfordringene for tjenestene er større dersom familien nylig har flyttet fra en annen kommune.

Utfordringsbildet viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan det bli enklere for foreldre å orientere seg mellom tjenestene?»

Det må bli enklere for foreldre å orientere seg mellom tjenestene



Forbedringsforslag til hvordan kan det bli enklere for foreldre å orientere seg mellom tjenestene:

- Skjematisk oppstartsmøte med foreldre i barnehagen, evt. med tolk
- Økt bruk av systematisk tverrfaglig samarbeid (BTI Stafettlogg eller lignende)
- Gi foreldre mulighet til å klage på *kvaliteten* på iverksettelsen av tiltak
- Utrede hvordan Oslohjelpa eller andre tjenester kan styrke oppfølgingen av barnets hjemmesituasjon

Tjenestene peker på at det er viktig å involvere foreldrene til barn med særskilte behov i større grad – både i identifisering til oppfølging. Det kommer frem under en workshop med tjenestene. Det er viktig å få en større forståelse av hvilke foreldre som opplever at det er vanskelig å orientere seg mellom tjenestene.

Et viktig møtepunkt er barnehagens møte med foreldre etter barnet har startet i barnehagen. I bydel Søndre Nordstrand, forklarer en barnehagestyrt at de gjennomfører en skjematisk oppstartsamtale med foreldre. Bydelen bruker ofte tolk i samtaler med foreldre, og har gode erfaringer med å gi foreldrene mulighet til å diskutere forhold rundt barnet på sitt morsmål. Vi vurderer at et skjematisk oppstartsmøte

med foreldre i barnehagen kan være nyttig å innføre i alle bydelene. Fordelen med skjematisk oppstartsmøte med foreldre er at man kan forventningsstyre foreldrene og de ansatte tidlig. Her kan man blant annet ta opp det som kan være vanlige utfordringer i koordineringen av tjenestene.

Informanter fremhever også at det er viktig å involvere foreldre mer i tilfeller hvor barn ikke mottar spesialpedagogisk hjelp, men likevel har et hjelpebehov. Det kan være i tilfeller hvor barnet har fått avslag på spesialpedagogisk hjelp. I slike tilfeller er det viktig at barnehagen – ev. i samråd med andre tjenester, har en samtale med foreldrene om hvordan man sammen jobber videre med utfordringene til barnet. Det peker en rekke av våre informanter på.

Under workshopen fremheves det at tjenestene bør åpne opp for at foreldre kan klage på kvaliteten på iverksatte tiltak, og ikke kun klage på hvilke vedtak som er iverksatt slik de har mulighet til i dag. På denne måten kan foreldrene holde tjenestene ansvarlige. Bydel Grorud har i dag et tiltaksmøte med foreldre, helsestasjon og barnehage ved en slik bekymring. Utfordringen for bydelen er at det er ikke er konsensus om hva et slikt møte betyr. Vår vurdering er at det kan være ønskelig å gi foreldrene mulighet til å klage på kvaliteten på iverksatte tiltak og ikke kun vedtaket. Dette vil kunne medføre en større grad av ansvarlighet for hvordan vedtakene innføres og utføres. En utfordring for å innføre en slik klageordning, er at bydelene i dag har ulik praksis for hva som teller som en vedtakstime. I noen tilfeller telles det som en vedtakstime dersom grunnbemanningen har et fokus på bestemte tiltak i samspill med barnet og i barnegruppen. I andre tilfeller er vedtakstimer avgrenset til at en støtteressurs følger opp barnet 1-1.

Tjenestene fremhever behovet for en instans som har oversikt over utfordringer, behov og ressurser i

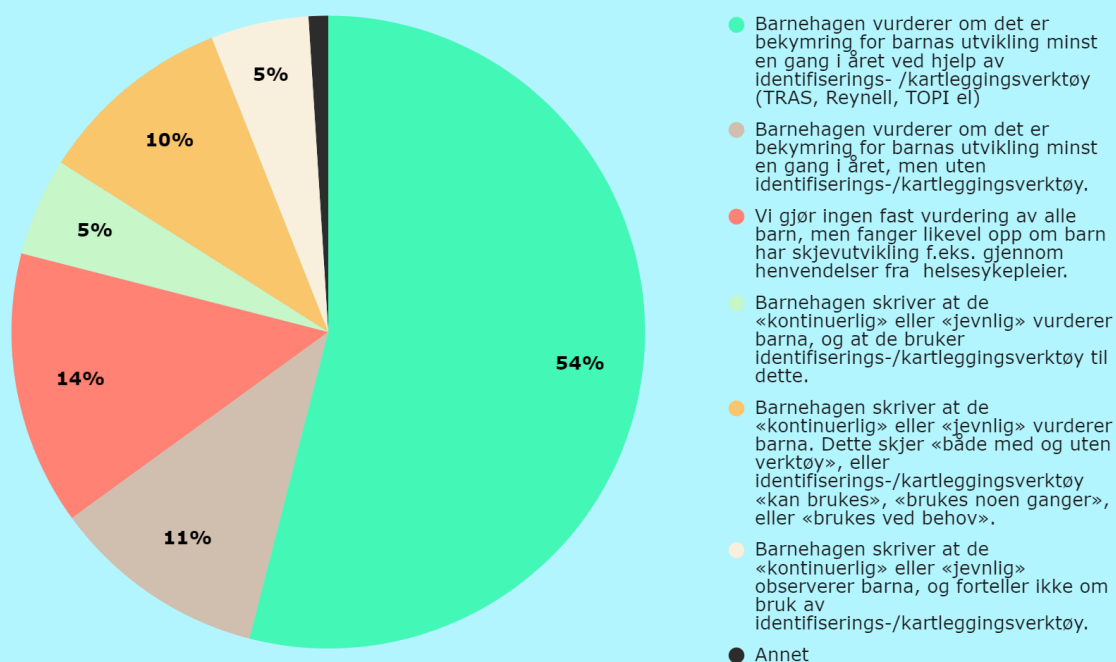
bydelene. Flere aktører foreslår å opprette en felles digital portal for tjenestene. Andre forslag for å koordinere tjenestene bedre, er å ta i bruk systematisk tverrfaglig samarbeid. Systematisk tverrfaglig samarbeid er viktig, men har vist seg å være utfordrende å implementere. Til tross for at det finnes veiledere for tverrfaglig samarbeid opplever fagpersonene at prosedyrene er omstendelige og lite fleksible. Under flere intervju blir det også påpekt at Oslohjelpa ikke har funnet sin rolle i alle bydeler. Noen av aktørene vi har snakket med fremhever at Oslohjelpa på sikt kan bli en sentral aktør i oppfølgingen av barn med særskilte behov, f.eks. gjennom å følge opp hjemmesituasjonen for barna. Dette må imidlertid samtidig ses i sammenheng med PPTs rolle i å støtte foreldre til barn med særskilte behov.

Ulempen med de overnevnte tiltakene – innføring av skjematisk oppstartsmøte, systematisk tverrfaglig samarbeid og mulighet for å klage på klage på kvaliteten på iverksatte vedtak, er at de vil kunne medføre større kostnader for bydelene. Det gjelder spesielt rettet til å klage på kvaliteten på iverksatte vedtak.

Tidlig identifisering av barnets behov

Som figur 3-7 viser, oppgir noe over halvparten av barnehagene i vår undersøkelse at de vurderer barnas utvikling minst en gang i året ved hjelp av kartleggingsverktøy. 11% vurderer barnas utvikling årlig, men uten slike verktøy. En av tre barnehager har ingen fast vurdering av barns utvikling, men fanger opp skjevutvikling opp gjennom løpende observasjoner og vurderinger i barnehagen, og henvendelser fra helsesykepleier.

Under intervjuene viser flere barnehager til gode erfaringer med å benytte verktøy som Reynell, TOPI og TRAS til å identifisere barn med særskilte behov. I bydel Alna forteller en barnehagestyrer at det er en tendens til at bruk av slike verktøy bidrar til å avdekke det reelle utfordringsbildet som er i barnegruppen og hos enkeltbarnet.



Figur 3-7 Rutiner for å identifisere særskilte behov i barnehagen

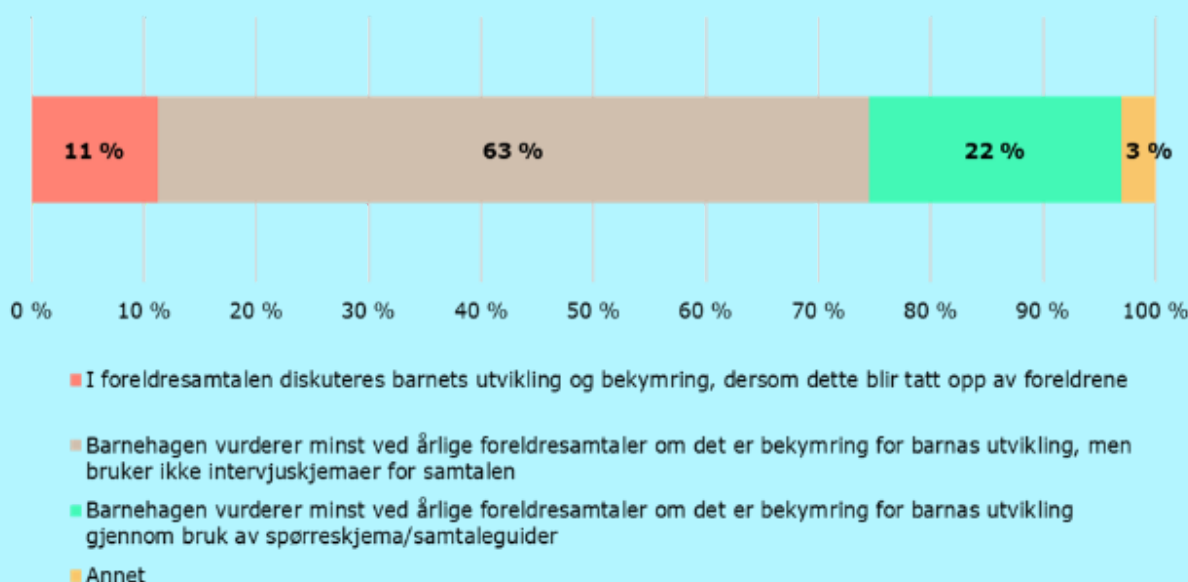
Om identifisering fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen til barnehagestyrerne hadde vi et spørsmål om barnehagenes rutiner for identifisering og kartlegging av barn med særlige behov, og vi fikk 100 svar. Det var tre ferdig formulerte svaralternativer å velge blant, samt alternativet «Annet, spesifiser:»

Det var 24 barnehager som valgte «Annet, spesifiser», og med noen få unntak beskrev barnehagene da at de kontinuerlig eller jevnlig vurderer eller observerer barna. Det varierte hva de fortalte om bruken av identifiserings- eller kartleggingsverktøy. Vi lagde tre nye kategorier for å fange opp innholdet i svarene barnehagene selv formulerte, og fordelte så disse svarene på de nå syv mulige kategoriene. Resultatet er presentert i figur 3-7.

Fra figur 3-8 kan vi se at omtrent to tredjedeler av barnehagene tar opp bekymringer om barns utvikling under foreldresamtaler, uten at de benytter et standardisert intervju skjema. Kun en av

fem barnehager oppgir å benytte standardiserte samtaleguider i foreldresamtaler. Eksempler er SDQ og Ages and Stages Questionnaire.



Figur 3-8 Rutiner for innhenting av informasjon til identifisering fra foresatte.

Det går for lang tid fra første bekymring til oppfølgingstiltak er på plass

Det kommer frem at foreldre opplever at det går lang tid mellom første bekymring for barnet og nødvendige oppfølgingstiltak er på plass i barnehagen.

I intervjuer med representanter for bydeler og barnehager er det flere – men ikke alle – som forteller om dobbeltarbeid og manglende informasjonsflyt mellom tjenestene, som i dette eksemplet fra en bydelsrepresentant fra Gamle Oslo:

Oslohjelpa er overlappende i forhold til våre oppgaver. F.eks. jobber tospråklige assistenter helt likt i tidlig innsats og for Oslohjelpa. Oslohjelpa skal være lavterskeltilbud, men vi er også raskt ute. Det er vilkårlig om brukere henvender seg til tidlig innsats eller Oslohjelpa. De har bygget opp kompetansemiljø samtidig som oss. (...) Det kan fort bli dobbeltarbeid.

Videre forteller informanten at samarbeidet med Oslohjelpa er under utvikling, og at tjenestene nå ser på hvordan de kan utfylle hverandre bedre. Det er også andre informanter som fremhever at Oslohjelpa er ny og lite synlig i deres bydel, og at tjenesten kan ha potensiale til å bidra i forbindelse med f.eks. identifisering. En informant fra bydel Grorud påpeker:

Det er et stort ønske å jobbe mer systematisk med oppfølging i bydelen – det er et stort rom for forbedring når det kommer til å fange opp utfordringer tidlig. Vi ønsker å avdekke og forebygge før bekymringer sendes til barnevern etc. Da må tjenester som Oslohjelpa være mer synlige for å avdekke utfordringer.

Selv om det ikke gjelder alle barnehager, fremheves også svak identifiseringskompetanse og manglende systematikk for identifisering av barn med særskilte behov. Det kan føre til at barn ikke oppdages før de er eldre og vanskene er mer alvorlige, og til for

tidlige eller dårlig begrunnede henvendelser til bydelens støtteenhet. En mulig forklaring flere informanter peker på, er at spesialpedagogikk ikke er en del av grunnutdanningen for barnehagelærere eller videreutdanning til styrer. Det kan derfor være vanskelig for styrere å identifisere hvilke barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp, og forstå hvordan de skal imøtekomme utfordringene knyttet til f.eks. barn med autismespekterdiagnoser. Det kan også være utfordrende for pedagogiske ledere å få et tilstrekkelig overblikk over hvilke barn som har behov for ekstra oppfølging, på grunn av andre arbeidsoppgaver.

Utfordringsbildet viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan tiden mellom første bekymring for et barn og iverksettelse av nødvendige hjelpetiltak reduseres?»

Kvaliteten på forarbeidet i barnehagen er viktig



Forbedringsforslag som kan redusere tiden mellom første bekymring for et barn og iverksettelse av nødvendige hjelpetiltak:

- Gi barnehagene opplæring i å skrive presise henvisninger
- Opprette en kanal for barnehager, for uformell drøfting om bekymringer rundt et barn
- Fremme samarbeid med helsestasjon og PP-tjeneste rundt identifisering
- Undersøke mulighetene for økt informasjonsdeling mellom tjenestene

Et gjennomgående tema i intervjuene har vært viktigheten av barnehagens arbeid i forkant av en eventuell

henvisning. Fagsentrene bruker en god del tid på å drøfte med barnehagene om det foreligger et tilstrekkelig grunnlag for

bekymring og ev. henvisning for spesialpedagogisk hjelp. Utfordringen ble også fremhevet under workshopen, hvor deltakerne understrekte viktigheten av at bydelene prioriterer å bygge identifiseringskompetanse i barnehagen. Velbegrunnede henvisninger er viktig for å iverksette riktige tiltak på et tidlig tidspunkt. Det handler om å ta barnehagepersonalets kompetanse på alvor. For at bydelen skal kunne bistå, foreslås det under workshopen å styrke barnehagenes kompetanse til å skrive presise henvisninger. Økt henvisningskompetanse i barnehagen vil medføre at barnehagen både bruker mindre ressurser og sparer tid. Tid som kan være av vesentlig viktighet i oppfølgingen av barnet.

Barnehager som har en fast kontaktperson i bydelen eller andre metoder for uformell drøfting rundt en bekymring, opplever dette som positivt for å raskere iverksette tiltak. I bydel Gamle Oslo f.eks., er det skriftlige henvendelsesskjemaet byttet ut med telefonkontakt med bydelen for raskere saksgang og dialog rundt barna. Erfaringen fra bydelen er at barnehagene tar kontakt på et tidligere stadium, og at bydelen gir raskere svar på henvendelsen. En åpen kanal for å få råd tidlig i en bekymringsfase vil være viktig for å spare tid. Derfor vil en muntlig dialog mellom barnehage og fagansvarlig i bydelen være å foretrekke fremfor en skriftlig dialog.

Av andre tiltak, har f.eks. bydel Grorud innført et tiltak kjent som "snarveien" for barn med tydelige behov for spesialpedagogisk oppfølging. PP-tjenesten i bydel Grorud har jevnlig drøftingsmøter med barnehagene, hvor de har mulighet til å fremheve behov og utfordringer på individ- eller systemnivå. En representant for PP-tjenesten beskrev prosessen på følgende måte:

Fagleder melder et behov. Jeg har møte med styrer og spesialpedagog [ansatt i barnehagen] og fagleder (...). Når jeg kommer inn har de allerede gjort en del - kontaktet helsestasjon, foresatte, tiltaksplan er igangsatt og evaluert. Når det gjelder enkeltbarn er det da slik gjerne at utviklingen ikke er som ønsket. Det de kan gjøre videre er tilpassing og endring av tiltak. Spesialpedagog kan gjøre kartlegginger og observasjoner. Andre ganger kan det være jeg tenker at her må man utrede barnet mer.

Tiltaket beskrevet ovenfor innebærer at spesialpedagog tiltrer på et tidligere tidspunkt enn ved normal saksgang.

Flere barnehager etterspør mer informasjon om tilgjengelig verktøy som kan øke grunnbemanningens kompetanse og mulighet til å fange opp utfordringer på et tidlig stadium. Flere barnehager påpeker at personalet kan være usikre på hvordan de skal forholde seg til verktøyene med tanke på samtykke fra foreldre og ivaretagelse av taushetsplikt. Per i dag har ikke alle tjenestene involvert i tilbudet til barn med særskilte behov enkel tilgang til hverandres informasjon. Det kreves samtykke fra foreldre dersom f.eks. barnehage eller helsestasjon ønsker å sende en formell henvendelse om utredning av et barn. Barnehager ønsker en enklere måte å innhente foreldrenes samtykke på, for å forenkle samarbeidet mellom tjenestene.

Flere informanter fremhever økt samarbeid med helsestasjon og PP-tjenesten som et tiltak for å raskere identifisere barn med et ekstra hjelpebehov. Informasjonsdelingen vil også kunne bidra til å redusere

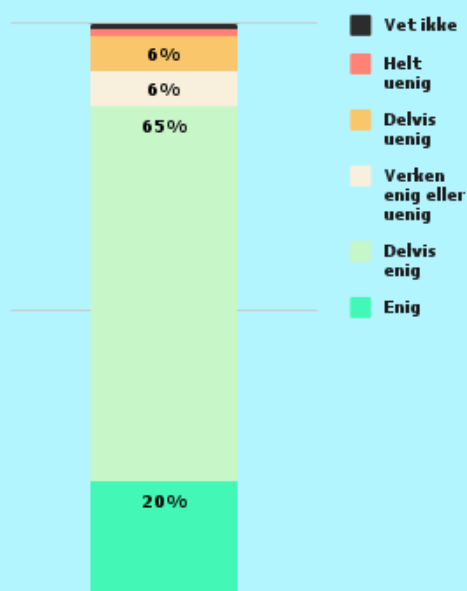
dubleringen av arbeidsoppgaver. Tettere samarbeid og informasjonsdeling med helsestasjon, PP-tjeneste og ev. andre tjenester vil også kunne bidra til å spare tid slik at tiltak kan settes i gang tidligere. For eksempel kan helsestasjon sitte med informasjon fra 2 og 4-årskontrollene som vil være viktig å opplyse barnehagene om, i de tilfellene barn begynner i barnehage etter 2- eller 4-årskontrollene. På Stovner har helsestasjonen etablert et system for å invitere barnehagene i bydelen til å komme på besøk med 4-åringene sine, hvor fysio- og ergoterapeut har laget et opplegg der barna får utfordre seg selv på motoriske ferdigheter. Tjenesten forklarer at besøket bedrer kontakten mellom barnehagene og helsestasjonen, og overfører kompetanse om aktiviteter som utfordrer barna motorisk fra helsestasjonen til barnehagene. Samtidig fungerer besøket også som en arena for observasjon av barna og identifisering av

utfordringer de har, som barnehagen kan ta videre med foreldrene.

Flere bydeler har iverksatt tiltak som bidrar til tettere samarbeid mellom bydelen og PP-tjenesten. I bydel Bjerke, f.eks., har pedagogisk fagsenter tett kontakt med PP-tjenesten gjennom månedlige drøftingsteam. Dette gjelder i tilfeller hvor tiltak i barnehagen har vært utprøvd en periode og foreldre ønsker å sette inn ytterligere tiltak. Deltakelse er basert på hvem som har meldt inn en bekymring. PP-tjenesten, fagsenter (spesialpedagog og leder), barnehage og foreldre deltar. Helsestasjon deltar hvis det er relevant. Under drøftingsteam fattes en avgjørelse om søknad til PP-tjenesten. Et annet eksempel er bydel Gamle Oslo, hvor team spesialpedagogikk og PP-tjenesten observerer barn i barnehagen sammen. Deretter har de et felles møte med barnehagen og foreldrene, hvor det besluttet om barnet skal henvises til PP-tjenesten.

