

Rapport 6/2024

Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder

Bydel Grorud
Bydel Ullern

2024

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024	Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnett
Rapport 2/2024	Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024	Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024	Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024	Økonomisk stønad til store barnefamilier

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser
Rapport 18/2023	Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune
Rapport 19/2023	Tilfluktsrom
Rapport 20/2023	Personvern og informasjonssikkerhet i helse- og omsorgssektoren
Rapport 21/2023	Økonomisk sosialhjelp og økte levekostnader

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29. august 2023 (sak 71) og tilhører området *brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet* jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Agnes Eikeland Skodvin som prosjektleder og seniorrådgiver Jorun Andreassen som prosjektmedarbeider.

Vi vil takke Bydel Grorud, Bydel Ullern og Byrådsavdeling for utdanning for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

Rapporten inneholder også en kartlegging av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

16. april 2024

Hilde Ludt (sign.)
avdelingsdirektør

Agnes Eikeland Skodvin (sign.)
revisjonsrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	6
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Formål og problemstillinger	11
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Revisjonskriterier	11
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygging.....	12
2 Omfang og organisering av spesialpedagogisk hjelp	13
2.1 Omfang	13
2.2 Bydelenes organisering.....	14
3 Tidlig identifisering og oppfølging av barn med mulige behov	17
3.1 Revisjonskriterium	17
3.2 Faktabeskrivelse	17
3.3 Kommunerevisjonens vurdering.....	22
4 Saksbehandling og vedtak om spesialpedagogisk hjelp	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Faktabeskrivelse	24
4.3 Kommunerevisjonens vurdering.....	27
5 Planlegging av spesialpedagogisk hjelp	28
5.1 Revisjonskriterium	28
5.2 Faktabeskrivelse	28
5.3 Kommunerevisjonens vurdering.....	29
6 Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp	30
6.1 Revisjonskriterium	30
6.2 Faktabeskrivelse	30
6.3 Kommunerevisjonens vurdering.....	36
7 Vurdering og evaluering av spesialpedagogisk hjelp.....	38
7.1 Revisjonskriterier	38
7.2 Faktabeskrivelse	38
7.3 Kommunerevisjonens vurdering.....	39
8 Samarbeid med foreldre	40
8.1 Revisjonskriterium	40
8.2 Faktabeskrivelse	40

8.3	Kommunerevisjonens vurdering.....	42
9	Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i alle bydeler	43
9.1	Organisering og antall barn med vedtak	43
9.2	Tidlig identifisering og gjennomføring av hjelpen	44
9.3	Erfaringer fra foreldre	45
10	Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger	46
10.1	Oppsummering	46
10.2	Konklusjoner	46
10.3	Anbefalinger	48
11	Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	49
11.1	Byråden for utdanning	49
11.2	Bydel Grorud	49
11.3	Bydel Ullern	52
	Referanser	54
	Tabelloversikt.....	55
	Figuroversikt	56
	Vedlegg 1 Revisjonskriterier	57
	Vedlegg 2 Metode	66
	Vedlegg 3 Oppsummering av resultater fra spørreundersøkelse til private barnehager i Bydel Ullern.....	72
	Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for utdanning	74
	Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Grorud	77
	Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Ullern.....	83

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommune sikrer at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp i Bydel Grorud og Bydel Ullern.

Enkelte deler av Bydel Groruds praksis bidro til at barn under opplæringspliktig alder kunne få nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Samtidig sikret ikke bydelen i tilstrekkelig grad at barna alltid fikk nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Bydel Ullern hadde systemer og praksis på flere områder som bidro til at disse barna fikk nødvendig hjelp.

Det var svakheter og mangler ved begge bydelenes arbeid med å fatte vedtak og med å utarbeide planer og årsrapporter. I Bydel Grorud ble barn som ikke gikk i barnehage, i hovedsak ikke henvist til PPT. Det var i tillegg risiko for at barna ikke fikk alle sine vedtakstimer, samt at hjelpen ble gitt av personer uten riktig kompetanse. I Bydel Ullern kunne barnehagene i noen tilfeller ha en «vent og se»-holdning i identifiseringen av barn med mulige behov.