«Gråsoner» og barnehagens rolle

Barnehagene har ansvar for det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.¹⁰ I undersøkelsen ble barnehagene spurt om grunnbemanningen har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere om tiltakene som blir gitt barn med særskilte behov er nyttige for dem. Som figuren under viser, er rundt to tredjedeler av barnehagene delvis enig i påstanden. Kun 1 av 5 barnehager er enig i at barnehagen har tilstrekkelig kompetanse på dette området.



Figur 3-9 Barnehagens kompetanse
(Vurdering av påstand: "Barnehagens ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å evaluere om tiltakene som blir gitt til barn med særskilte behov er nyttige for dem").

Tallene viser et potensial for å gi barnehageansatte enda større kompetanse rundt hva de kan tilby hvilken verdi det har. Dette underbygges i intervjuene med støtteenhetene i

bydelen. Her uttrykte flere frustrasjon over å motta for mange henvendelser uten tilstrekkelig utprøving av tiltak i barnehagen. Generelt påpeker informantene stor variasjon i behovet og den pedagogiske kompetansen hos grunnbemanningen i barnehagene.

Informanter i vår kartlegging – på tvers av aktørgrupper, understreker at mange barn har store og sammensatte behov, som utfordrer hvordan barnehagene og støtteenhetene arbeider. En barnehage sier, om definisjonen av «særskilte behov»:

I realiteten har alle barn særskilte behov. Man tenker at støttepedagoger jobber med spesialpedagogikk, men i realiteten jobber de fokusert 1-1 i en skjermet ramme med allmennpedagogiske tiltak. I mange tilfeller kunne allmennpedagogiske tiltak løst mange av utfordringene barnet har. Det er ofte en forventning fra foreldre at det skal komme ressurser inn.

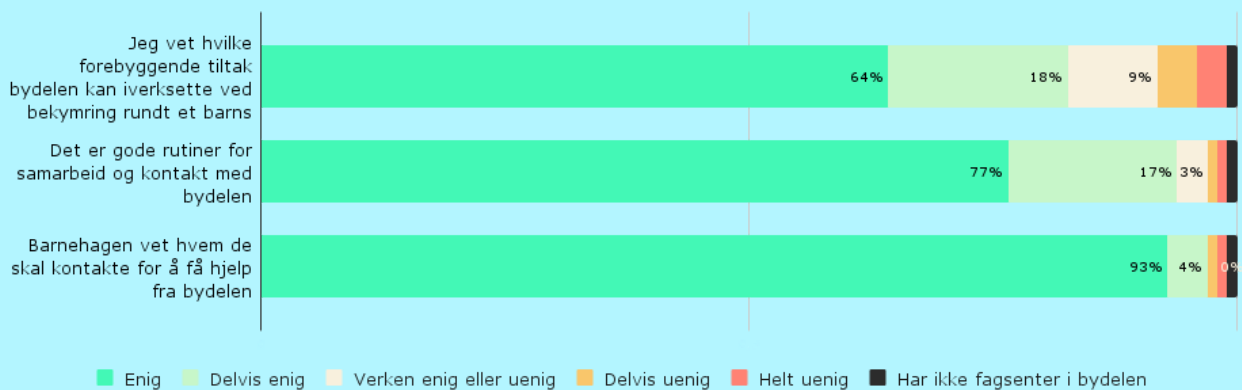
Sitatet understreker at for mange barnehager i de seks bydelene, går det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske arbeidet hånd i hånd. Ønske om bistand utenfor barnehagen handler i mange tilfeller om å få spisset hjelp og om ressurser, f.eks. behov for 1-1 oppfølging som barnehagen ikke får tilrettelagt for på egen hånd. Her kan det imidlertid være relevant å løfte frem en faglig diskusjon om hvorvidt det er hensiktsmessig å innrette det spesialpedagogiske tilbudet i stor utstrekning som 1-1 versus å gi

¹⁰ Barnehageloven – bhl. (2005). Lov om barnehager (barnehageloven) (LOV-2005-06-17-64). [Lovdata](#).

tilbud i en mer sosial setting og ev. mindre grupper.

Videre i undersøkelsen har vi spurt barnehagene om samarbeidet med bydelens støtteenhet (før formaliserte hjelpetiltak er på plass). Som figuren under viser, vet de fleste barnehagene hvem de skal kontakte for å få hjelp fra bydelen dersom de har bekymring rundt

et barn. Når det kommer til rutiner for samarbeid og kontakt med bydelen er svarene noe mer sprikende – noen barnehager er bare delvis enig i at rutinene er gode på dette området. Tilbakemeldingene er også noe delt når det kommer til barnehagenes kjennskap til hvilke forebyggende tiltak bydelen kan iverksette ved bekymring rundt et barns utvikling.



Figur 3-10 Samarbeid mellom barnehage og bydel

Befolkningssammensetningen utfordrer skillet mellom allmenn- og spesialpedagogikk

Som flere av våre informanter påpeker, er utfordringsbildet i de seks bydelene annerledes fra andre bydeler og kommuner, med tanke på befolkningssammensetning og levekårsutfordringer. Det krever en annen bemanning og kompetanse i barnehagene enn hva som ligger i ordinær grunnbemanning, slik en informant fra bydel Stovner understreker:

«Å kunne ha mulighet til å ivareta alle barn kan kreve at barnehagen jobber på en annen måte (...). Skjæringspunktet mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk er uklar i mange av våre barnehager med alle levekårsutfordringer vi har».

Det er et stort antall barn i «gråsonen» i de seks bydelene. Dette er barn som har behov for ekstra oppfølging, uten at det nødvendigvis utløser ekstra ressurser fra bydelen. Det kan handle om språk og sosioemosjonelle utfordringer (f.eks. grensesetting og annen atferd som kan

være vanskelig for voksne å håndtere). I bydelene som inngår i områdesatsningen, er det et stort antall barn med minoritetsbakgrunn. Samlet sett, har andelen minoritetsspråklige som går i barnehage i Oslo kommune har hatt en svak økning siden 2015.¹¹ Med et høyt antall minoritetsspråklige barn, blir språkarbeidet viktig i barnehagen. Det er færre minoritetsspråklige barn som får styrket norskopplæring i form av ekstra personalressurser i 2020, sammenlignet med i 2018¹². Det kan henge sammen med at bydelene og barnehagen tilnærmer seg språkutfordringer på andre måter enn tidligere, ikke nødvendigvis at omfanget av problemet er blitt mindre.

Enkelte informanter fremheves behovet for en holdningsendring blant barnehageansatte på dette området. For eksempel sier en informant fra bydel Bjerke:

Fagsenteret er faglig veldig dyktige, men det er en farlig tanke å lene seg for mye på fagsenteret. Jeg har jobbet mye for å endre denne tankegangen. Vi har noe å jobbe med i forhold til hva den enkelte barnehagemedarbeider kan gjøre for barnet. Barn i barnehagen er til enhver tid barnehagen sitt ansvar.

En informant fra bydel Grorud understøtter viktigheten av å se på tiltak barnehagen selv kan gjennomføre:

Omorganisering i bydelen siste år er satt i gang slik at barnehagen i første omgang kunne sette i gang tiltak for barna før ev. videre utredning. Tanken er at barnehagen kjenner barna best. Handler om tids- og ressursbesparing og at mye av kompetansen finnes i barnehagen – en anerkjennelse av barnehageansattes kompetanse og erfaring.

Denne utfordringen viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan barnehagen følge opp barn i skjæringspunktet mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk?»

¹¹ Statistisk sentralbyrå (2021). 12272: [Minoritetsspråklige barn i barnehager 1-5 år, etter region, statistikkvariabel og år.](#)

¹² Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall minoritetsspråklige barn som får styrket norskopplæring i form av ekstra personalressurser»]

Barnehagene må gjøres i stand til å følge opp barn i «gråsonen»



Forbedringsforslag for å gjøre barnehagene bedre i stand til å følge opp barn i skjæringspunktet mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk:

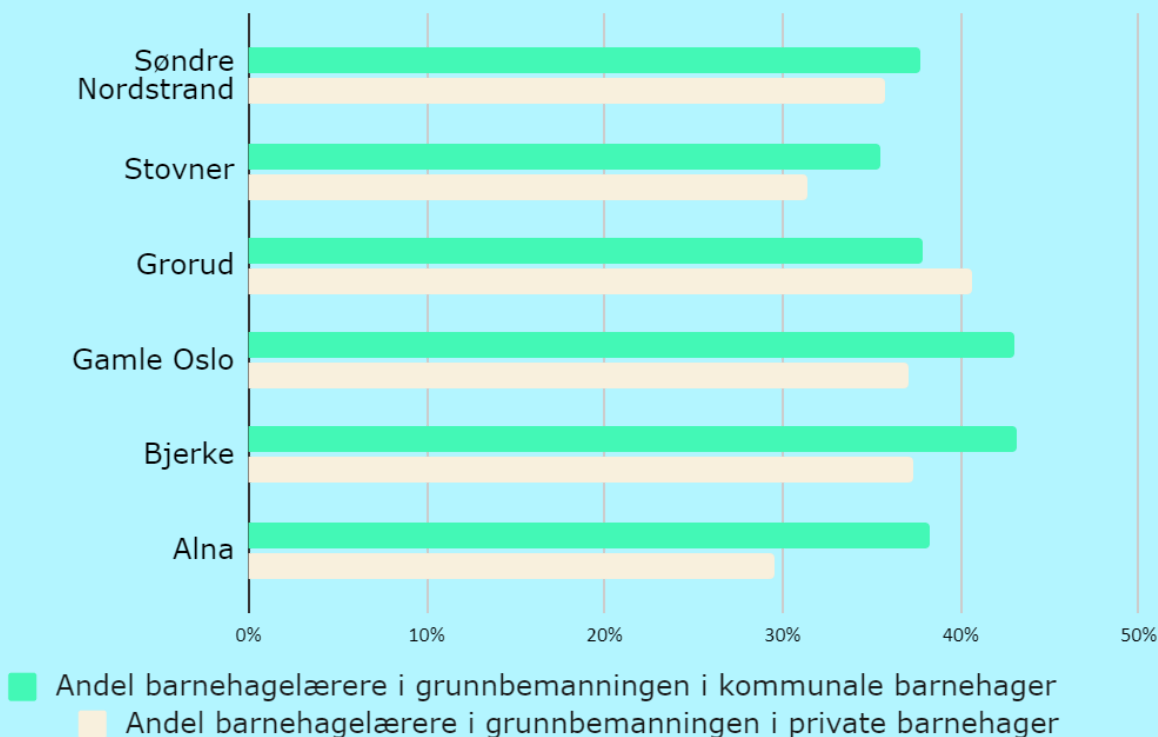
- Styrke grunnbemanning med pedagogisk kompetanse hvis mulig
- Økt bruk av observasjonsverktøy
- Utarbeide en tiltakspakke med tiltak barnehagene selv kan gjennomføre, eller tilby veiledning med jevne mellomrom
- Ha spesialpedagoger som observerer i barnehagen, og foreslår tiltak barnehagen kan endre på i barnets miljø

Flere av informantene – på tvers av aktørgrupper, understreker at det er et behov for å se nærmere på grensegangen mellom hva man definerer som spesialpedagogisk hjelp opp mot forebyggende allmennpedagogisk arbeid. Omfanget av hjelpebehovene i barnehagen, gjør det nødvendig å se på hvordan tiltakene kan gjøres til en integrert del av barnehagens allmennpedagogiske arbeid. Det er viktig å styrke barnehagenes oppfølging av barn som ikke mottar tilbud om spesialpedagogisk hjelp, er det flere som peker på. «Barn med spesielle behov vil alltid trenge hjelp, det er barn i «gråsonen» vi kan gjøre endringer for», sier en av våre informanter.

Mange informanter peker på at barnehagene ideelt sett skulle hatt styrket grunnbemanning og spesialpedagogisk kompetanse for å møte utfordringene med barn i

«gråsonen» på en god måte. bydel Alna har man valgt å imøtekomme utfordringen ved å ha fagpedagoger i grunnbemanningen. Samtidig kan det – dersom man organiserer grupper rundt barn med særskilte behov – være mulighet for å inkludere andre barn som har behov for noe ekstra i de samme barnehagene.

Figuren nedenfor viser at det er variasjon mellom bydelene med hensyn til pedagogtettheten i grunnbemanningen. I de kommunale barnehagene i Bjerke og Gamle Oslo har rundt 43 prosent av de ansatte barnehagelærerutdanning. Stovner har den laveste barnehagelærerdekningen i de kommunale barnehagene med 35,5 prosent. Pedagogtettheten ligger i snitt noe lavere i de private enn i de kommunale barnehagene.



Figur 3-11 Andel barnehagelærere i grunnbemanningen, kommunale og private barnehager.

Å ansette flere pedagoger er imidlertid ikke en mulighet for de fleste barnehager. I bydel Søndre Nordstrand har man utarbeidet en «tiltaksplan» som barnehagen kan benytte i forkant av henvisninger. Vår vurdering er at en høyere andel barnehagepedagoger i grunnbemanningen vil kunne gi barn og barnegruppen et mer tilrettelagt allmennpedagogisk tilbud. Fordelen er at dette tiltaket er at barnehagepedagogene kan kompensere for bruken av spesialpedagogisk kompetanse, som er en knapp ressurs i bydelene. Dette tiltaket vil imidlertid kunne være ganske kostbart sammenlignet med kostnadsbildet til lønn i dag.

For å imøtekomme utfordringen med mange barn i «gråsonen» trenger også barnehagene et system for kunnskapsoverføring. Et forslag som kommer frem i intervjuene, er å sette

inn spesialkompetanse med en gang uten å måtte gjøre en utredning først. Det innebærer at spesialpedagogen går inn og observerer barnehagen for å se hva som ev. kan endres for barnets miljø. I bydel Gamle Oslo gjennomfører man i dag et nærliggende tiltak - støtteenheten veileder de kommunale barnehagene som melder behov eller ønske en gang i måneden.

Flere informanter fremhever at det trengs en «holdningsendring» blant barnehagepersonalet om hva spesialpedagogikk er. Det gjelder f.eks. språkutfordringer, hvor flere mener barnehagene selv kan iverksette tiltak. Gjennom undersøkelsen og intervjuer er det flere informanter som fremhever at bydelene og barnehagene i økende grad arbeider systematisk med språk. Et tiltak en barnehage i bydel Søndre Nordstrand har innført, er å ansette en språkpedagog direkte i barnehagen.

Flere barnehager har gode erfaringer med observasjonsverktøy. Økt bruk av observasjonsverktøy for å kartlegge språk og utvikling generelt, kan være med å identifisere hvilke barn som har behov for mer tilrettelegging innen det allmennpedagogiske tilbudet.

Vår vurdering er at lokal kompetanse i grunnbemanningen, hjelpemidler og tiltakspakker kan bidra til at barnehagene kan bli mer selvhjulpne. At barnehagen selv kan gjøre en stor grad av dette identifiseringsarbeidet selv, gjør at PP-tjenesten og bydelen får frigjort tid til spesialpedagogisk oppfølging.

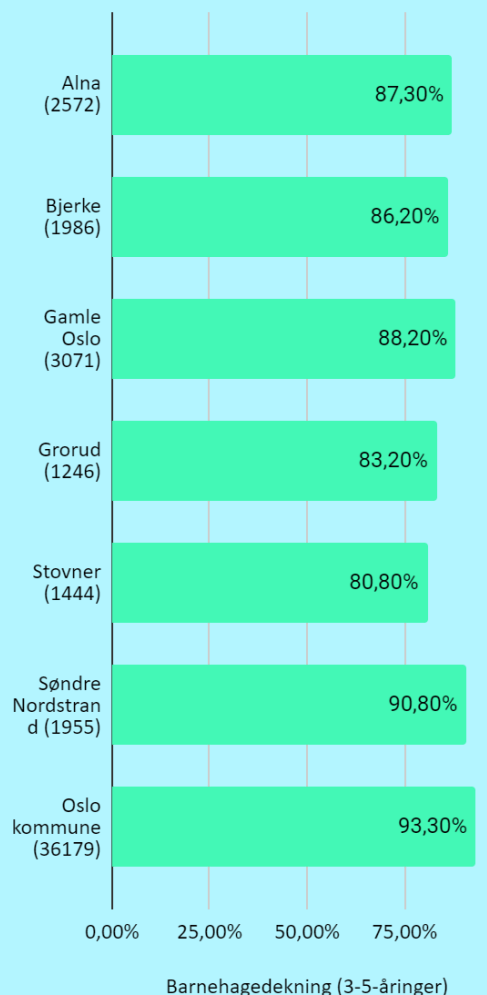


Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen

Kraftig økning i barn som mottar spesialpedagogisk hjelp

Antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i Oslo kommune har økt kraftig de siste fem årene. I bydelen som inngår i områdesatsningen, har antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp økt med nærmere 50 prosent fra 2015 til 2020¹³. Andelen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i aldersgruppen 0-6 år har også økt. På en annen side, har antall barn som ikke går i barnehagen, og mottar spesialpedagogisk hjelp, blitt kraftig redusert¹⁴. Det kan ha en sammenheng med at flere barn går i barnehagen enn tidligere. Totalt er det likevel en større andel barn i de seks bydelene – uavhengig om de går i barnehage eller ikke, som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Som vi kan se av figur 3-12 er barnehagedekningen blant de eldste barna i barnehagen forholdsvis høy, til tross for at det er en noe variasjon mellom de seks bydelene. Stovner bydel har lavest barnehagedekning med i overkant av 80 prosent dekning, mens Søndre Nordstrand har i overkant av 90 prosent dekning.



Figur 3-12 Barnehagedekning (3-5 åringer) 2020. Antall barn i barnehage er oppgitt i parentes. Kilde: Statistikkbanken Oslo Kommune.

¹³ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]

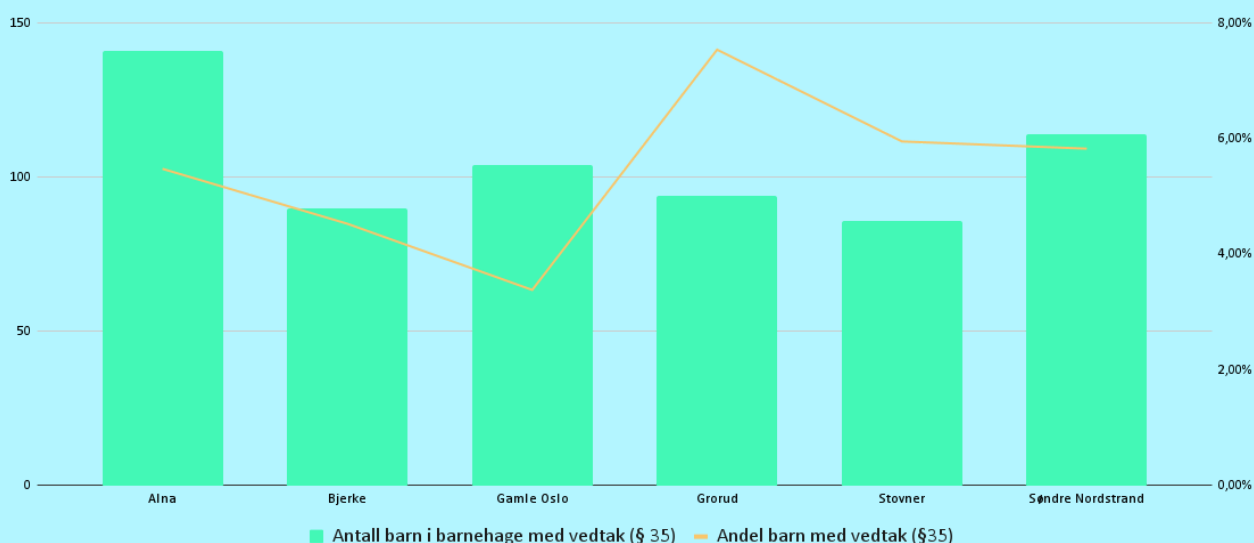
¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn med spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 35 for barn som ikke går i barnehage»]

I figuren under (3.13) ser vi andelen med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Bydel Grorud har den høyeste andelen barn med spesialpedagogisk vedtak. 7,5 prosent av barna i barnehagen har et spesialpedagogisk vedtak mot 3,39 prosent av barna i Gamle Oslo. Vi skal

imidlertid tolke denne statistikken med varsomhet da den er samlet inn på høsten. Det betyr at barn som gikk i barnehagen på våren, og som nettopp har begynt på skole ikke er med i statistikken. Hadde man gjort opptellingen på våren ville tallene erfaringsmessig vært enda høyere.

Bydelene selv fører tall året gjennom for å ta høyde for at det er store forskjeller i

antall barn med vedtak i løpet av året. Denne variasjonen i antall vedtak gjennom året en av de store utfordringene på området, for bydelene kan ikke planlegge ressursfordelingen i august og så holde på den frem til juni. Det krever stor grad av fleksibilitet og endringer i ressurser gjennom året for å ivareta de endrede behovene.