Sammendrag

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. I Oslo er det bydelene som har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og for å sikre at barn mottar den hjelpen som er fastsatt i vedtaket.

Undersøkelsens problemstilling har vært:

- Sikrer Oslo kommune at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp?

Følgende tema er undersøkt for å besvare problemstillingen:

- tidlig identifisering av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, herunder i helsestasjon og barnehager og samarbeid mellom de ulike tjenestene
- saksbehandling og vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialpedagogisk hjelp til barn med vedtak
- samarbeid med foreldre

Revisjonskriteriene for undersøkelsen har blant annet blitt utledet fra barnehageloven, forvaltningsloven og nasjonal veiledning fra Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet.

Undersøkelsen er gjennomført som en dybdeundersøkelse i Bydel Grorud og Bydel Ullern. Bydelene varierer med tanke på omfang av barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Bydel Grorud har høyest andel barn med vedtak i Oslo, mens Bydel Ullern har lavest andel. Forvaltningsrevisjonen bygger blant annet på mappegjennomgang, spørreundersøkelse til pedagogiske ledere og intervjuer med ledere og ansatte som er involvert i den spesialpedagogiske hjelpen, ansatte ved helsestasjonen og enkelte foreldre.

Undersøkellesperioden har i hovedsak vært 2022 og 2023. Gjennomgangen av enkeltsaker inkluderer noen vedtak om spesialpedagogisk hjelp fra høsten 2021.

Kommunerevisjonen har også gjennomført en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen. Kartleggingen viser at bydelene har opplevd en økning i antall barn med sammensatte og komplekse vansker samt en økning i antall barn med autisme. Det var kun to bydeler der barn som ikke gikk i barnehage, hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Mangel på ressurser ble fremhevet som en utfordring som ble forsterket i perioder med mye sykefravær.

Sentrale vurderinger

Tidlig identifisering og oppfølging av barn med mulige behov

Tidlig identifisering av barn med mulige behov er viktig for å sikre at barns vansker avhjelpes så tidlig som mulig. Begge bydelene jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Helsestasjonen spiller en særlig viktig rolle når det gjelder å identifisere behov hos barn som ikke går i barnehage. I Bydel Grorud var det en svakhet at det i liten grad var etablert systematisk samarbeid mellom helsestasjonen og inkluderingsteamet. Det var videre en mangel at barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, i hovedsak ikke ble henvist til PPT før de eventuelt begynte i barnehage. Dette kan medføre at barnets vansker ikke blir avhjulpet på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette blir forsterket av at bydelen har lavere barnehagedeltakelse enn snittet for Oslo, og av at det er flere barn som starter senere i barnehage.

I Bydel Ullern var det en svakhet at barnehagene i noen tilfeller kunne ha en «vent og se»-holdning til å ta kontakt med pedagogisk fagsenter. Dette kan ha medført at noen barn fikk vedtak om spesialpedagogisk hjelp senere enn de burde ha fått. Fagsenteret var klar over utfordringen og jobbet med å trygge barnehagene i sine vurderinger.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Det er viktig at det spesialpedagogiske tilbudet fremgår klart og tydelig av enkeltvedtaket. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foreldrene kan klage på. Det var enkelte svakheter og mangler ved bydelenes arbeid med å fatte vedtak. I Bydel Grorud avvek noen av vedtakene fra sakkyndig vurdering uten at dette var begrunnet. Blant annet var beskrivelser av kompetansen til de som skulle gi hjelpen, i et flertall av vedtakene ikke i tråd med tilrådingen i den sakkyndige vurderingen. I Bydel Ullern var noen av vedtakene fattet lang tid etter perioden de skulle gjelde for. Dette er ikke i tråd med barnehageloven og kan svekke foreldrenes klagemuligheter. Det kan også gi risiko for at barna ikke får den hjelpen de har krav på.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

Spesialpedagogiske planer skal ta utgangspunkt i vedtaket og beskrive hjelpens innhold. Begge bydelene hadde en praksis for å utarbeide spesialpedagogiske planer. Samtidig var det ikke laget planer for alle år i alle de gjennomgåtte sakene, og noen planer var utarbeidet sent eller i slutten av perioden de skulle gjelde for. Svakheter gir risiko for at planen ikke blir et godt nok verktøy for å sikre gjennomføring av hjelpen i tråd med vedtaket.