Figur 3-13 Antall barn i barnehage og andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp (§35) 2020. Kilde: Udir.

Flere av våre informanter beskriver at antall barn innenfor autismespekteret er økende i de seks bydelene. Dette er en diagnose som krever mye tilrettelegging i barnehagen, men som også medfører økonomisk støtte og oppfølging og avlastning for foreldre. I tilfeller hvor det ikke settes diagnoser, kan barnets barnehage få ansvar for foreldreveiledning og øvrig foreldreveiledning, uten at det nødvendigvis medfølger ekstra ressurser.

I vår undersøkelse er det flere som beskriver at det kan være utfordrende å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak

slik at barnet får alle timene de har krav på. Noen informanter forklarer at oppfølgingen barnet får i noen tilfeller kan være på kant med loven. Det kan handle om avvik fra vedtatt timeantall, eller at assistenter uten tilstrekkelig veiledning fra spesialpedagog gjennomfører vedtakstimene. Store enkeltvedtak skaper forventninger hos foreldre og grunnbemanningspersonalet. Som det fremheves på workshopen, kan det være utfordrende å kommunisere ovenfor foreldre at spesialpedagogisk hjelp ikke er «en person», men planlagte tiltak i barnehagen. Det er en tendens til at arbeidet blir for timetallsfokustert,

forteller flere informanter. Flere ønsker et større fokus på det faktiske behovet og på kvaliteten på tiltakene.

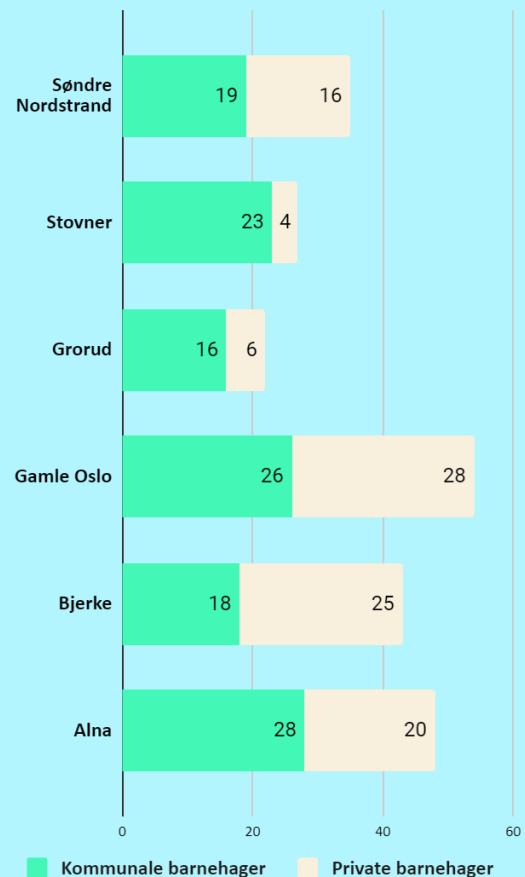
Mangel på støtteresurser til å følge opp enkeltvedtak, gjør at pedagogiske ledere ofte må følge opp timene. En pedagogisk leder forteller:

Det er en grunn til at pedagogiske ledere er allmennpedagoger. Det er ikke innafor at en allmennpedagog skal følge opp barn med vedtak. Det er viktig å være bevisst rollene. Foreldre vet ikke at det er folk uten riktig kompetanse - f.eks. pedagogisk leder eller vikarer som følger opp vedtakstimene. De spør heller ikke, de har tillit til at barnehagen gjør det riktige.

At pedagogiske ledere ofte må følge opp enkeltvedtak, fremheves som problematisk av enkelte informanter av to årsaker. På den ene siden, handler det om at personale uten tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse utfører vedtakstimene. På den andre siden handler det om at pedagogisk leder har et ansvar for å følge opp alle barna i avdelingen, ikke kun enkeltvedtakene.

Bydelene har et varierende antall private barnehager. De private barnehagene gir samme rettigheter for det spesialpedagogiske tilbudet, men bydelen har ingen styringsrett ovenfor disse i med hensyn til organisering og ressursbruk. Gjennom intervjuene fremheves det imidlertid ikke at dette er en utfordring for dagens organisering av det spesialpedagogiske tilbudet. Det er samtidig verdt å merke seg at dette kan bli en større utfordring dersom

støtteresursene i større grad skal ha sin ansettelse i barnehagene (nærmere om utfordringer og muligheter knyttet til dette i 3.6 Kompetanseoverføring og støtteresursenes rolle).



Figur 3-14 Barnehager fordelt på eierform 2020. Kilde: Statistikkbanken Oslo kommune.

Utfordringsbildet viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan fokuset i større grad bli på kvaliteten i den spesialpedagogiske hjelpen, fremfor antall vedtakstimer?»

Spesialpedagogiske tiltak utføres best i samspill



Forbedringsforslag for å styrke fokuset på kvaliteten i den spesialpedagogiske hjelpen, fremfor antall vedtakstimer:

- Utføre flere vedtakstimer i samspill med resten av barnegruppa
- Invitere barnehagepersonalet og foreldre til å i større grad involveres i det spesialpedagogiske arbeidet, gjennom f.eks. foreldreveiledning
- Mer veiledning til støtteressurser som utfører vedtak

Tidligere ble de fleste vedtakstimer gjennomført 1-1. Nå blir vedtakstimer stadig oftere gjennomført i barnegruppen. En representant fra bydel Grorud forklarer fordelene ved dette:

Vi er på vei bort ifra organisering hvor en støtteressurs (f.eks. en logoped) kommer inn i en begrenset periode og tar med barnet ut. Nå skal støtteressursen jobbe med barna i fellesskap med resten av barna og de øvrige ansatte i barnehagen.

På denne måten kan pedagogene arbeide med barnets utvikling i samspill med andre barn, innenfor fellesskapets rammer. En fagleder i bydel Alna forteller at støttepedagoger i større grad utfører vedtakstimer i barnegruppa:

En barnehage jeg har hatt to støtteressurser inn i – de har effektivt timer langt over hva deres stillingsprosent skulle tilsi. De arbeidet i grupper, og hadde et godt samarbeid med resten av barnehagen. Det går an, men da må man legge fra seg timetellingen. Foreldre og fagledere er fornøyde. Barna har høye vedtakstimer, men ingen klager. Men det er vanskelig å si til andre barnehager at de skal gjøre som dem, for det kan være det er fordi de er de de er, og det stedet de er, at de lykkes som de gjør.

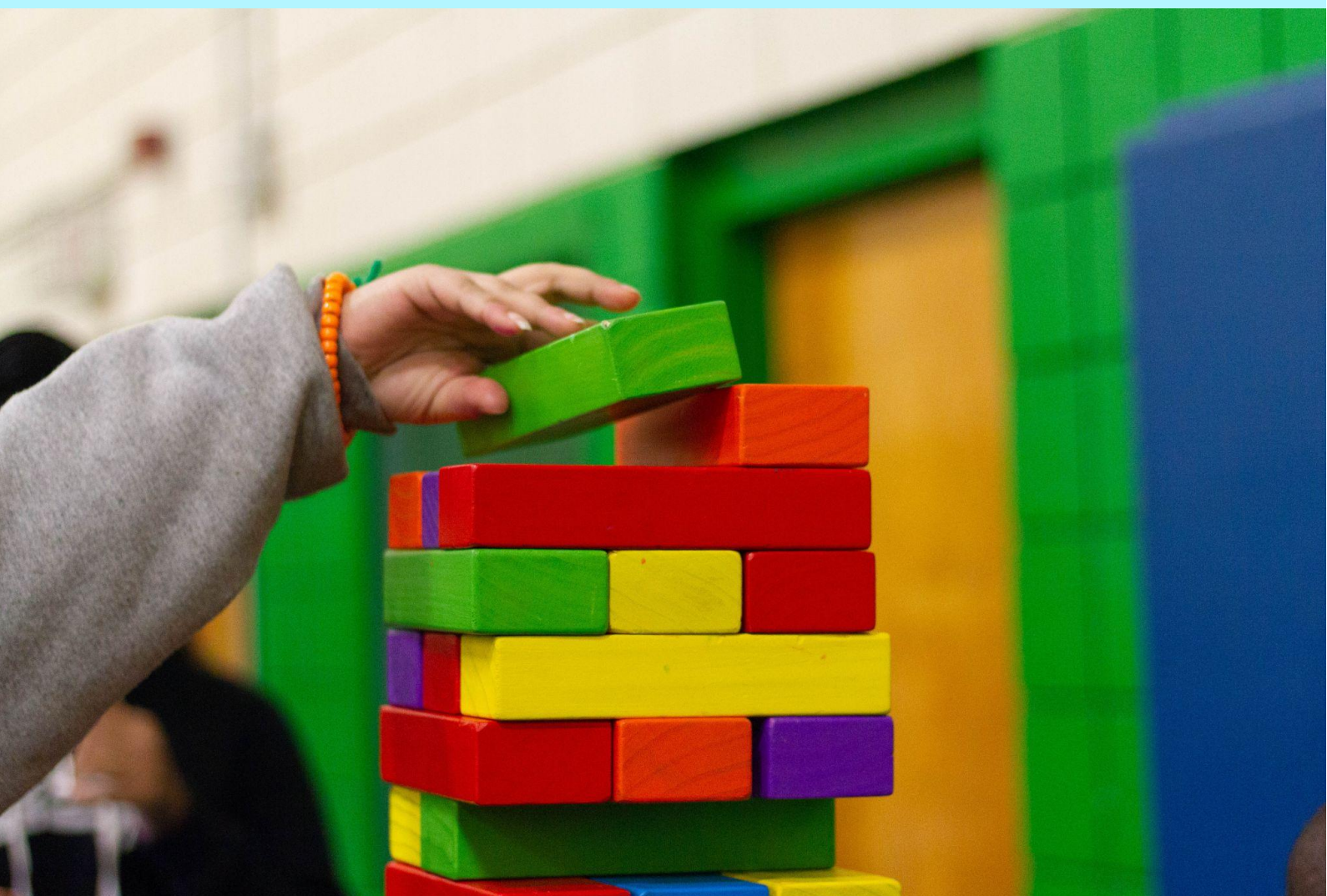
Som i eksemplet over, er det flere informanter fra tjenestesiden som fremhever at det er behov for en kulturendring i barnehagen på hva barnet trenger, og hvem som kan utføre vedtakstimene. Informantene understreker at det er viktig å skape en kultur og interesse blant barnehageansatte for arbeidet som utføres ovenfor barn med enkeltvedtak, for at dette skal fungere på en god måte. Dersom kompetansen i grunnbemanningen er god nok, vil det være mulig å utføre flere av vedtakstimene i samspill med resten av barnegruppen i avdelingen til høy kvalitet.

Det er også store variasjoner i hvordan foreldre blir involvert i det spesialpedagogiske arbeidet, både når det kommer til tilbudt foreldreveiledning og hvorvidt de får tilbud om kompetansehevende tiltak, f.eks. kurs. En barnehagestyrer forteller at det ligger muligheter for å undersøke hva som kan gjøres ovenfor foreldre:

Å veilede foreldre i en tidlig fase kan forebygge mye senere (f.eks. grensesetting, avvenning bleiebruk). Foreldreveiledning er et tilbud ved vedtak, men dette er lite satt i system. Tidligere var det jevnlig foreldreveiledningskurs, det tilbudet finnes ikke lenger.

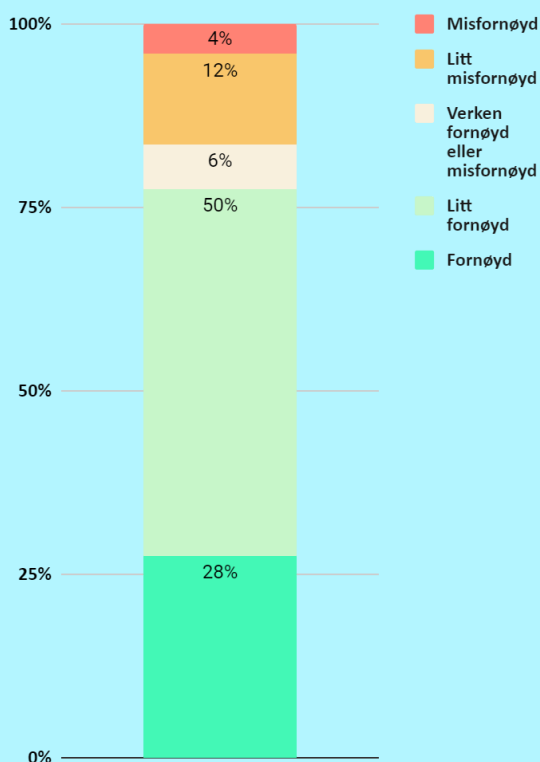
Medvirkning fra barnehagepersonalet og foreldre i det spesialpedagogiske arbeidet, vil kunne gi overføring til hvordan disse kan tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet for barnet i avdelingen og i hjemmet.

Av andre forbedringsmuligheter, er det flere støttepedagoger som peker på behovet for mer veiledning fra spesialpedagoger i det daglige arbeidet, for å øke kvaliteten på tiltakene som gjennomføres.



Samarbeid rundt oppfølging

I undersøkelsen spurte vi barnehagestyrerne hvor fornøyd de er med tilbudet til barn med særskilte behov totalt sett. Halvparten av barnehagene oppgir at de er «litt fornøyd» med samarbeidet. Noen barnehager oppgir å være litt misfornøyd eller misfornøyd med samarbeidet.



Figur 3-15. Hvor fornøyd barnehagestyrerne alt i alt er med tilbudet til barn med særskilte behov.

Videre i undersøkelsen ba vi barnehagestyrerne om hovedgrunnen til at de svarte som de gjorde. Av de som er fornøyd med tilbudet til barn med særskilte behov, trekkes godt samarbeid med bydelen frem. Barnehagene opplever for det meste å få raskt svar fra bydelen og at barnets beste blir tatt på alvor. Negative aspekter ved

samarbeidet som barnehagene fremhever, er f.eks. mangel på faste møtepunkter eller manglende oppfølging fra bydelen i enkeltsaker.

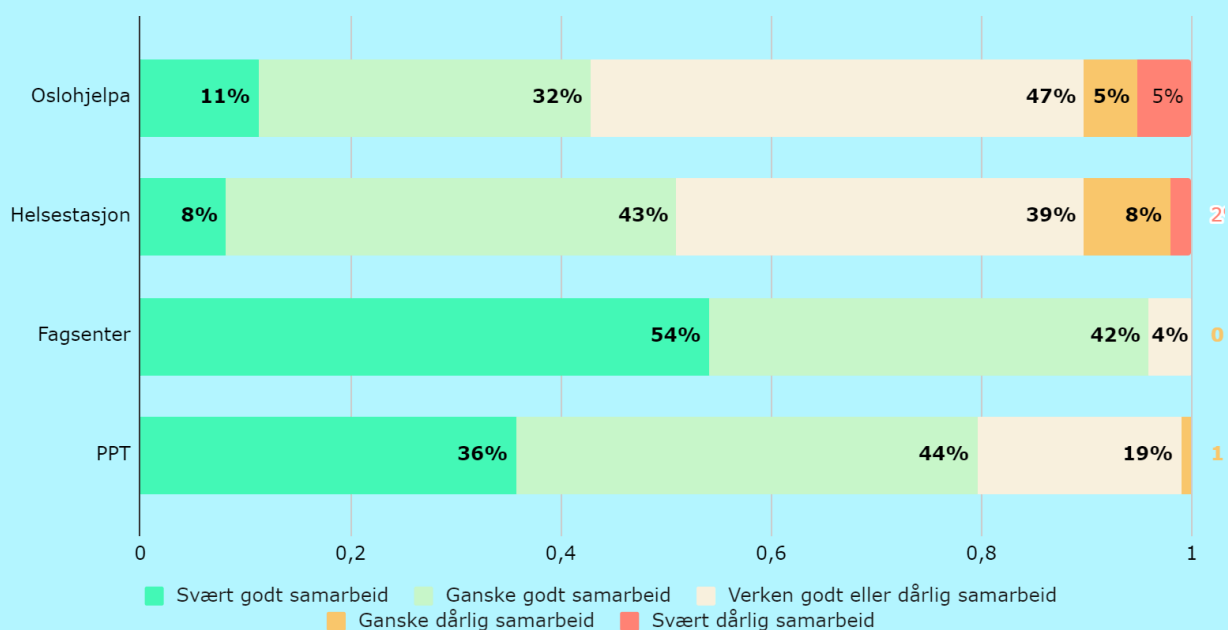
I undersøkelsen har vi også bedt barnehagestyrerne vurdere samarbeidet mellom barnehagen og de øvrige tjenestene involvert i tilbudet til barn med særskilte behov. Som figuren på neste side viser, oppgir over halvparten av styrerne å ha et «svært godt samarbeid» med bydelens støtteenhet. Svarene er noe mer sprikende for samarbeidet med Oslohjelpa, helsestasjon og PP-tjenesten.

Vi ba barnehagene utdype hvorfor de svarte som de gjorde. Styrere beskriver samarbeidet i hovedsak som positivt, men trekker også frem aspekter de anser fungerer mindre bra. Flere av barnehagene oppgir f.eks. at det er uklart hva Oslohjelpas rolle skal være i deres bydel og at samarbeidet med Oslohjelpa enda ikke er godt etablert. Andre trekker frem at dialogen med helsestasjon kunne vært tettere. I bydel Bjerke fungerer ikke samarbeidet med helsestasjon godt. I bydel Stovner har samarbeidet med helsestasjon blitt tettere de siste årene.

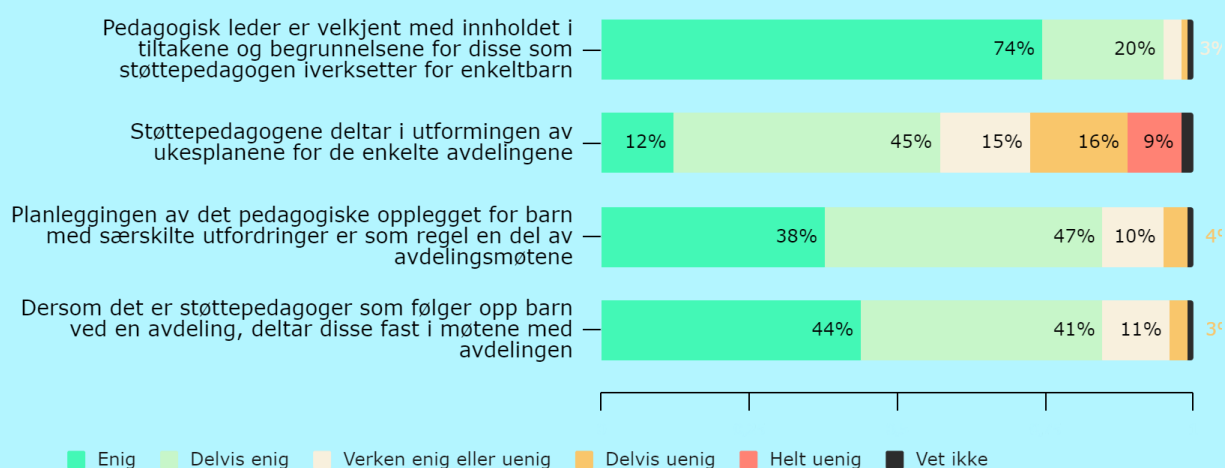
Nederste figur på neste side beskriver hvordan barnehagene oppfatter samarbeidet rundt oppfølging. Svarene er noe sprikende. For eksempel er det enkelte som svarer at de er «helt uenig» i at støttepedagogene deltar i utformingen av ukeplanene for de enkelte avdelingene. Dette resultatet henger nok sammen med at mange støttepedagoger kun har få timer ved den enkelte avdelingen og at derfor ikke

blir naturlig å delta i utformingen ukeplanene for de enkelte avdelingene. Det er imidlertid til sammen 85 prosent av styrerne som sier seg enig eller delvis enig i at støttepedagogene deltar fast i

avdelingsmøtene der de følger opp barn. Dette tyder på at mange støttepedagoger har en mulighet til å påvirke det pedagogiske arbeidet i avdelingene som helhet.



Figur 3-16 Samarbeid mellom barnehagen og andre aktører involvert i tilbudet for barn med særskilte behov.



Figur 3-17 Samarbeid rundt oppfølging (barnehagestyreres vurdering)

Samarbeid mellom barnehage og støtteressurs kan være en utfordring

En utfordring flere informanter fremhever, er samarbeidet mellom barnehagen og støtteressursen i oppfølgingen av enkeltvedtak. Det er ønskelig at samarbeidet blir tettere, og at støttepedagogens oppfølging av et enkeltbarn blir en del av de øvrige aktivitetene i barnehagen.