Bydelen skal sikre at spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med enkeltvedtaket. I Bydel Grorud var det var lagt opp til at både støtteressurser og øvrig personale i barnehagene skulle gjennomføre spesialpedagogisk hjelp. Et flertall av de pedagogiske lederne oppga imidlertid at personalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trengte, når støtteressursen ikke var der. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det risiko for at barn ikke alltid fikk alle sine vedtakstimer, samt at ikke alle vedtakstimerne ble gitt av personer med kompetanse i tråd med vedtaket. Riktig kompetanse er en forutsetning for at innholdet i timene blir av høy kvalitet. Bydelen hadde ikke oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført som planlagt.

Bydel Ullern hadde systemer som kunne bidra til å sikre at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i tråd med enkeltvedtaket. Systemet innebar blant annet at det skulle føres oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført.

I begge bydelene setter vi spørsmålstegn ved om tilbud om foreldrerådgivning alltid ble gitt i tråd med vedtak.

Evaluerer er viktig for å kunne justere arbeidet og hjelpen. I begge bydelene manglet det årsrapporter i noen av sakene Kommunerevisjonen gjennomgikk. Dette er ikke i tråd med barnehageloven. Manglende evalueringer av gjennomføringen av hjelpen kan gi risiko for at det ikke gjøres nødvendige justeringer i mål og tiltak, og at hjelpen som gis, dermed ikke blir så god som den kunne blitt.

Samarbeid med foreldre

Den spesialpedagogiske hjelpen skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnets foresatte. Bydelene var opptatt av å ha et godt samarbeid med foreldre. Det var likevel svakheter i begge bydelene. Det var saker der spesialpedagogisk plan manglet, der planen ble utarbeidet sent, eller der dokumentene manglet foreldrenes underskrift.

Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved om planer og årsrapporter alltid ble gjennomgått med foreldrene. Slike gjennomganger kan være en viktig kanal for foreldre som vil gi innspill til utformingen av den spesialpedagogiske hjelpen.

Anbefalinger

Bydel Grorud og Bydel Ullern bør

- iverksette tiltak for å sikre at utformingen av alle vedtak er i tråd med regelverket
- iverksette tiltak for å sikre at årsrapporter utarbeides for alle barn med vedtak
- vurdere tiltak for å sikre at spesialpedagogiske planer foreligger for alle barn med vedtak
- vurdere tiltak for å sikre at alle foreldre får tilbud om foreldrerådgivning i tråd med vedtaket

Bydel Grorud bør i tillegg

- iverksette tiltak for å sikre at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført i tråd med vedtaket
- iverksette tiltak for å sikre at barn som ikke går i barnehage, får nødvendig spesialpedagogisk hjelp

- vurdere behov for tiltak for å bedre samarbeidet mellom inkluderingsteamet og helsestasjonen

Byråden for utdanning bør vurdere behov for tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger og konklusjoner.

Uttalelser til rapporten

Vi har mottatt uttalelser fra byråden for utdanning, Bydel Grorud og Bydel Ullern. Bydelene varslet relevante tiltak til de fleste av Kommunerevisjonens anbefalinger. Bydel Ullern varslet ikke tiltak til Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å sikre at alle foreldre får tilbud om foreldrerådgivning i tråd med vedtaket.

Med dagens system har ikke Bydel Grorud oversikt over om barna får det omfanget spesialpedagogisk hjelp de har lovmessig krav på. Det kan være viktig for å sikre at hjelpen blir gitt i tråd med vedtaket. Bydelen varslet ikke tiltak knyttet til dette. Uttalelsene foreligger i sin helhet i rapportens vedlegg 4 til 6.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Hjelpen skal også bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skole, og for at barnet får nødvendig hjelp, slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for slik hjelp. Kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter en skjønnsmessig vurdering. I «særlig behov» ligger det et krav om at barnet må ha et behov som skiller seg fra, eller er mer omfattende enn, det behovet barn på samme alder vanligvis har. Typiske forhold som kan tilsi behov for spesialpedagogisk hjelp, kan være at barnet har forsinket språkutvikling, lærevansker, sosiale eller emosjonelle utfordringer eller ikke utvikler motoriske eller kognitive evner som forventet.

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen. I Oslo er det bydelene som har ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp samt å sikre at barn mottar den hjelpen som er fastsatt i vedtaket. Dette ansvaret er tillagt pedagogisk team eller liknende enhet i bydelene, hvor spesialpedagoger og støttepedagoger i de fleste bydeler er ansatt. Barnehagene og helsestasjonen er involvert i både identifisering og oppfølging av tiltak for barn med særlige behov.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i Utdanningsetaten har ansvar for å utarbeide sakkyndig vurdering etter henvisning fra bydelen. Bydelen benytter PPTs vurdering når bydelen fatter vedtak om hjelp. Støttepedagoger i bydelen gjennomfører som oftest den spesialpedagogiske hjelpen til barnet. For barn som går i barnehage, gjennomføres dette i barnehagen. For barn som ikke går i barnehage, kan hjelpen gjennomføres i hjemmet, ved helsestasjonen eller i andre lokaler tilhørende bydelen.

I 2021 gjennomførte Senter for økonomisk forskning og Rambøll undersøkelser av den spesialpedagogiske hjelpen i seks bydeler. Undersøkelsen var rettet mot bydelene som er omfattet av delprogram oppvekst og utdanning i områdesatsingene i Oslo. Undersøkelsene viste blant annet at det ble brukt mye ressurser på barn med særlige behov. Ressursbruken per barn med særlige behov var likevel lav sammenliknet med resten av Oslo. Videre viste undersøkelsen at det var utfordrende for bydelene å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak slik at barna fikk alle timene de hadde krav på, og at timene var av god kvalitet. Byrådsavdeling for utdanning startet i januar 2024 opp en undersøkelse av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke har vært omfattet av de ovennevnte undersøkelsene. Rapporten skal etter planen ferdigstilles i slutten av april 2024.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om hvorvidt kommunen, herunder bydelene, sikrer at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp, samt eventuelt bidra til forbedring på feltet.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Sikrer Oslo kommune at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt disse temaene:

- tidlig identifisering av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, herunder i helsestasjon og barnehager og samarbeid mellom de ulike tjenestene
- saksbehandling og vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialpedagogisk hjelp til barn med vedtak
- samarbeid med foreldre

1.3 Avgrensninger

I denne undersøkelsen reviderer ikke Kommunerevisjonen PPT. Ved oppstart av undersøkelsen hadde vi et møte med PPT der vi fikk informasjon om hvordan PPT jobber med bydelene for å gi spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder. Vedtak om tilrettelegging etter barnehageloven § 37 inngår heller ikke direkte i undersøkelsen, selv om en del barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp også kan ha vedtak om tilrettelegging.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra barnehageloven med forarbeider, forvaltningsloven og relevante veiledere og retningslinjer.

Revisjonskriteriene presenteres i begynnelsen av kapitlene 3–9. Revisjonskriteriene og utledningen av dem fremgår i vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført som en dybdeundersøkelse i Bydel Grorud og Bydel Ullern. Her har vi gjennomført intervjuer med ledere og ansatte som er involvert i spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder, samt med ansatte ved helsestasjonen og foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vi har gått gjennom dokumentasjon for til sammen 21 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de to bydelene samt annen dokumentasjon som rutiner og prosedyrer for hjelpen. Vi har også gjennomført enkelte observasjoner i barnehager, der vi har fulgt støtteressurser i arbeidet med barn med vedtak. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i alle barnehager i de to bydelene. Undersøkelsesperioden er i hovedsak 2022 og 2023. Gjennomgangen av enkeltsaker inkluderer noen vedtak om spesialpedagogisk hjelp fra høsten 2021.