Samarbeidet mellom barnehagen og støtteressursen når det kommer til planarbeidet virker å være avgjørende. Det er pedagogiske ledere som har ansvar for utarbeidelse av ukeplaner for hele barnegruppen, som også inkluderer barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Rollen til støttepedagoger innebærer å utarbeide planer i samarbeid med barnehagen og å veilede personalet. I hvilken grad plansamarbeidet mellom barnehage og støtteressurs er systematisert, varierer fra barnehage til barnehage ifølge svar på spørreundersøkelsen. I intervjuene fremkommer det også at forskjellene er store fra barnehage til barnehage når det kommer til planarbeidet og deltakelse på avdelingsmøter, slik denne støttepedagogen forteller:

Det er forskjeller fra barnehage til barnehage, om hvor interesserte personalet er, tid de har til å engasjere seg, og deltakelse i å lage og gjennomføre planer. [Å være] støttepedagog kan være en ensom tilværelse. Noen steder er jeg med på avdelingsmøter. Det burde være et krav. Viktig å delta

der. Mye info rundt disse barna som bør formidles til alle. Ellers må støttepedagog ta tak i pedagogisk leder på gangen eller wherever.

En fagleder forteller:

Jeg har som støtteressurs vært med, og gjerne invitert meg selv inn [i avdelingsmøter]. Det er viktig for inkludering av barnet. Og formidle hva du og barnet jobber med nå. Jeg har sagt til mine [støttepedagoger] at de skal være med. Om de jobber en liten prosent får de det ikke, det tar for stor andel av barnet tid. Jobber du 60 prosent eller mer, så bør du være med på møtene. Jeg mener bestemt at det er betenkelig om man ikke er med.

Denne utfordringen viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan arbeidet mellom barnehage og støtteressurser systematiseres?»

Behov for å systematisere samarbeidet



Forbedringsforslag som kan bidra til å systematisere samarbeidet mellom barnehage og støtteressurser:

- Engasjere barnehagepersonalet i det spesialpedagogiske arbeidet, gjennom samarbeid rundt planarbeidet
- Utarbeide periodeplaner for avdelingene, som evalueres jevnlig
- Utarbeide felles kompetanseplan for barnehage og støtteenhet

Flere informanter fremhever at det er behov for et sterkere fellesskap på tvers av faggruppene for å samarbeide bedre rundt oppfølgingen av barn med særskilte behov. En barnehagestyrer fremhever hva som er viktige tiltak fra hens perspektiv:

Det må jobbes systematisk med holdninger hos personalet, og støttepedagoger og pedagogiske ledere må i større grad samarbeide og være informert om hverandres arbeid. Det trengs også en stabil og fast gruppe med støttepedagoger for at det skal kunne jobbes godt med barn med tiltaksplaner.

Samarbeid mellom støttepedagog og barnehagepersonalet om planlegging av hverdagen til både barnet med vedtak, men også hverdagen til avdelingen hen går på, vil kunne gi et større engasjement og være med på å bygge ned barrierer mellom allmennpedagogikken og spesialpedagogikken.

Styrers interesse og motivasjon virker å være avgjørende for samarbeidet mellom barnehage og pedagog. En informant fra støtteenheten i bydel Alna forklarer:

Vi er helt avhengig av at det som gjøres med et barn blir generalisert og støttet opp under

av resten av personale. Noen barnehager får det til bedre enn andre – det handler om kompetanse og en vilje til å se helheten fra den enkelte ansatte. De som lykkes, har ofte en styreleder og en pedagogisk leder som er engasjert i å få det til.

Det er opp til barnehageledelsen og støtteressursene å spille på de andre ressursene i barnehagen. Barnehagestyrers interesse for og holdninger til det å inkludere støtteressursene er en kilde til variasjon mellom barnehager. En støttepedagog forteller om tilfeller hvor samarbeidet mellom støttepedagog og grunnbemanningen har fungert godt:

[Grunnbemanningen] har hatt bedre tid, og sett det som bra å ha med ekstra kompetanse. Det har vært bedre strukturer i bunnen slik at de har hatt mer overskudd og tid til å trekke meg med. Og styrer har vært interessert [i det spesialpedagogiske arbeidet]. Det er stor forskjell på styrere. Og forskjell på barnehager som er vant til å ha støttepedagog vs. de som det er mer ukjent for.

Av tiltak når det kommer til planarbeidet, forklarer bl.a. en barnehage i bydel Alna at en periodeplan for barnehagen er nyttig, fordi det bidrar til jevnlig evalueringer av tiltak. Utarbeidelse av planer med jevnlig

evaluering i avdelingen vil kunne være et viktig tiltak for å systematisere læringen blant de ansatte. Andre fremhever at det er viktig å ha tidlige og tydelige samarbeidsavtaler mellom barnehage og støttepedagog.

Under workshopen fremheves det at barnehagen og bydelens støtteenhet bør utarbeide en felles kompetanseplan. Det blir også understreket at man må utnytte eksisterende planleggingsdager i barnehagen for å samordne arbeidet.



Kompetanseoverføring og støtteressursenes rolle

I tre av bydelene som inngår i områdesatsningen (Alna, Bjerke og Grorud), er støtteressursene fordelt geografisk – spesialpedagoger, støttepedagoger eller begge deler. Under intervjuene, er fordeler som fremheves ved en slik organisering mer nærhet til hele barnegruppen, tettere dialog og samarbeid med barnehageansatte og økt fleksibilitet i hvordan ressursene benyttes.

I noen barnehager er spesialpedagog eller støttepedagog fast ansatt i barnehagen (25-100 %, som en del av pilotprosjekt eller omorganiseringsprosess), med styrer som nærmeste leder. Fordeler som fremheves ved denne organiseringen er at støtteressursen kjenner personalet og barnegruppen godt, får overblikk ved å delta i avdelingsmøter og barnehagens planarbeid, og kan diskutere med og veilede øvrig personale på daglig basis.

Bydelene etterspør kompetanse

PP-tjenesten og andre erfarer at bydelene etterspør både spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse innen organisasjonslæring.

Spesialpedagogisk hjelp skal omfatte tilbud om foreldreveiledning¹⁵. Foreldreveiledning er hjemlet i barnehageloven, veiledning ovenfor barnehagene er ikke det. Barnehager kan oppleve liten grad av veiledning dersom ressursene i bydelen ikke tillater det. Mange av informantene – på tvers av bydeler, er opptatt av å få «ressursene nærmere barnehagen». En barnehage sier:

Jeg mener ressursene til barn med nedsatt funksjonsevne både bør styrkes og ikke minst organiseres bedre, bl.a. for å få spesialpedagogene mer ut i barnehagene – nærmere barnet og

personalet som arbeider direkte med barnet.

I hvor stor grad den spesialpedagogiske kompetansen fra støtteressursene overføres til barnehagens ansatte virker i stor grad å avhenge av støtteressursenes tilknytning til barnehagen. Det handler om å være tilgjengelig for spørsmål av allmennpedagogisk eller spesialpedagogisk karakter. For støtteressurser som er ansatt i bydelen virker kompetanseoverføringen å være mer sprikende. Flere støtteressurser som forflytter seg mellom flere barnehager, opplever at de ofte må "starte på nytt" i neste barnehage. Det fremheves bl.a. av informanter fra bydel Søndre Nordstrand, hvor støtteressurser ikke er fordelt geografisk.

For en støtteressurs som følger opp vedtak i flere barnehager blir det mindre tid til å samordne egne planer med avdelingens aktivitetsplan, og delta i

¹⁵ Barnehageloven – bhl. (2005). Lov om barnehager (barnehageloven) (LOV-2005-06-17-64). [Lovdata](#).

avdelingsmøter i barnehagen. Fra barnehagenes perspektiv, opplever de det som vanskelig at støtteressursen ikke er tilstrekkelig kjent med barnegruppen og det allmennpedagogiske arbeidet. En barnehage beskriver samarbeidet med spesialpedagogen fra støtteenheten på følgende måte:

Jeg opplever det som litt spesielt at spesialpedagogene i bydelen ikke jobber direkte med barna, men kun er sporadisk innom og observerer en kort stund. Det gjør at de ikke kjenner barna eller arbeidet som er gjort og derfor er det veldig unaturlig at de er med på alle møter som handler om barna med andre instanser.

I tillegg opplever enkelte at kompetanseoverføringen skjer på spesialpedagogens premisser, som i dette eksemplet fra en pedagogisk leder:

Kompetanseheving skjer ved at spesialpedagogen besøker oss og observerer, og deretter har samtaler med oss. Vi får ikke spørsmål om hva vi trenger veiledning på i forkant. Veiledningen kan oppleves kunstig. Den kan oppleves skummel for de ansatte, fordi det ofte skjer på spesialpedagogens premisser, f.eks. på et tidspunkt som passer best for spesialpedagogen, ikke for avdelingen. Jeg har etterspurt at spesialpedagogen burde se avdelingen over tid for å forstå avdelingens spesifikke utfordringer.

Denne utfordringen viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan det bli enklere å overføre kompetanse fra pedagoger til barnehagens ansattgruppe?»

Støtteressursenes ansettelse har betydning for kompetanseoverføring



Forbedringsforslag som kan gjøre det enklere å overføre kompetanse fra pedagoger til barnehagens ansattgruppe:

- Vurdere å ansette støtteressurser direkte i barnehagene, med styrer som nærmeste leder. Samtidig innføre en ambulerende gruppe støtteressurser
- Innføre jevnlig erfaringsutvekslinger mellom støttepedagoger
- Teste ut KO-opdrag i regi av PPT

Vår vurdering er at å ansette støtteressurser i barnehagene kan gi mulighet for større grad av samarbeid mellom støtteressursen og de ansatte ved avdelingene, når støtteressursen ikke lenger har arbeidshverdagen spredt over flere barnehager. Det kan være en

utfordring at støtteressursen mister sitt støttepedagogiske fagmiljø, ved å bli ansatt i en barnehage fremfor i et ambulerende team. Dette kan imidlertid bøtes på ved at opprettholder arenaer for erfaringsutvekslinger mellom støttepedagogene.

I bydel Søndre Nordstrand fremheves det at geografisk fordeling av støtteressurser medfører bedre oversikt over ressursutnyttelse i et avgrenset område. I bydel Grorud har man valgt å ikke lenger ha et fagsenter, men å legge spesialpedagogene og støtteressursene inn under barnehageseksjonene. Støtteressursene er ansatt direkte i hver enkelt barnehage for å få fagkompetansen nærmere barna og grunnbemanningen.

Formålet er å styrke kvaliteten – støtteressursene skal være grunnbemanningens faglige støtte i det spesialpedagogiske arbeidet i avdelingene. Samtidig har spesialpedagoger kontorplass ved 3-4 barnehager i bydel Grorud. Spesialpedagogene skal være faglederens støtte i det spesialpedagogiske arbeidet. Bydelen viser til gode erfaringer med en slik modell, og forteller blant annet at spesialpedagogene er lettere tilgjengelig for foreldrene når de er mesteparten av tiden sin i barnehagene, uavhengig av individuelle saker.

En barnehage i bydel Bjerke viser til gode erfaringer med et prosjekt hvor en spesialpedagog er ansatt i barnehagen 50 % annenhver uke. Spesialpedagogen har et overblikk over hele barnegruppen. Spesialpedagogen veileder pedagogiske ledere og assistentgrupper, og deltar i avdelingsmøter og drøfter faglige utfordringer med støttepedagoger. Ifølge styrer, fører dette til at veien blir kortere fra første bekymring for et barn til tiltak blir iverksatt. Styrer sier også at spesialpedagogen tilfører avdelingen trygghet og støtte. Veiledning i hverdagen har vært spesielt verdifullt for ufaglærte ansatte. Barnehagen opplever at terskelen er høyere for å drøfte allmennpedagogiske problemstillinger

med spesialpedagoger som følger opp enkeltvedtak.

Under workshopen fremhever flere bydeler at fast ansettelse i barnehagen vil være positivt for både samarbeid og kompetanseoverføring. En fordel er økt fleksibilitet i å utføre vedtakstimer – at barnehagen kan selv vurdere hvem som til enhver tid utfører vedtakstimer. En annen fordel er nærhet og tilhørighet til stedet pedagogene skal utføre arbeidet sitt. Samtidig understreker andre på workshopen at det er viktig å ta en nøye vurdering på om dette er det beste alternativet. Beslutningen må tas på bakgrunn av en helhetsvurdering, ikke ressurssituasjonen. En utfordring er at antall vedtakstimer i en barnehage varierer fra år til år. For å sikre nødvendige ressurser til å utføre vedtakstimene, foreslår en gruppe på workshopen å ha en ambulerende gruppe av ressurser til å møte behovene fra år til år.

Mange informanter understreker et behov for å ha flere kompetansehevede tiltak for pedagogene, dersom de har sitt ansettelsesforhold i barnehagen. Et forslag er å ha en ukentlig erfaringsutveksling mellom spesialpedagoger. Et slikt tiltak finnes i bydel Stovner, hvor ressurscenteret har hatt månedlig støttepedagogsamling med faglig påfyll, samt et fokus på å opprettholde felles plattformer og et faglig fellesskap.

PP-tjenesten skal fremover arbeide mer på systemnivå, og for å få kompetansen tettere på barna.¹⁶ PP-tjenesten fremhever at deres rolle kan være både på organisasjonssiden, samt faglig veiledning hvor barnehagene selv mangler denne kompetansen. Under

¹⁶ Meld. St. 6 (2019-2020). [Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.](#) Kunnskapsdepartementet.

workshopen er det flere bydeler som fremhever potensialet som kompetanse- og organisasjonsutvikling (KO-oppdrag) fra PPT kan ha i barnehagen. Tiltaket har ikke vært testet ut i stor grad under koronapandemien. I bydeler som har testet ut KO-oppdrag, vises det imidlertid til gode erfaringer, som i Bydel Grorud. Det innebærer at PP-tjenesten veileder på organisasjonsutvikling og kompetanseheving i barnehagene. KO-oppdrag innebærer observasjon av avdelingen, samtaler med personalet og veiledning på spesielle tema. KO-oppdraget varer i ca. seks måneder. I etterkant er det barnehagen som er ansvarlig for oppfølging og videreføring av tiltak. En informant fra PP-tjenesten beskriver fordelene ved at PP-tjenesten – som ikke kjenner barnehagen fra før, er ansvarlig for tiltaket:

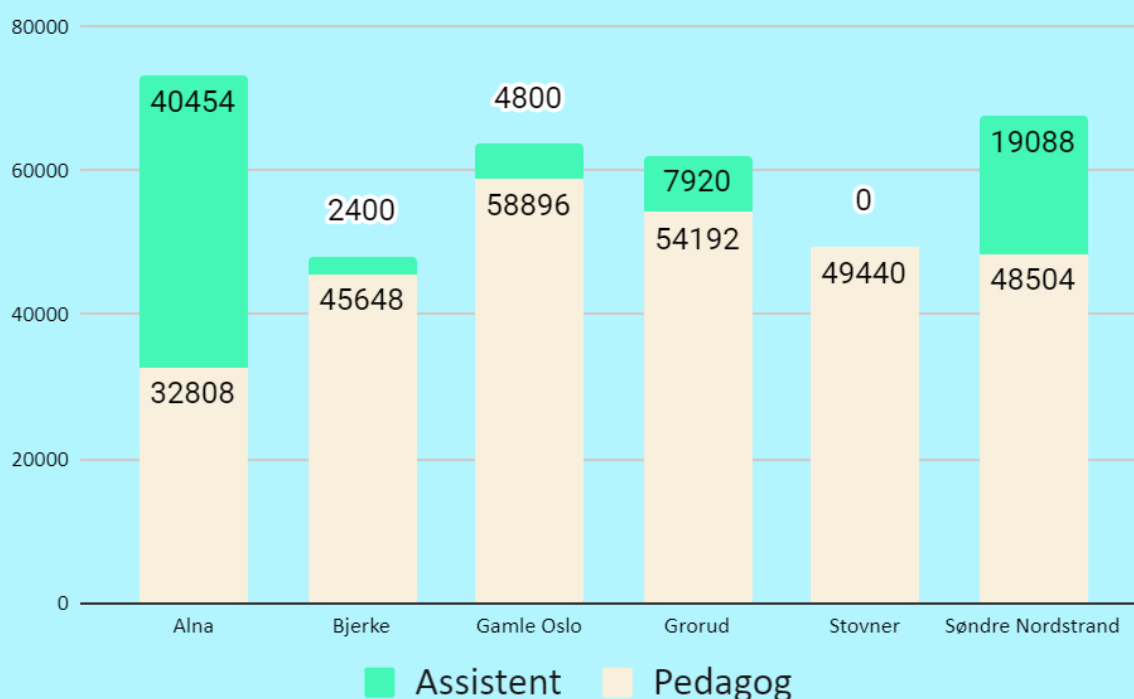
[Å komme utenfra] er den største fordel vi har. At vi kommer utenfra, gjør at vi er friere for påvirkning, er uavhengige, løfter blikket og ser helheten. Utfordring for spesialpedagogene nå som de er ute i barnehagene, er at det er vanskelig å unngå å bli del av barnehagen.

Det viser at det kan være behov for spesialpedagogisk kompetanse nærmere barnehagen, og et blikk utenfra gjennom andre tiltak.

Ressursbruk

Fra 2015 til 2020 har det vært en kraftig økning i antall årstimer til pedagoger og assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp etter barnehagelovens § 35 i kommunale og private barnehager i Oslo kommune. Det har vært nærmere en dobling i årstimer til pedagoger, og over en tredobling i assistentbruken.

Som vi kan se av figur 3-18 er det variasjon mellom bydelene i hvilken grad man fyller vedtakstimene med assistenter eller pedagoger. Stovner og Bjerke synes å være bydelene som i størst grad fyller vedtakstimene med pedagogstøtte. Bydel Alna er den eneste av de seks bydelene hvor assistenttimer utgjør flertallet av vedtakstimene.



Figur 3-18 Antall årstimer 2020 til pedagoger og assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp (§35). Kilde: Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel]

Ressursmangel er en utfordring

En gjennomgående (og kjent) utfordring er at bydelene ikke har nok ressurser til å dekke opp anbefalt timeantall fra PP-tjenesten. Årsaken er at den økonomiske rammen til ansettelser av støtteressurser ikke har økt i tråd med

antall enkeltvedtak i bydelene. Tall vi har mottatt fra en av bydelene viser at utgiftene til vedtakstimer gikk hele 27 prosent over budsjett i 2020. Store vedtak gjør det også utfordrende for fagsentrene å få tilstrekkelige ressurser

til øvrige arbeidsoppgaver, f.eks. kompetansehevende arbeid i barnehagene. En PP-rådgiver beskriver utfordringen på følgende måte:

Litt av min bekymring at de som styrer ikke helt ser de store behovene som er der. Absolutt behov for kompetanseheving og utnytte ressursene som er der ute bedre. Nytter ikke å bare pøse på med ressurser, de må også brukes riktig (...) Mange ressursssvake går i barnehage der. De trenger veldig sårt et godt barnehagetilbud. Tar tid å bygge opp kapasiteten i barnehagene også til å ta imot veiledning. Krever ressurser det også, det tar tid.

Støtteenhetene i alle de seks bydelene beskriver at de ikke har mulighet til å ansette tilstrekkelige støtteressurser på heltid. Det er derfor mange registrerte avvik og høyt vikarbruk i bydelene som inngår i områdesatsningen. I bydel Søndre Nordstrand f.eks., oppgir pedagogisk fagsenter et stort sprik mellom budsjett og faktisk arbeidsmengde. Innleide ressurser og overtid tilsvarer omtrent 10 årsverk. I bydel Stovner loggfører tverrfaglig ressurscenter rutinemessig kvalitetsmessige avvik, for å fremheve omfanget av ressursmangelen. Avvikene i bydel Stovner i dag tilsvarer ca. 260 timer. En informant fra bydel Stovner utdyper om ressursmangelen: «Noen barn får ikke tilbud, andre får mindre tilbud. Vi opplever mange klager fra foreldre. Alle Groruddalsbydelene opplever for få ressurser, dagens modell er ikke levedyktig.». I mange tilfeller har ikke vikarene støtteenhetene benyttet tilstrekkelig kompetanse til å følge opp vedtakene på en tilfredsstillende måte, og barnehagene opplever ofte å benytte grunnbemanningen til det

spesialpedagogiske arbeidene, og vikarene til øvrige arbeidsoppgaver.

Bydelene ønsker å ansette spesialpedagoger og støttepedagoger i faste stillinger for å bevare kompetanse. I mange tilfeller ikke det en mulighet. En fagleder sier:

Det er stor turnover for spesialpedagoger. Det er flere på halvårskontrakter enn fast ansatte. Antall barn med vedtak har økt og økt, men ikke antall stillinger. Spesialpedagogene starter på en halvårskontrakt, og ønsker fast jobb, men de får det et annet sted enn hos oss. Så må vi hente inn vikarer med varierende kompetanse. Stor turnover er en utfordring. Vi klarer ikke holde på kompetanse.