Kommunerevisjonen har også gjennomført en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenteres relevant statistikk knyttet til spesialpedagogisk hjelp og bydelenes organisering av spesialpedagogisk hjelp. I kapittel 3 redegjør vi for bydelenes arbeid med tidlig identifisering av barn med mulige behov. I kapittel 4 gjennomgår vi bydelenes praksis for saksbehandling av vedtak, før vi i kapittel 5 presenterer bydelenes rutiner og praksis for å planlegge spesialpedagogisk hjelp. I kapittel 6 gjennomgår vi bydelenes rutiner og praksis knyttet til gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp. I kapittel 7 redegjør vi for evalueringen av den spesialpedagogiske hjelpen. I kapittel 8 presenteres bydelenes rutiner og praksis for samarbeid med foreldre. I kapittel 9 beskriver vi resultatene fra kartleggingen av bydelenes tilbud om spesialpedagogisk hjelp i de bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen. I kapittel 10 presenterer vi våre konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 11 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsen fra byråden og de reviderte bydelene. De mottatte uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg.

2 Omfang og organisering av spesialpedagogisk hjelp

I dette kapittelet presenteres relevant statistikk for barnehageområdet samt beskrivelser av Bydel Grorud og Bydel Ullerns organisering av spesialpedagogisk hjelp.

2.1 Omfang

Tabell 1 viser antall barn med spesialpedagogisk hjelp som går i barnehage i Bydel Grorud og Bydel Ullern i perioden 2020 til 2023.

Tabell 1 Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage

	2020	2021	2022	2023
Grorud	94	84	92	94
Ullern	32	41	41	42
Gjennomsnitt Oslo	84	85	89	88

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabellen viser at antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp har økt noe fra 2020 til 2023 i Bydel Ullern, mens nivået i Bydel Grorud har vært noe mer stabilt. Bydel Grorud ligger litt over gjennomsnittet for Oslo, mens Bydel Ullern ligger under.

Tabell 2 viser barnehagedeltakelsen og andel barn med spesialpedagogisk hjelp i Bydel Grorud og Bydel Ullern i 2022.

Tabell 2 Prosentandel barn i barnehage i forhold til innbyggere (1–5 år) og prosentandel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2022.

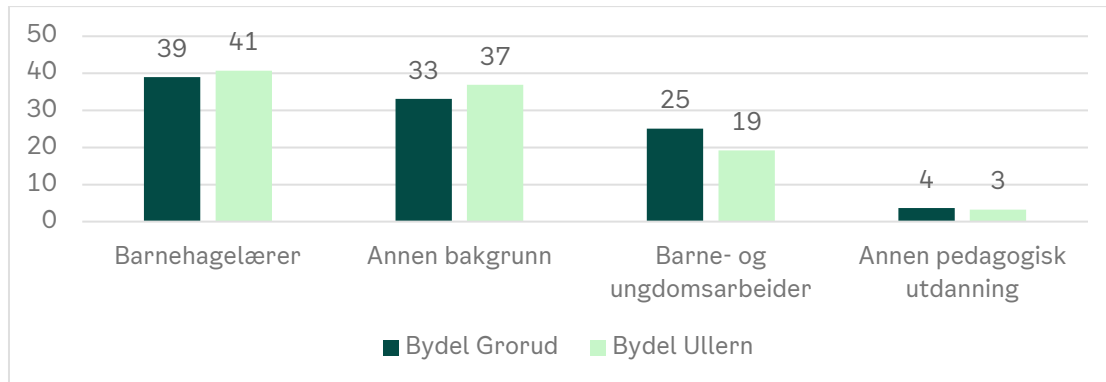
	Andel barn i barnehage	Andel barn med spesialpedagogisk hjelp
Bydel Grorud	79	7
Bydel Ullern	104*	2
Gjennomsnitt Oslo	92	4

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet. *Andelen er over 100 prosent fordi det er barn som ikke bor i bydelen som går i barnehage i bydelen.