En barnehagestyrer påpeker hvordan denne utfordringen påvirker barnehagen:

Jeg føler litt for ofte at «ballen blir spilt tilbake» til oss i barnehagen slik at vi kan finne egne løsninger. Når henvendelsen [til bydelens støtteenhet] kommer fra oss er det fordi vi har behov for støtte utenom det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Jeg opplever at barnehagene på generell basis stadig blir flinkere til å fange opp de barna som trenger ekstra hjelp og støtte. Jeg opplever ikke at tilgjengelig ressurser for disse barna samsvarer med det faktiske behovet.

Når det kommer til den spesialpedagogiske hjelpen, beskriver barnehagene ressursknapphet både i antall vedtakstimer som blir gjennomført

og antall tilgjengelige støtteressurser. En barnehage i bydel Bjerke sier: «Tid er vel så viktig som kompetanse. Det er lengre åpningstider, større barnegrupper og større grad til dokumentasjon og rapportering i dag. Ressurser er ikke blitt tilført sammen med krav til kvalitet.». Det er PP-tjenesten som vurderer timeantallet et barn har behov for, men organisatorisk er PP-tjenesten frakoblet de økonomiske ressursene i bydelene. Bydelene opplever det som en utfordring å få til en hensiktsmessig helhetlig forvaltning når bydelen styrer ressursene og PP-tjenesten styrer tilrådingen. PP-tjenesten skal ikke ta hensyn til bydelens økonomi når de kommer med tilrådingen, men samtidig kan ikke

tilrådingene være uoverkommelige. Informanter på tvers av aktørgrupper påpeker at det synliggjør spriket mellom behov og kapasitet, samtidig som det er kilde til frustrasjon når de som skal yte hjelpen opplever at de sjelden kan nå opp til innsatsnivået som blir forventet.

Utfordringsbildet viser at en viktig problemstilling i forbedringen av tjenestetilbudet til barn med særskilte behov er:

«Hvordan kan bydelene redusere avvik og vikarbruk som oppstår pga. ressursmangel?»

Nye samarbeidsformer kan redusere utfordringer knyttet til ressursmangel



Forbedringsforslag som kan bidra til å redusere avvik og vikarbruk som oppstår pga. ressursmangel:

- Øke samarbeidet mellom PP-tjeneste og bydel
- Vurder å tilby vedtakstimer som årstimer
- Vurdere å øke bruk av grupper vs. 1-1
- Vurdere å opprette flere forsterkede avdelinger

Gjennom undersøkelse til barnehagestyrere, intervjuer og workshop har vi fått tydelige tilbakemeldinger på behovet for økte ressurser til å følge opp barn med særskilte behov. Det henger tett sammen med ønske om mer kvalifisert personell i barnehagene (både innenfor allmennpedagogikk og spesialpedagogikk).

Den kraftige økningen i antall timer til spesialpedagogisk hjelp, viser imidlertid at utfordringen handler om mer enn økonomiske ressurser. En informant fra PP-tjenesten sier:

Vi er en del av samme system, med forskjellige oppgaver og mandat. Alle føler på det at de sårbare barna ikke får det de trenger. Det er lett å få et sterkt fokus på de ressursene man ikke har. Det er viktig å vri det over til hva vi kan gjøre med de ressursene vi har.

Under workshopen med bydelene, ble det fremhevet at: «Vi må tenke at ressurser også er samarbeid, organisering, kultur og koordinering». En informant fra bydel Alna sier f.eks.:

Noen barnehager er opptatt av å ha flere ressurser, det blir aldri nok. Det ser ut til å handle om holdninger og barnesyn og hva man legger i hva et barnehagetilbud skal være. Vi må tenke nytt for å møte utfordringene. Det er ikke fagsenteret som sitter på ressursene, men barnehagen. Barn lærer best og har det best når de er sammen og ikke tas ut av en gruppe. Vi har en del å gå på i barnehagene.

I workshopen fremheves behovet for tidligere dialog mellom PP-tjenesten og bydelen for å sikre lavterskel drøfting og avbyråkratisering av kontakt mellom de ulike instansene. På denne måten kan PP-tjenesten og bydelen sammen utforme og operasjonalisere vedtak, og gjøre en vurdering av konteksten rundt barna i barnehagen, inkludert foreldrene. Av andre tiltak knyttet til ressurs situasjonen, har pedagogisk fagsenter i bydel Bjerke begynt å tilby vedtakstimer som årstimer. Det gir en større grad av fleksibilitet med tanke på når hjelpen gis.

Flere støttepedagoger beskriver fordelene ved forsterkede avdelinger.

Dette er avdelinger hvor støttepedagogene er fast ansatt i grunnbemanningen og hvor det er det er flere barn med vedtak sammen med barn uten vedtak. En fordel med slik organisering er at det gir støttepedagogene et fast arbeidssted og et fagfellesskap de det som regel er flere støttepedagoger ved avdelingen. Videre vil det være mulig for en støttepedagog å tilpasse arbeidshverdagen sin mer fleksibelt mellom flere barn med vedtak om de går i samme avdeling. En ulempe med en slik organisering er at det imidlertid kan være belastende for de ansatte om det er for mange barn med vedtak ved avdelingen samtidig.

En mellomløsning mellom forsterkede avdelinger med fast ansatte støttepedagoger og ambulerende støttepedagoger, kan være en løsning hvor støttepedagogene organiseres i områdeteam, dersom man ikke er villige til å samle barna med særskilte behov i forsterkede avdelinger.

Som nevnt tidligere vil det også være aktuelt å øke bruk av grupper i det spesialpedagogiske tilbudet der barn med særskilte behov i større grad får et tilbud som gis i samspill med andre barn.



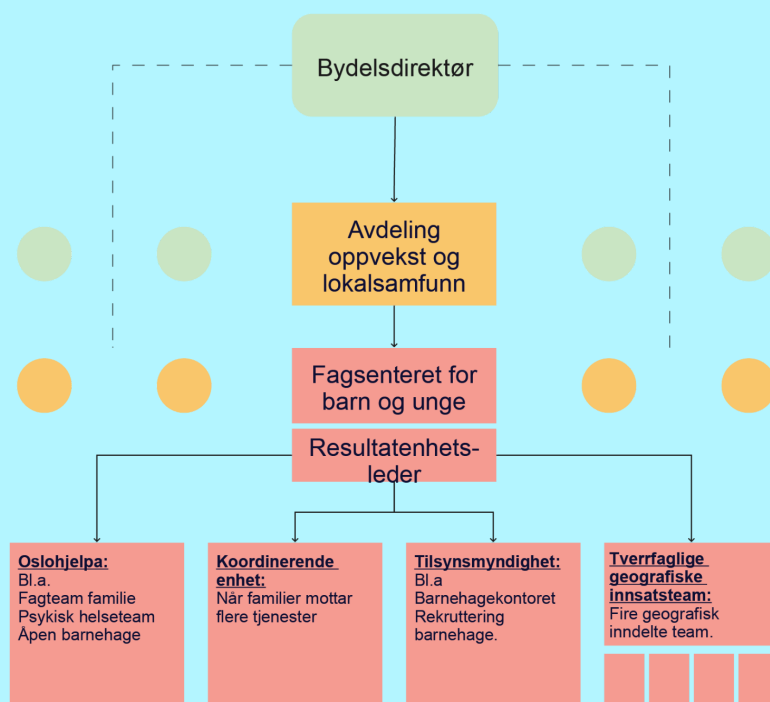
Del 4:
Funn for den enkelte bydel

Bydel Alna

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 49.577 personer i Alna, en befolkningsvekst på 14% siden 2004.¹⁷ Gjennomsnittsalderen i bydelen er 38,2 år.¹⁸ Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 52,1%.¹⁹

Bydel Alna opplyser i oktober 2021 at de har 48 barnehager, 27 er kommunale og 21 private. Ved utgangen av 2020 gikk 2572 barn i bydelens barnehager.²⁰ Det har vært en markant økning av antall barn i barnehagealder som mottar spesialpedagogisk hjelp i Alna, fra 82 i 2015 til 141 i 2020.²¹



Organisering og prosess

Bydel Alna har et fagsenter for barn og unge. Fagsenteret er underlagt Avdeling oppvekst og lokalsamfunn, sammen med blant annet barnehagene. Frem til høsten 2021 var støttepedagogene og spesialpedagogene organisert i hvert sitt

fagteam ved fagsenteret. Nå er støttepedagogene inndelt i fire geografiske team. Formålet med omorganiseringen var å fordele ressursene mer helhetlig, samt utnytte spisskompetansen til de ansatte bedre når oppgavene fordeles.

I tillegg til Tilsynsmyndighet og opptak til barnehage har fagsenteret også Fagteam familie, som er koordinerende enhet for barn og unge og inkluderer Oslohjelpa, og Fagteam språk, med ti språkpedagoger.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Alna.

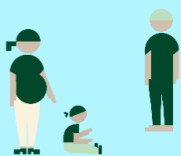
¹⁷ SSB (2021). [10826](#): Alders- og kjønnsfordeling for befolkningen i de 4 største byene (B) 2001 – 2021.

¹⁸ [Bydelsfakta](#)

¹⁹ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

²⁰ [Udir - barnehagestatistikk](#)

²¹ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]



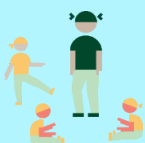
Identifisere behov:

- Ved bekymring sender barnehager (evt. foresatte, helsestasjon etc.) en skriftlig henvendelse til fagsenteret. Fra i år har alle barnehager en egen kontaktperson på fagsenteret de kan konferere med i forkant.
- Bydelen bruker TOPI for å styrke arbeidet med den tidlige og forebyggende innsats. Erfaringene så langt er at det har skapt større bevissthet i barnehagene.
- Hvert halvår gjennomføres det møter mellom helsestasjonene og barnehagene i bydelen for å styrke og utvikle samarbeid og kompetanse.



Vurdere og vedta

- Fagsenterets mottaksteam har ukentlig møte om henvendelser fra barnehage (evt. foresatte, helsestasjon etc.) om mulig behov for spesialpedagogisk oppfølging. Mottaksteamet fordeler sakene mellom fagpersoner internt, som følger opp saken videre.



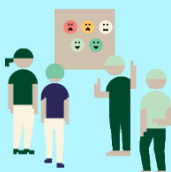
Gjennomføring

- Spesial- og støttepedagogene er nå delt inn i geografiske team. I praksis innebærer dette at de fleste støttepedagogene bare er til stede én barnehage. Spesialpedagog deltar på månedlige møter med barnehagene, hvor de sammen med støttepedagog bidrar til planarbeidet.



Evaluere

- Alle de pedagogiske lederne i bydelens barnehager har gjennomgått kurs i hvordan de skal bidra i arbeidet med å skrive og evaluere periodeplaner for barn med spesielle behov. Denne opplæringen har ifølge barnehagene selv vært tilfredsstillende. Barnehagene oppgir samtidig at de savner tilsvarende opplæring i å skrive rapporter. Enkelte informanter forteller om variasjoner i hvor godt barnehagene jobbet med periodeplanene, og at dette i større grad var knyttet til personlig interesse og fokus i barnehagene, enn til antall barn og ressurser.



Komp.hev. arbeid

- Bydelen har gjort forsøk hvor spesialpedagog har vært ute og veiledet i praksis over lengre tid, og erfarte da at praksis ligger igjen i barnehagen i større grad. Forsøket ble ikke videreført pga. ressurser, men bydelen arbeider med å finne andre måter å få til dette.
- Det er forskjell mellom barnehagene når det gjelder hvor godt spesialpedagogisk kompetanse overføres til grunnbemanningen. De som lykkes har gjerne en styrer og pedagogisk leder som er engasjert i å få det til.

Utfordringer og muligheter

Barnehagenes kompetanse om identifisering

Informanter fra både barnehager og fagsenteret forteller at ikke alle barnehagene har nok kompetanse når det gjelder identifisering av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller ekstra allmennpedagogiske tiltak. Det gjelder hva slags utfordringer som skal møtes med spesialpedagogiske tiltak, hva som kan løses allmennpedagogisk, og hva barnehagen skal gjøre når de bekymrer seg for et barn. Ved bekymring trenger barnehagene mer kunnskap om hva barnehagen selv skal gjøre av undersøkelser og tiltak før de sender en formell henvendelse til fagsenteret, og hva som skal være med i henvendelsen.

Dette gjelder særlig når det er barnets språk som er opphav til bekymringen. Det kan være uklart om barnet har forsinket språkutvikling som bør møtes med allmennpedagogisk oppfølging, eller om det har språkvansker og behov for spesialpedagogisk hjelp. I bydel Alna er det mange tospråklige barn, og noen av dem har forsinket språkutvikling i norsk. Det er barnehagene som har ansvar for å følge opp dette gjennom allmennpedagogiske tiltak, og fagsenteret støtter opp om arbeidet med språkpedagoger. Barn med språkvansker trenger spesialpedagogisk hjelp.

For å møte disse utfordringene har barnehagene i bydelen fått tildelt en fast kontaktperson på fagsenteret som barnehagene kan drøfte saker med i forkant av en eventuell formell henvendelse til fagsenteret. I workshop skriver Alnas gruppe at man nå har klart å få til en tydeligere forventningsavklaring om hva som skal ligge til grunn når man henvender seg til fagsenteret.

Avklaring av ansvar mellom barnehagen og støtteressurs

Barnehager som over tid har opplevd å ikke ha nok ressurser eller kompetanse til å dekke behovet til et barn som trenger spesialpedagogisk hjelp er mer tilbøyelige til å legge for mye av ansvaret for barnet over på støttepedagogen når denne settes inn.

En barnehage gir i intervjuet uttrykk for at dette skyldes en blanding av frykt, slitenhet og uklarhet rundt støttepedagogens rolle. Samtidig opplever barnehagen det som galt når støttepedagogen kun tar ansvar for barnet med særlige behov, og ikke tar ansvar for helheten i avdelingen.

Noen barnehager mener det blir feil hvis støttepedagoger ikke vil være alene med barna, ettersom støttepedagogen anser sin rolle som å være knyttet til oppfølgingen av de enkelte barna med vedtak. Det er et behov for å avklare ansvar og hva man kan forvente av hverandre.

Foreldre forstår ofte ikke systemet

Flere av foreldrene i bydelen mangler forståelse for systemet av offentlige velferdstjenester. Fagsenteret mener derfor det er viktig å bruke nok tid på å forklare funksjonen til de ulike instansene, og hva de ulike tilbudene (utredninger, tiltak, kurs, etc.) innebærer, samt å kommunisere tydelig at de involverte instansene ikke er barnevernet. I workshop skriver bydelens medlemmer:

Der vi har fått etablert en god foreldreinvolvering i barnehagene, etablert en tillit og god dialog, er det etablert et godt samarbeid mellom barnehagen, foreldrene og inn mot fagsenteret. I disse

***tilfellene eier barnehagen
(inkludert støttepersonalet som er
i barnehagen) hovedansvaret, og
barnehagen styrer samarbeidet
inn mot foreldre og inn mot
fagsenteret. Eierskapet til foreldre
og barn ligger i barnehagen.***

Bydel Bjerke

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 34.003 personer på Bjerke, en økning på 40% fra de 24.256 som bodde i bydelen i 2004.²²

Gjennomsnittsalderen i bydelen er 35,9 år.²³ Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 40,8%.²⁴

Bydel Bjerke opplyser i oktober 2021 at de har 37 barnehager, 18 kommunale og 19 private. Ved utgangen av 2020 gikk 1986 barn i bydelens barnehager.²⁵ Det har vært en markant økning av antall barn som får spesialpedagogisk hjelp på Bjerke, fra 62 i 2015 til 90 i 2020.²⁶ Bydelen påpeker at dette bør sees i lys av at det har vært økt antall barnehageplasser den samme perioden.

Organisering og prosess

Bydel Bjerke gjennomførte en større omorganisering i 2018, hvor alle

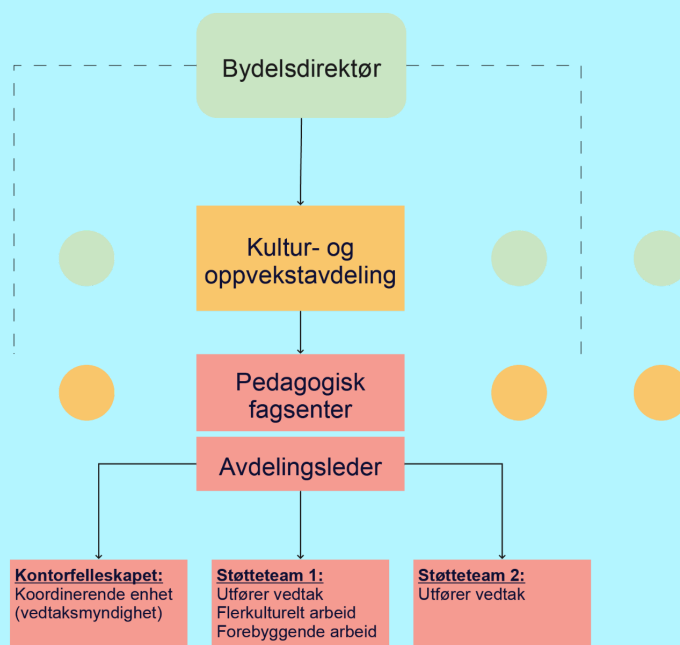
²² SSB (2021). [10826](#): Alders- og kjønnsfordeling for befolkningen i de 4 største byene (B) 2001 – 2021.

²³ [Bydelsfakta](#)

²⁴ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

²⁵ [Udir - barnehagestatistikk](#)

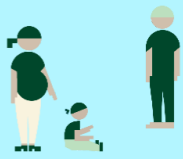
²⁶ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]



tjenester for barn og unge ble samlet i seksjon oppvekst og kultur (se organisasjonskart over). Pedagogisk fagsenter har to støttepedagog-team som utfører vedtak, samt et flerkulturelt team som arbeider forebyggende. Spesialpedagog/veiledere er direkte organisert under avdelingsleder sammen med bydelens vedtakskonsulent.

Støtteressursene i bydel Bjerke har sin ansettelse i bydelen, ved fagsenteret. Spesialpedagoger/veiledere har oppfølgings- og veiledningsansvar for de private og kommunale barnehagene i bydelen. Støttepedagogene ambulerer blant barnehagene etter behov. Bydelen har testet ut et prosjekt hvor spesialpedagoger var ansatt i én barnehage 50 % eller 100 %, med styrer som nærmeste leder.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Bjerke.



Identifisere behov:

- I intervjuer får vi høre at barnehagene kjenner godt til hvem de kan kontakte hos pedagogisk fagsenter, og at fagsenteret kjenner godt til avdelingene i barnehagene. Barnehagene i bydelen benytter standardiserte rutiner for å identifisere barn med særskilte behov.



Vurdere og vedta

- Gjennom intervju, fremheves det at det er færre enkeltvedtak for barn med språklige utfordringer i dag. Det forklares med at barnehagene i bydelen har blitt flinkere til å arbeide med slike utfordringer på egen hånd.
- For enkelte barn utarbeides og evalueres tiltaksplan i samarbeid med fagsenteret, uten involvering fra PP-tjenesten. Det kan handle om barn med forsinket språkutvikling, premature barn eller barn som trenger mer voksenstøtte.
- Behov for bistand utenfra diskuteres på månedlige drøftingsteam. Dette gjelder i tilfeller hvor tiltak i barnehagen har vært utprøvd en periode og foreldre ønsker å sette inn ytterligere tiltak. Deltakelse er basert på hvem som har meldt inn en bekymring. PP-tjenesten, fagsenter (spesialpedagog og leder), barnehage og foreldre deltar. Helsestasjon deltar hvis det er relevant. Under drøftingsteam fattes en avgjørelse om søknad til PP-tjenesten.
- Sakkyndig vurdering følger normal saksgang.



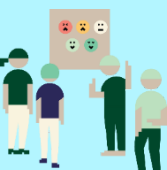
Gjennomføring

- I forlengelsen av et avsluttet prosjekt har bydelen valgt å ansette flere spesialpedagoger. Begrunnelsen er for å gi best mulig kvalitet på tjenestene til barn med særskilte behov.
- Barnehagene er ansvarlig for å følge opp foreldre og ansatte i avdelingen i forbindelse med enkeltvedtak. I intervjuene fremheves det at dialogen mellom partene stort sett er god og tett. Blant annet skriver både foreldre og støttepedagog i barnets kontaktbok, eller utveksler erfaringer uformelt ved levering i barnehagen.



Evaluerer

- Bydelen gjennomfører halvårsevaluering og årsevaluering for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Utgangspunktet for evalueringen er barnets årsplan, som beskriver mål og tiltak. Planen er utarbeidet av en støttepedagog i samarbeid med barnehagen, fagsenteret og foresatte. Barnehagen i samarbeid med fagsenteret leder prosessen med evaluering, og gjennomfører et evalueringsmøte med foreldre. Fra bydelens perspektiv, handler dette om å ansvarliggjøre barnehagen og understøtte vurderinger om barnets progresjon eller manglende utvikling.
- Fagsenteret evaluerer sitt arbeid to ganger i året.



Komp.hev. arbeid

- En spesialpedagog veileder barnehagepersonalet og drøfter utfordringer sammen med dem. Barnehagen tar kontakt ved behov. Pedagogisk fagsenter arrangerer også kurs for barnehagepersonalet.

Utfordringer og muligheter

Samarbeid rundt identifisering

Flere aktører beskriver at det går lang tid fra barnehagen oppdager en bekymring til den drøftes med foreldre, og til tiltak iverksettes. Når fagsenteret kontaktes av barnehagen, bygger på en skjønnsmessig vurdering. Fagsenteret uttrykker i intervjuer at de ønsker en tydelig bestilling fra barnehagen på hvilke utfordringer barnehagen trenger hjelp med. Det kan stå i kontrast til barnehagens ønske om å få en vurdering fra en spesialpedagog på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Vi har gjennomført et intervju med en barnehage som har en ekstra spesialpedagog ansatt direkte i barnehagen. Spesialpedagogens oppgaver er å observere hele barnegruppen, og er ikke ansvarlig for oppfølgingen av enkeltvedtak. Ifølge styrer, bidrar spesialpedagogen til at veien blir kortere fra første bekymring for et barn til tiltak blir iverksatt.

Flere aktører fra bydel Bjerke beskriver at det kan være nyttig å samarbeide tettere med helsestasjonen fremover - f.eks. ved at helsestasjonen ringer barnehagen for å drøfte en bekymring.

Samarbeid rundt vurderinger og vedtak

Under intervjuene fremheves det at samarbeidet mellom PP-tjenesten og pedagogisk fagsenter fungerer godt i vurderings- og vedtaksfasen. Samtidig er det flere forslag fra aktører i bydelen til hvordan samarbeidet i denne fasen kan forbedres:

- Det er nylig blitt foreslått at PP-tjenesten og pedagogisk fagsenter bør observere barnet sammen i forbindelse med sakkyndig vurdering. Det gjør at bydelen og PP-tjenesten sammen

kan vurdere hva som er riktig tiltak for barnet.

- Det er ikke etablert at støttepedagog deltar i møter med PP-tjenesten. Fra støttepedagogs perspektiv kan det være nyttig – da det kan være vanskelig å få overblikk over barnets utfordringer ut fra PP-tjenestens rapport.

Etter PP-tjenesten har gjennomført en sakkyndig vurdering, og før bydelen tar en beslutning om enkeltvedtak, gjennomføres et tilbakemeldingsmøte. På møtet deltar PP-tjenesten og barnehagen (ved styrer). Under møtet løftes problemstillingen ressursknapphet til å utføre tilretteleggingstimer. Fra barnehagenes perspektiv er det ofte upopulært at pedagogisk fagsenter ikke kan sette inn ressurser umiddelbart. Under møtet diskuterer derfor fagsenteret mulige løsninger med barnehagen, f.eks. om avdelingspersonalet kan samarbeide om enkelte tilretteleggingstimer (uten at det får konsekvenser for barnets hjelpebehov). En spesialpedagog i bydelen viser til gode resultater med en slik samarbeidsmodell - men det er ikke vanlig å jobbe slik i bydelen i dag.

Oppfølging av tiltak og ressurs situasjonen

Manglende ressurser blir trukket frem av flere aktører. Pedagogisk fagsenter har begynt å tilby vedtakstimer som årstimer i bydelen. Det gir større grad av fleksibilitet med tanke på når hjelpen gis. Bydelen har sett på mulighetene for å i større grad jobbe med barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i grupper. På den ene siden er bydelen opptatt av at barnet skal delta i fellesskapet. Det er også ressursbesparende.

Under intervjuene fremheves mangel på spesialbarnehageplasser i bydel Bjerke. Tidligere hadde bydelen forsterkede avdelinger og forsterket barnehage. Disse ble avvirket i 2017 og 2018. Flere aktører i bydelen viser til gode erfaringer fra forsterkede avdelinger. Støtteressurser understreker i intervjuer at det er stort behov for en tilsvarende organisering, hvor barn med store behov for oppfølging i mindre grupper.

Samarbeidet mellom støtteressurser og barnehage

En samarbeidsavtale mellom barnehagen (styrer og pedagogisk leder) og støttepedagog beskriver ansvarsfordeling for oppfølgingen av enkeltvedtak. Aktører fra bydelen beskriver imidlertid at samarbeidsavtalen har falt bort under koronapandemien.

En annen utfordring under koronapandemien, har vært at støttepedagoger har måtte forholde seg til kohorter. En barnehage beskriver at det har ført til at det har gått lang tid mellom når støttepedagogen har fulgt opp barnet, noe som er uheldig for barn som krever kontinuerlig arbeid eller tiltak på spesifikke tider på døgnet.

Støtteressursen skal samarbeide tett med barnehagen, og veilede barnehageansatte. Flere aktører beskriver at samarbeidet ikke er sømløst, og at det er stor forskjell mellom barnehager i hvilken grad personalet har tid til å engasjere seg i den spesialpedagogiske oppfølgingen. For eksempel, en støttepedagog beskriver at det ikke er noen systematikk når det kommer til støttepedagogens deltakelse på avdelingsmøter, og samarbeid med barnehageansatte om utarbeidelse av planer og tiltak. Støttepedagogen får tilbakemeldinger fra barnehagen, men det er ikke et reelt samarbeid.

Det fremheves som positivt at spesialpedagogene i bydelen kjenner barnehagene godt. Det gir en trygghet i forbindelse med veiledning av personalet og gjør det enklere å ta kontakt ved større eller mindre utfordringer. Det kan imidlertid være utfordrende at en støttepedagog roterer mellom flere barnehager, og ikke kjenner den enkelte barnehagen like godt. Enkelte informanter fremhever at det er behov for et smidigere system for informasjonsdeling mellom barnehage og støttepedagog (som også foreldre kjenner til). Mulige løsninger som fremheves for et tettere samarbeid er:

- At støttepedagogen deltar fast på avdelingsmøter
- At samarbeidsavtalen mellom barnehage og støttepedagog gjeninnføres. Det formaliserer rolleforventninger og beskriver forventningsavklaring
- At støttepedagoger ansettes i barnehagen, med styrer som nærmeste leder. Det har vært utprøvd i bydelen. Tiltaket møtte noe motstand. Likevel tror flere aktører fra bydelen at en slik organisering kan fungere. Det forutsetter at det faglige fellesskapet blant støttepedagogene opprettholdes, og at støttepedagogene får jevnlig veiledning fra spesialpedagoger

Kompetanseoverføring til barnehagen

I barnehager hvor man har lykket med kompetanseoverføring fremheves styrere og pedagogiske ledere som har vært lenge i stillingen og har interesse for spesialpedagogiske problemstillinger som en viktig årsak til suksessen.

Bredtvedt barnehage deltar i prøveprosjektet hvor en spesialpedagog er til stede 50 % annenhver uke. Dette fremheves som et viktig kompetanseoverførende tiltak, hvor spesialpedagogen følger opp barnegruppen, ikke enkeltvedtak. Barnehagen viser til gode erfaringer. Spesialpedagogen veileder pedagogiske ledere og assistentgrupper, og deltar i avdelingsmøter og drøfter faglige utfordringer med støttepedagoger. Styrer sier at spesialpedagogen tilfører avdelingen trygghet og støtte. Barnehagen opplever at terskelen er høyere for å drøfte allmennpedagogiske problemstillinger med spesialpedagoger som følger opp enkeltvedtak.

Kompetanseheving for støtteressursen

Spesialpedagoger kan følge uerfarne støttepedagoger til deres første vedtakstime. Veiledning av støttepedagoger er ikke videre formalisert, og skjer ut fra støttepedagogens behov. Mer erfarne støttepedagoger kan oppleve å få lite veiledning. Oppfølgingen har vært ekstra krevende under koronapandemien. En støttepedagog beskriver at det er få muligheter for kompetanseheving for støttepedagoger i bydelen, f.eks. videreutdanning og kurs. Det er også utfordrende å få permisjon i forbindelse med kompetanseheving.

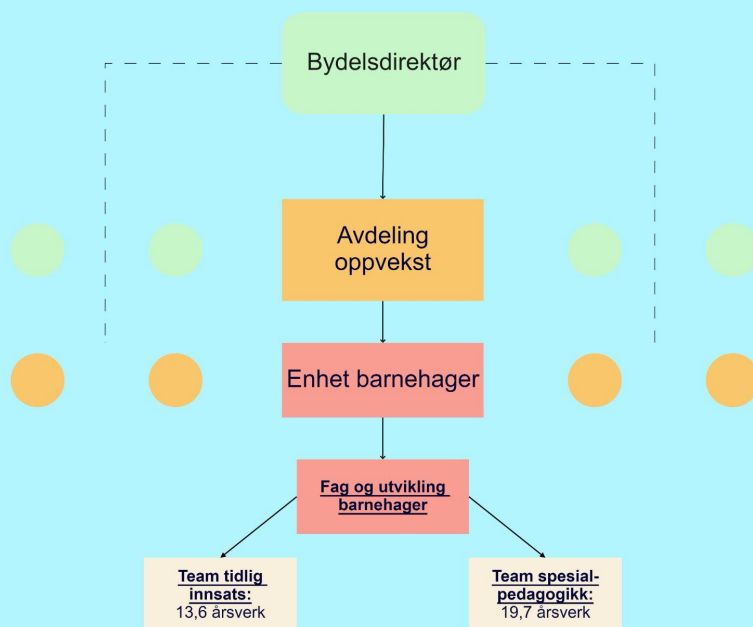
Bydel Gamle Oslo

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 59.876 personer i Gamle Oslo, en økning på 73% siden 2004. Det bor relativt mange middelaldrende og unge voksne i Gamle Oslo, og relativt få barn og eldre. Når det er få unge er dette fordi det er langt mellom barn og unge i skolealder, mens 7% av befolkningen er barn 0-5 år, det samme som for Oslo samlet.²⁷

Gjennomsnittsalderen i bydelen er 35 år.²⁸ Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 32,8 %.²⁹

Bydel Gamle Oslo har 55 barnehager, 27 kommunale og 28 private.³⁰ Ved utgangen av 2020 gikk 3071 barn i bydelens barnehager.³¹ Det har vært en markant økning av antall barn som får spesialpedagogisk hjelp i Gamle Oslo, fra 68 i 2015 til 104 i 2020.³²



Organisering og prosess

Bydel Gamle Oslo har omorganisert sitt barnehageområde og ny organisering startet januar 2021. Det gamle Fagsenteret heter nå Fag og utvikling barnehager og er organisert under Enhet barnehager, sammen med de kommunale barnehagene. Fagsenteret som bestod av team Pedagogisk fagsenter og team Barnehagetjenester har fått nye navn og heter nå team Spesialpedagogikk og team Tidlig innsats.

Team Spesialpedagogikk har ca. 20 årsverk fordelt på 34 personer inkludert midlertidig ansatte; 1 teamleder, 3 stillinger fordelt på 4 fagkonsulenter/spesialpedagoger, 27 støttepedagoger, 1 musikkterapeut, 1

²⁷ [Bydelsfakta](#)

²⁸ [Bydelsfakta](#)

²⁹ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

³⁰ <https://www.barnehagefakta.no/sok>

³¹ [Udir - barnehagestatistikk](#)

³² Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]

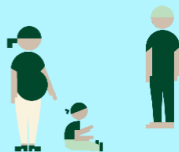
logoped og 1 støtteassistent. Team Tidlig innsats har 15 stillinger; 1 teamleder, 5 fagkonsulenter, 1 spesialkonsulent, 1 pedagogisk leder, 4 barne- og ungdomsarbeidere, 4 barnehagemedarbeidere. Faglig oppfølging gjennomføres i personalmøter, kollegasamlinger/drøftingsmøter og fagmøter sammen med hele Fag og utvikling barnehager.

I Fag og utvikling er det tett samarbeid mellom Team Spesialpedagogikk og Team Tidlig innsats. Alle fagkonsulentene på begge team har felles drøftingsmøter ukentlig, til sammen er det 9 fagkonsulenter og logoped. I veiledningsarbeidet i barnehagene vil det av og til være nyttig at to fagkonsulenter samarbeider. Dette bidrar til en positiv sparring og kompetanseutvikling hos fagkonsulentene, og barnehagen får en mer riktig hjelp.

Det siste året har samarbeidet mellom Team Spesialpedagogikk og PPT blitt tettere. Nå vurderes barnas behov for hjelp ved at begge instanser observerer sammen, med påfølgende møte med foresatte. Dette bidrar til en mer felles forståelse mellom alle.

For å gi enkelte barn et helhetlig tilbud brukes tilrettelegging etter barnehageloven § 37 sammen med spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, i samforståelse med PPT.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Gamle Oslo.



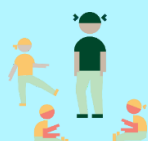
Identifisere behov:

- Barnehage, foreldre og helsestasjon kontakter Fag og utvikling ved bekymring for barn eller behov for veiledning. De har en egen mottakstelefon som sørves av fagkonsulentene, og kan også kontaktes på skjema og e-post. Etter mottak fordeles sakene til de ulike fagkonsulentene, som tar kontakt innen en uke.
- Helsestasjonen har norskspråklig kartlegging ved fireårskontroll, og samarbeider tett Fag med og utvikling. Det er avtale med helsestasjonene om at de kontakter Fag og utvikling barnehager når de får kjennskap til barn med omfattende behov.
- En Oslostandard er førende for samarbeidet mellom helsestasjon og barnehagene.



Vurdere og vedta

- I saker hvor barnehagen har gjort kartlegging og pedagogisk rapport med tanke på henvising til PPT drar Team spesialpedagogikk og PPT sammen ut i barnehagen for å observere barnet, og har møte med barnehagen og foreldrene før vurdering om barnet skal henvises PPT eller ikke. Dette bidrar til tettere samarbeid mellom bydelen og PPT.
- Barn som har omfattende vansker henvises til PPT uten observasjon først.
- Team spesialpedagogikk fatter vedtakene i årstimer. Det gir mulighet for større fleksibilitet i utføringen og til å møte barnets behov.



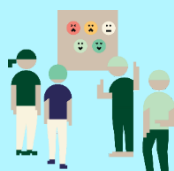
Gjennomføring

- Spesialpedagogisk hjelp anses som barnehagens ansvar. Støttepedagogen bidrar med kompetanse og gjennomføringen av hjelpen kan gis av ansatte i barnehagen.
- Støttepedagoger fordeles med utgangspunkt i kompetanse og praktiske hensyn. Enkelte har full stilling i en barnehage, andre har flere barnehager å forholde seg til.
- Noen barnehager ansetter selv personale og utfører vedtakene selv.
- Alle barn med vedtak har en spesialpedagogisk plan. Denne skrives i samarbeid mellom støttepedagog, barnehagen og foresatte. Planen er et levende dokument som endres etter barnets utvikling.
- Det samarbeides med andre instanser, som Vetland, Nordre Aasen, BUP, Nic Waal, sykehus og Kapellveien.



Evaluerer

- Støttepedagogene har ansvar for spesialpedagogisk rapport sammen med barnehagen. De går gjennom rapporten med foresatte før den ferdigstilles. Rapporten er med som grunnlag for nytt vedtak.



Komp.hev. arbeid

- Det arrangeres fagmøter med erfaringsdeling, kurs for pedagogiske ledere i plan- og rapportarbeid, og kurs for barnehagemedarbeidere.
- Støttepedagogene tar kontakt med fagkonsulent ved behov for veiledning/kompetanseheving.
- PPT tilbyr kurs i barnehagene, dette må barnehagen søke om
- Fra høsten 2021 gjennomføres samarbeidssamtale/forventningssamtale i alle barnehagene hvor det utføres spesialpedagogisk hjelp
- Støttepedagogene har tilbud om kollegaveiledning 1 gang i måneden.
- Fag og utvikling har felles møter om kompetanseutvikling og erfaringsutveksling ca. 1 gang per måned.

Utfordringer og muligheter

Kompetanseoverføring til barnehagene

Andelen pedagoger i barnehagene har økt fra ca. 30% til 50%. Flere av informantene gir uttrykk for at denne utviklingen bør føre til at mer ansvar overføres til barnehagene. Samtidig er noen bekymret for at dette kan føre til at vedtak «vannes ut». De mener at en slik overføring av ansvar bør forutsette krav om opplæring og veiledning dersom oppgavene gjøres av ansatte uten formell kompetanse.

Det varierer hvordan støttepedagogene fordeler tiden sin mellom arbeid en-til-en med barnet og systematisk kompetanseoverføring til barnehagene. Noen informanter synes enkelte støttepedagoger fokuserer for mye på arbeid en-til-en med barnet, og at kompetanseoverføringen prioriteres for lavt.

Barnehagene har det overordnede ansvaret for barna og for å støtte opp om støttepedagogenes arbeid, blant annet gjennom allmennpedagogiske tiltak. Men det blir fortalt at noen barnehager bydelen har en kultur for å legge ansvaret for barn med vedtak over på støttepedagogene. Om de øvrige ansatte får en oppfatning om at dette ikke egentlig er «deres barn», har læring om hva barnet trenger dårlige kår.

Utfordringene knyttet til systematisk kompetanseoverføring er også knyttet til praktiske forhold, som at barnehagene holder møter på tidspunkter hvor støttepedagogene ikke er i barnehagen, og at støttepedagogene arbeider på midlertidige kontrakter og forsvinner etter kort tid. En annen faktor som trekkes frem i intervjuene er at støttepedagogene ikke er direkte ansatt i barnehagen, og ikke føler den samme tilhørigheten og ansvaret for helheten.

Støttepedagogene opplever på sin side at det er utfordringer knyttet til å komme utenfra og gi innspill til barnehagene. En støttepedagog gav under intervju uttrykk for at noen barnehager har motstand mot at de skal komme inn og mene noe om hva som skjer på avdelingen. Omorganiseringen vinteren 2021 har ført til at støttepedagogene har blitt nærmere tilknyttet barnehagene. Enkelte har likevel gitt uttrykk for at barnehagene og støttepedagogene med fordel kan organiseres under en felles leder.

Barnehagene kan be om månedlig veiledning fra spesialpedagog. En informant er bekymret for at når ansvaret for å ta initiativet til veiledning ligger hos barnehagene, gir det en risiko for at tilbudet blir benyttet av de barnehagene hvor motivasjon og kunnskap om å ta i bruk spesialpedagogiske virkemidler er størst fra før.

Byråkratisk prosess – mangler samhandling mellom aktørene?

Under dette punktet gjør vi oppmerksom på at de fleste intervjuene ble gjennomført før sommerferien, og at ny organisering fra høsten 2021 kan ha hjulpet på problemene som tas opp. Det er også mulig at endringer innført i starten av 2021 ikke ennå hadde berørt alle informantene, og at de derfor forteller om virkeligheten fra 2020 og tidligere.

Flere informanter mener det tar for lang tid fra bekymring blir sendt til Fag og utvikling til tiltak blir satt i gang. De forteller om mange steg fra bekymring til handling. En informant mener at det er mest å hente ved å effektivisere ned på hvor mange aktører som hver for seg skal observere barnet og skrive en rapport. I stedet mener informanten at

arbeidet med observasjon og rapportering bør gjøres bra nok første gang til at informasjonen kan brukes videre av andre uten at de selv trenger å observere og rapportere på nytt.

Oslohjelpa og Team tidlig innsats har overlappende roller, de skal begge være lavterskeltilbud og raskt ute. Oslohjelpa favner litt bredere når det gjelder alder (0-18 år), samarbeid med NAV og noen flere oppgaver. Men når det gjelder barn i barnehagealder kan det bli vilkårlig om brukere henvender seg til Tidlig innsats eller Oslohjelpa. Slik ting står kan det fort bli dobbeltarbeid. De to instansene bygget opp kompetansemiljøene sine samtidig, og samarbeidet mellom dem er under utvikling.

Forskjellige foreldre

Både barnehagen og foreldre skal forholde seg til både PPT og bydelen. Dette kan bli forvirrende.

Det er stor forskjell på foreldres ønske og evne til å involvere seg i planer, oppfølging og evaluering. Støttepedagoger har trukket frem hvor stort utbytte foreldrene får av å være med og se på hvordan støttepedagogen

jobber med barna ("de får gjerne en aha-opplevelse). Hen synes det er viktig at foreldreinvolvering ikke blir personavhengig.

Barn bosatt i andre bydeler enn barnehagen

I workshop problematiserer Gamle Oslo kjøp og salg mellom bydeler - utfører/ bestillerfunksjonen når det gjelder barn som er bosatt i andre bydeler, men benytter seg av barnehagetilbudet deres. Foreldre blir "kasteballer" i det kommunale systemet, som også medfører mye papirarbeid, fakturering og tid til reise mellom bydeler.

Økonomisk ansvar uten å styre selv

Gamle Oslo skriver i workshop: «En utfordring at bydelene har det økonomiske ansvaret, men det er i realiteten styrt av omfanget på tilrådninger fra PPT. Bydelen opplever det som en utfordring å få til en hensiktsmessig helhetlig forvaltning av området når den ene styrer ressursene og den andre tilrådingene.»