Tabellen viser at det i 2022 var 79 prosent av barna i alderen 1–5 år i Bydel Grorud som gikk i barnehage. I Ullern var tilsvarende tall 104 prosent. Gjennomsnittet for Oslo i 2022 var 92 prosent. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet hadde Bydel Grorud høyest andel barn med spesialpedagogisk hjelp i Oslo, mens Bydel Ullern hadde den laveste andelen.

Figur 1 viser barnehageansattes utdanningsbakgrunn i Bydel Grorud og Bydel Ullern.

Figur 1 Ansattes utdanningsbakgrunn, 2023



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Figuren viser at det i 2023 var noe lavere barnehagelærerdekning i Bydel Grorud enn i Bydel Ullern samt noe høyere andel som var utdannet barne- og ungdomsarbeidere. Det var en noe høyere andel i Bydel Ullern som hadde annen bakgrunn.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at alle barnehagene i Bydel Grorud og Bydel Ullern oppfyller bemanningsnormen. Bemanningsnormen innebærer at det skal være minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år (Utdanningsdirektoratet, 2022).

2.2 Bydelenes organisering

I den følgende delen beskriver vi organiseringen av spesialpedagogisk hjelp i de to bydelene som er omfattet av dybdeundersøkelsen, Bydel Grorud og Bydel Ullern.

2.2.1 Bydel Grorud

I Bydel Grorud er det inkluderingsteamet som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I Bydel Grorud er inkluderingsteamet, de kommunale barnehagene og helsestasjonene organisert under Seksjon for barnehage og helsestasjon.

Bydelens spesialpedagoger er ansatt i inkluderingsteamet. Det er lederne i teamet som har myndighet til å fatte vedtak. Spesialpedagogene er geografisk fordelt på de ulike barnehagene i bydelen og har ansvar for å veilede og følge opp 3–4 barnehager hver. De har også kontor plass i barnehagene. De ansatte som gir den spesialpedagogiske hjelpen, støtteressursene¹, er ansatt direkte i barnehagene. Støtteressursene var ifølge lederen i inkluderingsteamet blant annet fordelt ut fra antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Støtteressursene kunne flyttes mellom barnehagene etter behov. Denne organiseringen har vært gjeldende siden 2020. Et mål med organiseringen var ifølge lederen for inkluderingsteamet at hele avdelingspersonalet skulle gi spesialpedagogisk hjelp til barn med vedtak. I Bydel Grorud er det 15 kommunale og seks private barnehager.

¹ I Bydel Grorud kalles de ekstra ressursene som er ansatt i barnehagene støtteressurser. I Bydel Ullern kalles de støttepedagoger. I denne rapporten betegner vi disse som støtteressurser i begge bydelene.

I tillegg til å følge opp barna som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp, følger spesialpedagogene og støtteressursene opp barn med tiltaksplaner, altså barn som får en form for oppfølging, men som ikke har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Per november 2023 var det 122 barn som hadde en tiltaksplan, men som ikke hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I 2022 var tilsvarende tall 90. I 2022 var det 55 nye søknader om spesialpedagogisk hjelp, mens det i 2023 var 30. Det var altså færre nye søknader om spesialpedagogisk hjelp i 2023 enn 2022, samtidig som antall barn med tiltaksplan hadde økt fra 2022 til 2023. Bydelen oppga at den i tillegg til barna med vedtak og med tiltaksplan, fulgte opp en gruppe barn som fra tid til annen hadde behov for observasjon og veiledning av spesialpedagog. I 2023 gikk det 1249 barn i barnehage i Bydel Grorud (Utdanningsdirektoratet, 2023).