Bydel Grorud

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 27.455 personer på Grorud, en økning på 12 % siden 2004.³³ Gjennomsnittsalderen er 38,9 år. Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 48,7%.³⁴

Bydel Grorud forteller i oktober 2021 at bydelen har 22 barnehager, 16 kommunale og 6 private. Ved utgangen av 2020 gikk 1246 barn i bydelens barnehage.³⁵ Det har vært en markant økning av antall barn som får spesialpedagogisk hjelp på Grorud, fra 55 i 2015 til 94 i 2020.³⁶

Organisering og prosess

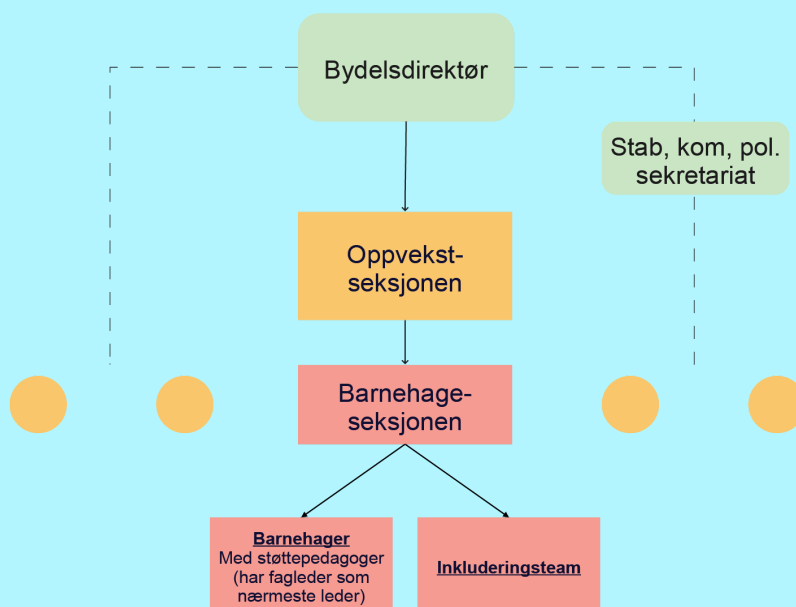
Bydel Grorud har ikke fagsenter. Istedenfor har bydelen et inkluderingsteam med fem fast ansatte, underlagt barnehageseksjonen. Spesialpedagoger er fordelt geografisk, og er fast tilknyttet 3-4 barnehager hver. Få barnehager i bydelen med flere vedtak hver gjør dette mulig.

³³ SSB (2021). [10826](#): Alders- og kjønnsfordeling for befolkningen i de 4 største byene (B) 2001 – 2021.

³⁴ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

³⁵ [Udir - barnehagestatistikk](#)

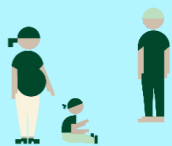
³⁶ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]



Støttepedagoger er direkte ansatt i barnehagen, med fagleder som nærmeste leder. Tidligere var støttepedagoger ansatt ved fagsenteret. Bydelen har et prosjekt hvor PP-tjenesten og bydelen samarbeider om en ny modell (prosjektet «En mer inkluderende barnehage») for å gi tidligere og bedre spesialpedagogisk oppfølging.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Grorud.

Oslohjelpa er under organisering i bydel Grorud, og skal nå inngå i forebyggende enhet. Formålet er at Oslohjelpa skal få et bredere nedslagsfelt, med miljøterapeuter, psykologer osv. Noen aktører etterspør et mer synlig Oslohjelpa i bydelen, som kan bidra med å avdekke utfordringer og behov.



Identifisere behov:

- Har et mer formalisert samarbeid med helsestasjon i identifiseringsfasen, sammenlignet med øvrige bydeler i områdesatsningen. Helsepsykepleier skal ringe barnehagen ved bekymring under 2- og 4-årskontroll (etter samtykke fra foreldre) og rådslå med styrer eller pedagogisk leder om oppfølging videre. Dialogen mellom helsestasjon og barnehage kan også skje i forkant av barnehageoppstart, for å tilrettelegge for en best mulig oppstart.
- Bydelen har nylig etablert at barnehagen kontakter pedagogisk psykologisk rådgiver (PPT) og helsestasjon ved bekymring. Deretter gjennomfører barnehagen (ved pedagogisk leder og ev. fagleder) et tiltaksmøte med foreldre, pedagogisk psykologisk rådgiver og helsepsykepleier, hvor tiltaksplan utarbeides. Årsaken til denne endringen er at Grorud i prosjektperioden («En mer inkluderende barnehage») har erfart at involvering av pedagogisk psykologisk rådgiver tidlig i fasen vil bidra til å få et mer helhetlig bilde av utfordringene.



Vurdere og vedta

- Barnehagen iverksetter egne tiltak før eventuelt videre utredning. Etter barnehagens tiltaksplan er utprøvd og evaluert, kan enten en spesialpedagog fra bydelen gå inn og vurdere barnets situasjon, eller barnehagen kan kontakte PP-tjenesten for å drøfte saken. Før fagsenteret ble avvirket, tok fagsenteret kontakt med PP-tjenesten. Etter omorganiseringen hvor støtteressurser ble ansatt direkte i barnehagen, går henvendelsen fra bydel til PP-tjenesten uten tidligere fagsenter som mellomledd.
- Bydelen gjennomfører jevnlig drøftingsmøter med PP-tjenesten. Barnehagene i bydelen veksler på å delta på disse møtene. Fagleder, pedagogisk leder og spesialpedagog deltar. På møtene diskuteres tiltak på individ- og systemnivå. Møtene kan resultere i beslutning om sakkyndig vurdering eller i et KO-opdrag.



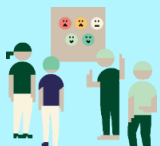
Gjennomføring

- Spesialpedagogene i bydelen har kontorplass i barnehagene de er tilknyttet, og skal være fagleders støtte inn i det spesialpedagogiske arbeidet. Flere aktører i bydelen opplever at en geografisk fordeling av spesialpedagoger gir større fleksibilitet, og at det er en trygghet for foreldre. Aktørene opplever også at spesialpedagogene er lettere tilgjengelig for foreldre når de tilbringer mesteparten av tiden sin i barnehagene, uavhengig av individuelle saker.
- At støttepedagogene er tilknyttet bestemte barnehager, gir større frihet for barnehagene selv til å sette inn ressurser der hvor det er behov, ifølge flere informanter i bydelen. Støtteressursene samarbeider også mer med avdelingene enn tidligere, og gir 1-1-oppfølging ved behov. Barnehagepersonale bidrar til å fylle vedtakstimene. Det gjør tilbudet mindre sårbart, og frigir tid for støttepedagoger til å følge opp tiltaksplaner for barn uten vedtak om spesialpedagogisk hjelp (f.eks. språk / atferd).



Evaluere

- Støtteressursene samarbeider med pedagogisk leder i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for enkeltbarn.



Komp.hev. arbeid

- Bydelen og PPT er i gang med et prosjekt, En mer inkluderende barnehage, hvor blant annet kompetanseheving av hele personalgruppen er i fokus. PPT skal bidra til denne kompetansehevingen.

Utfordringer og muligheter

Samarbeid rundt identifisering

Flere aktører stiller spørsmålstegn ved helsestasjonens deltakelse på tiltaksmøtene, slik det er formalisert i bydel Grorud. Dette gjelder både støtteressurser, barnehager og helsestasjon. En helsesykepleier sier at helsestasjonen foretrekker uformell og rask kontakt med bydelen, heller enn formelle møteplasser.

Samarbeid rundt vurderinger og vedtak

Det er flere aktører som beskriver at nye rutiner og rollefordeling ikke er helt på plass, og at det er vanskelig å få oversikt over hvem som er ansvarlig for vurderinger av tiltak til barn med særskilte behov og for videre oppfølging. Mange forklarer dette med at koronapandemien kan ha forsinket den pågående omorganiseringsprosessen.

Bydelen beskriver at det i noen tilfeller er overlapp mellom PP-tjenesten og spesialpedagogen i utredningsfasen, men at det også er en trygghet i det. For eksempel varierer det om spesialpedagogen deltar når PP-tjenesten observerer barnet. Det avhenger i stor grad av spesialpedagogens kapasitet.

Bydelen har innført et tiltak kjent som "snarveien" for barn med tydelige behov for spesialpedagogisk oppfølging. Tiltaket innebærer at en spesialpedagog tiltrer på et tidligere tidspunkt enn ved normal saksgang. En spesialpedagog beskriver at det kan være utfordrende for barnehagen å vurdere når et barn har behov for bistand utenfor barnehagen, og at det er behov for kompetanseheving i barnehagen når det kommer til å benytte "snarveien".

Samarbeidet mellom støtteressurser og barnehage

Også i gjennomføringen av tiltak, oppgir flere informanter at rollefordelingen er uavklart på nåværende tidspunkt. Spesialpedagoger, fagledere og pedagogiske ledere har fått nye arbeidsoppgaver. Flere av aktørene er opptatt av at det er viktig å lage gode rutiner for fremtidig samarbeid, og at informasjonsflyten mellom aktørene kan forbedres. Stafettlogg ikke utbredt i bydel Grorud. Bruk av stafettlogg fremmes som et tiltak som kan forbedre samarbeid mellom tjenestene. I tillegg fremheves Romsåsmodellen som et tiltak som kan forbedre samarbeid rundt språkutfordringer.

Betydningen av støtteressursenes ansettelsesforhold

Det er varierende spesialpedagogisk kompetanse blant grunnbemanningen. Bydelen ønsker derfor at støtteressursene skal være nærmest mulig barna, for å sikre kompetanseoverføring. Etter at støttepedagogene fikk sin ansettelse i barnehager, savner enkelte støttepedagoger fagmiljøet og tilhørigheten til fagsenteret. Det fremkommer av intervjuene at støttepedagoger i noen barnehager opplever å få faglig støtte, i andre barnehager ikke. Tidligere hadde støttepedagogene jevnlig faglige møter (nettverksgrupper). Dette har falt bort under koronapandemien. KO-oppdrag har ikke blitt testet ut i stor grad pga. koronapandemien. En barnehage i bydelen som har testet ut KO-prosjektet, viser imidlertid til gode erfaringer. KO-oppdragene skal bidra til et økt fokus på tiltak barnehagene selv kan iverksette. Barnehagene i bydelen understreker at praksisnær veiledning er kjærkomment for barnehagens ansatte.

Bydel Stovner

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 33.279 personer på Stovner, en økning på 18% siden 2004. Stovner har mindre andel voksne 20-66 år, og større andel pensjonister og barn enn gjennomsnittet av Oslos bydeler.³⁷ Gjennomsnittsalderen er 38,4 år.³⁸ Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 57,1%.³⁹

Bydel Stovner har 29 barnehager, 25 kommunale og 4 private.⁴⁰ Ved utgangen av 2020 gikk 1444 barn i bydelens barnehager.⁴¹ Mens de fem andre bydelene etter Utdanningsdirektoratet måtte å telle på (en gang i året) har hatt en markant økning av antall barn som får spesialpedagogisk hjelp har det for Stovner sin del vært en flat utvikling, fra 85 i 2015 til 86 i 2020.⁴² Bydelens egne månedsvise tall forteller en annen historie: antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp har økt, med ny rekord (133) i juni 2021. De viser også at størrelsene på vedtakene per barn har økt de siste årene.

³⁷ SSB (2021). [10826](#): Alders- og kjønnsfordeling for befolkningen i de 4 største byene (B) 2001 – 2021.

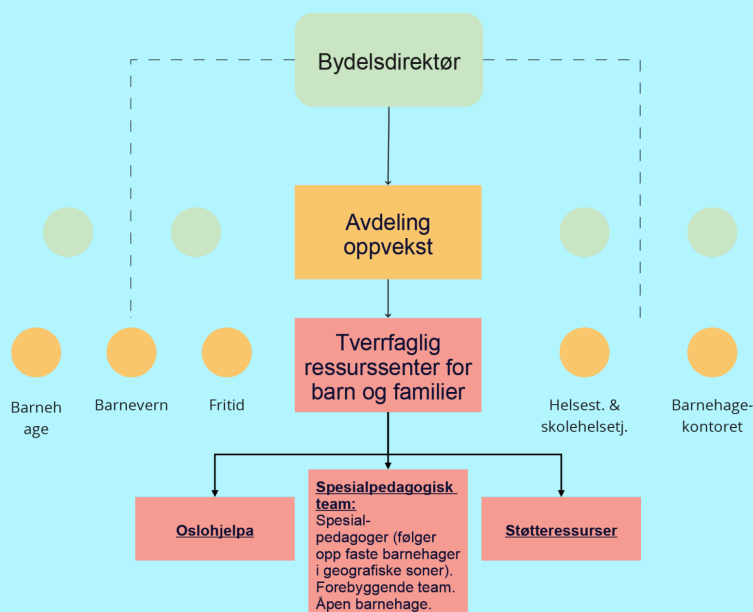
³⁸ [Bydelsfakta](#)

³⁹ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

⁴⁰ <https://www.barnehagefakta.no/sok>

⁴¹ [Udir - barnehagestatistikk](#)

⁴² Udir (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]



Organisering og prosess

I Bydel Stovner har Tverrfaglig ressurscenter for barn og familie det overordnede ansvaret for barn med særlige behov. Ressurscenteret består av Oslohjelpa, Spesialpedagogisk team og støtteressursene, og er en egen seksjon i bydelen med 41,8 årsverk pluss leder, som ordinært har ansvaret for fag og personal av alle tre team. Leder for Tverrfaglig ressurscenter har siden mars 2020 vært med i barnehageseksjonens ledergruppe.

Oslohjelpa har 5,8 årsverk og fungerer som lavterskel førsteinstans for både foreldre, barnehage og helsestasjon når det er bekymring for et barns utvikling. Spesialpedagogisk team har 5 årsverk og består av veiledere og saksbehandlere. De fattar vedtak i saker om spesialpedagogisk hjelp, ivaretar kontakt med PP-tjenesten og andre bydeler

m.m., samt foreldrerådgivning og spesialpedagogisk veiledning til barnehager og støtteressurser. Støtteressursene består av 31 årsverk, hvorav 21 har relevant utdanning. De utfører sitt arbeid i bydelens barnehager og ivaretar direkte hjelp til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Personalansvaret er midlertidig overført til styrer i barnehagene.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Stovner.



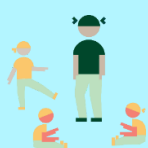
Identifisere behov:

- Tverrfaglig ressurscenter forteller at kompetansen er god i barnehagene når det gjelder å observere og vurdere barns behov for hjelp. Det er rutiner for systematisk innhenting av informasjon fra foreldrene om barnet når det begynner i barnehagen, og bruk av skjemaer og verktøy for å kartlegge barnas utvikling.
- Oslohjelpa og spesialpedagogisk team er organisert sammen. Oslohjelpa har telefontid daglig fra 12-15 hvor foreldre og andre tjenester kan ringe for å drøfte saker. I tillegg har Oslohjelpa fast tilstedeværelse på helsestasjon annen hver uke, hvor familier og helsesykepleiere kan snakke med Oslohjelpa uten henvisning.
- På Stovner helsestasjon for barn og unge har fireårsgrupper hvor ergio- og fysioterapeutene inviterer barnehagene til å ta med seg fireåringene sine til en dag der de får utfordre seg på ulike motoriske ferdigheter. Det gir en mulighet til å observere barna sammen med de ansatte i barnehagen.



Vurdere og vedta

- For enkelte barn utarbeides tiltaksplan og evalueres i samarbeid med fagsenteret, uten involvering fra PP-tjenesten. Det kan handle om barn med forsinket språkutvikling, premature barn eller barn som trenger mer voksenstøtte.
- Det er færre enkeltvedtak for barn med språklige utfordringer og sosioemosjonelle vansker i dag enn tidligere. Dette forklares med at barnehagene i bydelen har blitt flinkere til å arbeide med slike utfordringer på egen hånd.



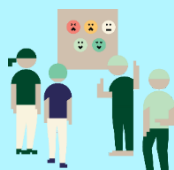
Gjennomføring

- For barn som ikke får vedtak om spesialpedagogisk hjelp utarbeider Oslohjelpa tiltak som kan settes inn med de ordinære ressursene barnehagen har. Barnehagenes kompetanse til å følge opp dette varierer, men PP-tjenesten kan bidra med kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- Spesialpedagogene i bydel Stovner følger opp faste barnehager i geografiske soner.
- Mye tid går til veiledning av barnehagene, og det går ut over tiden til foreldreveiledning.



Evaluerer

- Støttepedagog skriver evalueringen, og sender den til foreldre, pedagogisk leder, styrer og spesialpedagogisk veileder for gjennomlesning. Informant ønsker at man også har et møte om evalueringen, men tror dette måtte kommet som en føring fra bydelen for å være gjennomførbart.
- Informant forteller at det er sjeldent foreldre har innspill, de aksepterer som regel evalueringen slik den står selv om barnet ikke har fått det de har krav på. Informanten tror dette handler om at foreldre med bakgrunn fra andre kulturer helt ikke forstår det norske systemet og hva som ligger i en individuell rettighet.



Komp.hev. arbeid

- Ressurssenteret i Stovner pleide å ha månedlig støttepedagogsamling med faglig påfyll, dette gav en felles plattform og et faglig fellesskap. Det har vært et stort savn under korona at disse møtene ikke har kunnet gjennomføres.

Utfordringer og muligheter

Mangel på støtteressurser i bydelen

Stovner mangler støtteressurser i forhold til behovet. Bydelen har om lag vedtak på rundt 1700 timer i uka, med et avvik på 260 uketimer. Det er lite kontinuitet i tilbudet som gis barna ute i barnehagene ved at støtteressurser som settes inn er ikke nødvendigvis der over en lengre periode.

Man forsøker å utnytte støtteressursene effektivt ved å ha tiltak i gruppe, men dette egner seg ikke for alle barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Det er også slik at foreldre ofte har en forventning fra PP-tjenesten om at timer til spesialpedagogisk hjelp skal gis 1-1 med barnet og støtteressurs.

Oppstykket tiltakskjede

I intervjuer forteller informanter at det blir for mange ledd fra identifisering til vedtak. I workshopen peker deltakerne fra Stovner på at det for mange personer som kommer inn og ut av saken, og familiene må hele tiden forholde seg til nye mennesker.

Samarbeid og kompetanseoverføring mellom støtteressurs og barnehage

Både barnehagestyrere og støtteressurser ser behov for å samarbeide mer om hvordan barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan inkluderes i avdelingens allmenpedagogiske arbeid og barnegruppa som helhet.

Barnehageavdelingen og støtteressurs har begrensede arenaer og tid til å snakke sammen, det påvirker muligheten for kompetanseoverføring.

Det er stor variasjon i hvor mye støttepedagogene trekkes med i planarbeid på avdelingene, og i hvor stor grad planene blir fulgt opp. Det mangler systematikk, i dag er dette for avhengig av overskudd, holdninger og vilje. Det er

gode erfaringer fra barnehager hvor pedagogisk leder inkluderer støttepedagog i avdelingsmøter, slik at det kan tilrettelegges for at barnet kan være en del av barnegruppa også når støttepedagog ikke er til stede.

Styreres vurdering er at forbedring krever at pedagogiske ledere og andre ansatte som jobber rundt barna får kompetansehevende tiltak, de bør alle ha noe kompetanse innen spesialpedagogikk. Samtidig opplever en støttepedagog at hen kun sporadisk har en kompetansehevende rolle i barnehagen. Støttepedagogen føler det er ofte lite interesse for kompetansen blant de pedagogiske lederne. En informant tror at bedre samarbeid forutsetter holdningsendringer fra både de ansatte i avdelingene (må være mottakelig for forslag) og hos støttepedagog (klarer ikke alltid å se helheten og hva som er best for hele barnegruppa).

Barnehagestyrere forteller at korona har vært positivt for samarbeidet med støttepedagogene, for da har de kun arbeidet i en enkelt barnehage hver, og styrerne har midlertidig hatt personalansvaret for dem. Med mer tid sammen blir støttepedagogene i større grad en del av barnehagen og avdelingene. Men det kan også bli ensomt for støttepedagoger dersom de ikke trives. Noen støttepedagoger har opplevd å bli brukt til andre oppgaver enn det som handler om å hjelpe barnet med vedtak når de har vært mye i en barnehage. Både styrere og støttepedagoger er bekymret for at støttepedagogene skal miste sitt faglige miljø når de ikke er tilknyttet ressurscenteret, og at den faglige kompetansen svekkes.

Bydelen har satt ned en gruppe som arbeider med å hente inn erfaringene med at støttepedagogene har vært tilknyttet en enkelt barnehage under korona, og hvordan man kan få til både tilhørighet i barnehagene og faglig oppfølging fra ressurscenteret.

For sen identifisering

I workshop peker bydelen på at barn med særlige behov identifiseres for sent, også de som er født i bydelen. Det er størst sjanse for at barn som ikke går i barnehage forblir uoppdaget, særlig «gråsonebarn». Det har vært frustrasjon hos barnehager om at de ikke har fått informasjon om barn som helsestasjonen har fanget opp før barna begynte i barnehagen. Nå i høst 2021 setter bydelen i gang et prosjekt for tettere samarbeid mellom helsestasjon og barnehage, der en styrer besøker helsestasjonen hver uke.

Stovner har gått bort for tilrettelagte avdelinger i barnehagene

Tidligere hadde Stovner tilrettelagte avdelinger, men det har man sluttet med. Dette var barnehageavdelinger med forsterket bemanning og redusert antall barn, der noen var med og noen uten vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det var tre grunner til denne avgjørelsen: Likheter og effektiv ressursutnytting, foreldrenes ønsker og høy turnover. Det var andre barnehageavdelinger med like store vedtak om spesialpedagogisk hjelp, men som ikke fikk ekstra ressurser i samme grad. Foreldrenes foretrakk ofte at barnet skulle gå i nærbarnehagen, som de var trygge på og ikke ville flytte barnet fra, og de følte stigma forbundet med at barnet skulle gå i tilrettelagt avdeling. De tilrettelagte avdelingene hadde høy turnover og vanskelig for å rekruttere medarbeidere med rett kompetanse.

Bydel Søndre Nordstrand

Kjennetegn ved bydelen

Nå i 2021 bor det 39.097 personer i Søndre Nordstrand, en økning på 18% siden 2004. Søndre Nordstrand har høyere andel barn og unge enn gjennomsnittet av Oslos bydeler, helt fra småbarn til elever i videregående skole.⁴³ Gjennomsnittsalderen i bydelen er 36,5 år.⁴⁴ Andelen innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, fra land utenom Vest-Europa, er på 53,2%.⁴⁵

Bydel Søndre Nordstrand har 37 barnehager, 21 kommunale og 16 private.⁴⁶ Ved utgangen av 2020 gikk 2072 barn i bydelens barnehager.⁴⁷ Det har vært en markant økning av antall barn som får spesialpedagogisk hjelp i Søndre Nordstrand, fra 79 i 2015 til 114 i 2020.⁴⁸

⁴³ SSB (2021). [10826](#): Alders- og kjønnsfordeling for befolkningen i de 4 største byene (B) 2001 – 2021.

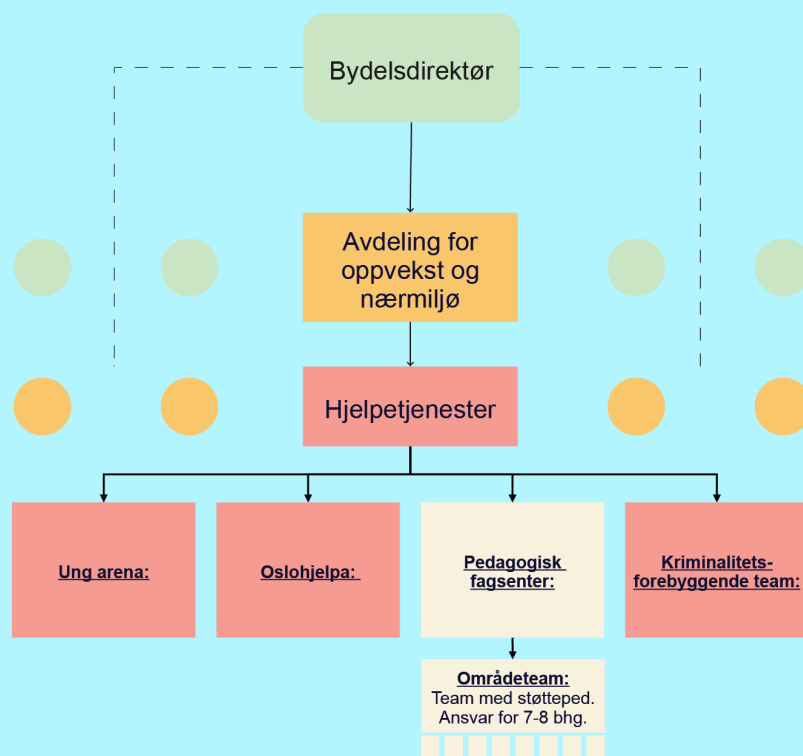
⁴⁴ [Bydelsfakta](#)

⁴⁵ SSB (2021). [12610](#): Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn.

⁴⁶ <https://www.barnehagefakta.no/sok>

⁴⁷ [Udir - barnehagestatistikk](#)

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet (2021). [Datasett tilsendt på forespørsel, indikator «antall barn som får spesialpedagogisk hjelp»]



Organisering og prosess

I Søndre Nordstrand er pedagogisk fagsenter del av enhet hjelpetjenester sammen med Oslohjelpa, under avdeling for oppvekst og nærmiljø hvor blant annet barnehagene hører til. Nå fra august 2021 har fagsenteret omorganisert støttepedagogene i ni områdeteam, hvert av dem har ansvar for tre til seks barnehager.

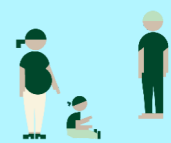
Målet med den nye organiseringen er større fleksibilitet og mulighet til å raskt sette i verk tiltak, minske avstanden mellom fagsenteret og de som jobber ute i barnehagene med å gjennomføre vedtak, og frigjøre tid for fagkonsulentene på fagsenteret til å gi veiledning til barnehager og foreldre i

forbindelse med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I workshop forteller deltakerne fra Søndre Nordstrand at erfaringene så langt er at avgrensningen til et område gir bedre oversikt og ressursutnyttelse.

Per juni 2021 er det budsjettert 28,3 støttepedagogressurser, og fire fagkonsulent/spesialpedagogstillinger

som veileder foreldre, saksbehandler nye henvisninger, veileder barnehager og som saksbehandler og fatter vedtak.

Fellestrekk ved prosessen for tilbudet til barn med særskilte behov er beskrevet i figur 3.1. Under følger en oversikt over bydelsspesifikke tilpasninger og løsninger for bydel Søndre Nordstrand.



Identifiser e behov:

- Helsesykepleier henviser til fagsenteret for barn som ikke har barnehageplass. Fagsenteret går så i dialog med barnehagen i forkant av at barnet starter i barnehage.
- En informant forteller at samarbeidet mellom helsestasjon og barnehage er for personavhengig. Bydelen har begynt arbeidet med å lage rutiner for bedre samarbeid.
- Oppstartsamtaalen med foreldrene til nye barn i barnehagen er viktig. Barnehagen spør blant annet om utfordringer barnet har og «fisker» etter om det er utfordringer i familien. Bruker guide for samtalen, ofte er tolk med.
- Fagsenteret forteller om godt samarbeid med helsestasjon, og med PPT på faste drøftingsmøter mellom helsestasjon, barnehager, foreldre, PPT og fagsenter.



Vurdere og vedta

- Fagsenteret har månedlig fordelingsmøte der formelle henvendelser fordeles mellom fagkonsulentene, som så tar kontakt med barnehagen og foreldre for samtale/ observasjon. Fagkonsulent utarbeider en arbeidsplan med tiltak for barnet som settes i verk før eventuell videre utredning og henvisning til PP-tjenesten. Da følger drøftingsmøte med PP-tjenesten, hvor det oftest anbefales videre tiltak mens PP-tjenesten utarbeider sakkyndig vurdering.
- En informant forteller at det tar lang tid fra barnehagen sender henvendelse til fagsenteret fram til vedtak er på plass, prosessen kan ta nesten ett år.
- Fagsenteret bemerker at årsaken til at det går lang tid er at barnehagen skal prøve ut ulike tiltak og rapportere om dem før barnet får vedtak. Barn med store behov går rett til PPT etter avtale mellom bhg, foreldre og fagsenter.



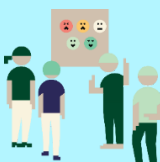
Gjennom- føring

- Støtteressursene, som nå er organisert i geografiske team, utfører hjelpetiltak i tråd med sakkyndig vurdering og spesialpedagogisk plan. Hvert barn har en arbeidsperm som er systematisk oversikt over det som trengs for å gjennomføre planen, som timeplan, hvem som arbeider med barnet, hvilke hovedområdet det jobbes med, oppskrift for hvordan arbeidet skal utføres og oversikt over timer.
- Det er stort gjennomtrekk blant støttepedagoger som er ansatt i midlertidige stillinger. Barn som er alene i barnehagen om å ha vedtak får 1-1-oppfølging, mens barn som går i barnehage med andre som har vedtak får mer gruppetimer (ikke alle barn gruppetimer fungerer hensiktsmessig for)



Evaluerer

- Her har det ikke kommet fram noe som skiller seg spesielt ut.



Komp.hev. arbeid

- Fagsenteret har ikke ressurser til å gi like mye veiledning som barnehagene etterspør. Flere ansatte på fagsenteret har tittelen veileder, men de har også mange andre oppgaver, ikke minst foreldreveiledning.
- Fagsenteret kommenterer at de ofte må veilede på barnehagens tilretteleggingsplikt og på allmennpedagogiske oppgaver. Når fagsenteret ikke har kapasitet til veiledning handler dette også om at barnehagene må ta i bruk tidligere gitte råd selv.
- Med personlig egnethet og god veiledning kan timer med assistent som ikke har formell utdanning ha høy kvalitet. Men assistenter blir sett ned på av noen foreldre på grunn av manglende utdanning.
- Foreldre kan ha stort utbytte av å se og lære av støttepedagog om hvordan man kan trene med barna. Men det mangler systematikk i at dette tilbys alle foreldre.

Utfordringer og muligheter

Forslag til bedre identifisering

En barnehagestyrer foreslår at for å bedre samarbeidet mellom barnehager og helsestasjon kan helsestasjonen komme ut og gjennomføre observasjoner eller kontroller av barna i barnehagen heller enn på helsestasjonen.

En støttepedagog forteller at i noen barnehager blir hen bedt av pedagogiske ledere om å hjelpe til med å observere barn i identifiseringsprosessen. En fordel med dette er at da kjenner støttepedagogen til barnet fra før dersom barnet får vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Utglidning hos barnehager om forståelse av behov for spesialpedagogisk hjelp

I noen barnehager er det forventninger om at annen problematikk enn behov for spesialpedagogikk skal resultere i tildeling av støtteressurser fra fagsenteret. Et ønske hos ansatte som også skaper forventninger hos foreldre. Dialog med barnehagene om slike saker har tatt opp mye ressurser hos fagsenteret. Nå anbefales de pedagogiske lederne å ta kontakt med fagsenteret for en uformell drøfting før en offisiell henvendelse. Bydelen har også utarbeidet en tiltakspakke som barnehagene kan benytte før de gjør en formell henvendelse til fagsenteret.

Integrering av barn med vedtak i avdelingen de går i

En informant forteller at barna sjelden er integrert godt nok i barnehagemiljøet. Når barna får «merkelapp» autisme, språkutfordringer eller lignende gjør det barnehagepersonale usikre ofte på hva de kan gjøre. Noen barnehager eller ansatte overlater ansvaret for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp til støttepedagogen.

En informant vurderer det slik at integreringen av barn med særlige behov i avdelingen og implementering av spesialpedagogikk i barnehagen er svært variabel, og for avhengig av barnehagestyrers interesse og holdninger. Tilsvarende, og tett forbundet med dette, gjelder inkluderingen av støttepedagoger i planarbeid på avdelingene i barnehagen. En annen informant peker på at måten vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes (eller forstås) også kan komme i veien. Hvis all tid støttepedagogen har til å gjennomføre vedtaket skal tilbringes sammen med barnet, er det ikke tid igjen til samarbeid og møter med avdelingen.

En støttepedagog har gode erfaringer med å ha egen kontaktperson i avdelingen til barn med vedtak. Kontaktpersonen holdes løpende oppdatert om hva barnet jobber med, og kan ta ansvar om støttepedagogen er syk eller har annet forfall. Fagsenteret forteller at man nå har satt dette i system.

Ressursknapphet

PPT gir sin anbefaling uten hensyn til knappheten på ressurser til spesialpedagogisk hjelp i bydelen. Mangel på ressurser gjør at en informant mener fagsenteret opplever press for å gi vedtak om færre timer enn PPT anbefaler. Informanten ønsker ikke PPT integrert i bydelen, og frykter det ville gjøre det lettere å legge vekt på økonomi heller enn barnets behov.

En informant beskriver det som urealistisk for bydelen å fordele støtteressursene til hver sin barnehage slik som noen andre bydeler og kommuner har gjort, for det er ikke nok ansatte sett opp mot antall barnehager. De kan ikke på den måten reorganisere

seg til større nærhet mellom støtteressurser og barnehager.

Det er stort gjennomtrekk blant støttepedagoger som er ansatt i midlertidige stillinger. Barn som er alene i barnehagen om å ha vedtak får 1-1-oppfølgning, mens barn som går i barnehage med andre som har vedtak får mer gruppetimer. Det er ikke alle barn gruppetimer fungerer for eller som passer med hverandre. Det mangler penger til faste ansettelser.

I intervju fikk vi fortalt om at et barn som nylig fikk avslag på søknad om individuell tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne (§37). Informantens vurdering er at om barnet gikk i barnehage i en annen bydel ville vedtaket blitt et annet. I Søndre Nordstand gjøres det strenge vurderinger om søknader etter § 37 på grunn av ressursituasjonen.

I workshop løftet gruppa fra Søndre Nordstrand at med ressursknapphet blir det tvunget fram valg om timetall kontra kvalitet, og at lovverket setter grenser for bydelens handlingsrom her. Er lovverket for rigid, og er politiske føringer på kollisjonskurs med vedtaksarbeid? Det er en spenning

mellom at PPT anbefaler og bydelen fatter vedtak. Når spriket mellom behov og ressurser er så stort som det er blitt må dette løftes opp og avklares høyere i det politiske systemet. Gruppa anser det også slik at ressursmangelen gjør også at noen kan oppleve en forhøyet terskel for å melde fra om barn med spesialpedagogisk behov.

Oslohjelpa

Oslohjelpa gir først og fremst familie- og foreldreveiledning, inkludert veiledning og oppfølging i hjemmet til foreldre med barn med funksjonsnedsettelser. En informant opplever at dette er svært ønsket tjeneste som ikke fantes før. En annen informant forteller at for foreldre med lave språkferdigheter og kjennskap til det norske samfunnet blir det lite givende å ringe Oslohjelpa selv, men at hvis hen ringer for dem og gir en klar bestilling er samarbeidet svært godt.

Forslag om å flytte språkressurser inn i barnehagene

En informant foreslår at språkressurser som nå ligger hos fagsenteret burde tilhøre barnehagene selv. Tanken er at de vil oppnå mer om de integreres i barnehagenes allmenpedagogiske arbeid.



Del 5:
Veien videre

Fem innsatsområder

Formålet med denne kartleggingen har vært å undersøke hvordan det pedagogiske tilbudet til barn med særskilte behov i barnehager i seks utvalgte bydeler er organisert, og hva som er konsekvenser av de ulike måtene å organisere tilbudet på. Videre har det vært et formål å belyse utfordringer og muligheter for å tilby et helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud i bydelene.

Gjennom kartleggingen har involverte aktører pekt på konsekvensene av nåværende organisering, og kommet

med en rekke forbedringsforslag. Forslagene kan delprogrammet og bydelen vurdere å jobbe videre med. Samtidig kan det – for at kartleggingen skal danne grunnlag for konkrete oppfølgingsaktiviteter – være hensiktsmessig å prioritere noe av delprogrammets oppmerksomhet på det som kan være felles utviklingsområder. Med utgangspunkt i funnene fra kartleggingen vil vi foreslå følgende som felles innsatsområder for videre utvikling, utprøving og evaluering:

Foreldreinvolvering

- ☐ Utarbeide felles retningslinjer for involvering av foreldre og foresatte
- ☐ Utforske muligheter for å etablere en form for koordinator for foreldre til barn med særskilte behov, og ev. hvordan Oslohjelpa kan understøtte dette
- ☐ Hvordan sikre sammenheng mellom tilbud i barnehagen og foreldrenes egen oppfølging i hjemmet

Samarbeid rundt identifisering av behov

- ☐ Utarbeide en mer enhetlig praksis for samarbeid om identifisering av barn med særskilte behov
- ☐ Tydeliggjøre samarbeid mellom PP-tjeneste, helsestasjon, støtteenhet i bydelen og barnehage
- ☐ Undersøke løsninger som kan forenkle informasjonsdeling mellom tjenester og samtidig ivaretar krav til personvern og samtykke

Utforming av vedtak

- ☐ Utforske om dagens organisering og praksis i utforming og oppfølging av vedtak er hensiktsmessig
- ☐ Undersøke hvordan utforming av vedtak i større grad kan legge til rette for dialog om det spesialpedagogiske innholdet i tilbudet, og sikre sammenheng mellom det spesialpedagogiske tilbudet og barnehagens øvrige tilbud

Støtteressursenes rolle i barnehagene

- ☐ Utvikle og prøve ut modeller for integrering av støtteressursenes rolle i barnehagens virksomhet, som kan fungere uavhengig av støtteressursenes organisatoriske tilknytning

- ☐ Bygge videre på kunnskap og erfaringer om hvordan bruk av støttepedagoger kan bidra til å styrke barnehagens kompetanse i et større perspektiv enn det rent spesialpedagogiske

Kompetanse i barnehagene

- ☐ Det er en klar forventning om at det spesialpedagogiske tilbudet skal flytte nærmere barna, og at barnehagene dermed får en større rolle og et større ansvar i fremtiden
- ☐ Dette vil kreve styrking av kompetanse hos både ledere og ansatte i barnehagene, og delprogrammet vil kunne bidra i å belyse både behov og muligheter for å styrke denne fremover

Kvalitet på innholdet i tilbudet

- ☐ Det bør også ses på hvordan og i hvilken grad innholdet i tilbudet til barn med særskilte behov for endres og videreutvikles i tråd med oppdatert forskning og føringer

I denne rapporten er det bydelenes organisering og praksis som er tema, men de er også del av et større system som favner hele Oslo, som vi ikke har undersøkt eller vurdert. Så lenge rammene for byen som helhet ligger fast begrenser det rommet for endringer også i bydelene. I det videre arbeidet vil det også derfor være hensiktsmessig å se organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet i de seks bydelene i sammenheng med organiseringen og situasjonen i kommunen som helhet.

Vedlegg: intervjuguide

For alle (unntatt foreldre): Kan du fortelle litt om deg selv og din rolle/ditt ansvar?

For bydelsrepresentanter, PP-tjeneste og helsestasjon: Hvilke aktører er involvert i identifisering/utredningen/oppfølgingen av barn med særskilte behov?

- o Er det forskjeller mellom private og kommunale barnehager?

For foreldre: Du/dere har et barn som tidligere har mottatt spesialpedagogisk hjelp. Hvilke aktører var involvert i identifisering og utredningen av ditt barn? Hvilke aktører var involvert i oppfølgingen av ditt barn?

For alle: Hvordan opplever du samarbeid mellom tjenestene som er involvert i tiltakene til barn med særskilte behov? (barnehage, helsestasjon, osv.).

For alle (unntatt foreldre): Hvordan er opplever du samhandling og samarbeid mellom tjenestene til barn med særskilte behov? Hvem er viktige samarbeidspartnere for dere og hvordan fungerer samarbeidet med dem?

- o Identifisering/utredning
- o Gjennomføring av tiltak for barn med særskilte behov
- o Evalueringen av tiltakene

For foreldre: Kan du fortelle litt om hvordan du opplevde samarbeid mellom tjenestene som var involvert i identifisering/utredning/oppfølging av ditt barn? (bydel, barnehage, PPT og andre). Hva fungerte godt? Hva fungerte mindre godt?

For alle: Hva er fordeler og ulemper ved dagens organisering? Hva er ev. strukturelle hindringer i bydelene?

For alle: Hvordan opplever du organiseringen om samhandlingen under koronakrisen sammenlignet med en normalsituasjon?

Til PP-tjenesten: Hvordan er kompetansehevingstiltakene som skal komme barn med særskilte behov til gode organisert i dag?

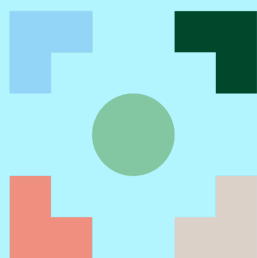
- o Er det forskjeller på offentlige og private barnehager?
- o Er det noen utfordringer ved dagens organisering?
- o Har du noen ideer om hvordan organiseringen av støttepedagogene og veiledertjenestene kan endres på en måte som bidrar til kompetanseheving og endring i praksis?
- o Hva er mulige konsekvenser (fordeler og ulemper) av disse forslagene?

Til støtteressurser: Hvordan tilrettelegger du for kompetanseoverføring til de øvrige ansatte i barnehagen?

Til støtteressurser: Hvilke tiltak for kompetanseheving er tilgjengelig for deg?

Til alle: Har du noen tanker om hvordan organiseringen og samhandlingen kan forbedres (i din bydel og/eller alle bydelen som inngår i områdesatsningen)?

Til bydelsrepresentanter: er det forskjeller på offentlige og private barnehager?



Områdesatsingene i Oslo
Delprogram oppvekst og utdanning