2.2.2 Bydel Ullern

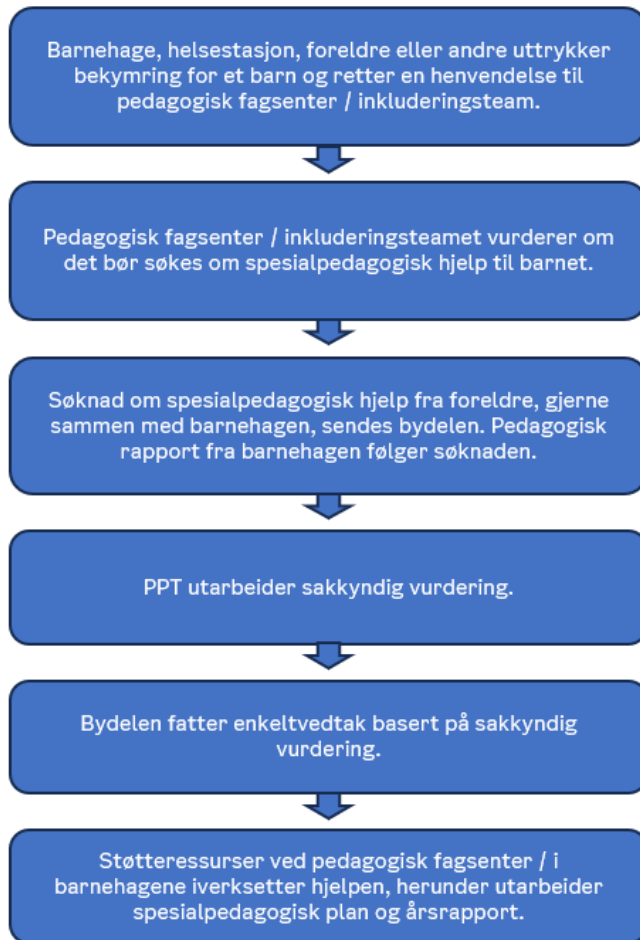
I Bydel Ullern er det Pedagogisk fagsenter som har ansvar for å vurdere, fatte og utføre vedtak etter barnehageloven. Fagsenteret, de kommunale barnehagene og helsestasjonen er organisert under Avdeling oppvekst, velferd og lokalsamfunn.

Fagsenteret er en veilednings- og oppfølgingstjeneste for barn i alderen 0–6 år. De spesialpedagogiske veilederne har ansvar for å observere og veilede i barnehager, fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp samt gi rådgivning til foreldre med barn med vedtak. Logopeden har samme ansvar, bortsett fra ansvar for å fatte vedtak. Logopeden og veilederne har videre ansvar for oppfølging og veiledning knyttet til barn med lavterskeltiltak. Tilsvarende som i Bydel Grorud er dette barn som får en form for oppfølging, men som ikke har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I Bydel Ullern fulgte spesialpedagogene i 2023 opp 136 barn med lavterskeltiltak i form av observasjon og veiledning til barnehagene og foreldrene. Det var 17 nye søknader om spesialpedagogisk hjelp i 2023. I 2023 gikk det 2044 barn i barnehage i Bydel Ullern (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Personalet som har ansvar for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen, støtteressursene, er også ansatt ved fagsenteret. Støtteressursene gir barn med vedtak spesialpedagogisk hjelp i barnehagene og følger opp to eller flere barn i ulike barnehager. I Bydel Ullern er det 19 kommunale og 30 private barnehager.

2.2.3 Saksgang for spesialpedagogisk hjelp i de to bydelene

Figur 2 Saksgang spesialpedagogisk hjelp



Note: Figuren er utarbeidet av Kommunerevisjonen på bakgrunn av opplysninger fra de to bydelene.

Figur 2 viser en typisk saksgang for barn som ender opp med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, i de to bydelene. Saksgangen startet ofte med at ansatte i barnehagen, foresatte eller helsestasjonen uttrykte bekymring for barnets utvikling. Inkluderingsteamet/fagsenteret blir så kontaktet, og de gjennomfører en vurdering av barnets behov. Et utfall kan være en anbefaling om at det burde søkes om spesialpedagogisk hjelp, slik at pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) kan utarbeide en sakkyndig vurdering. På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen skal bydelen fatte vedtak.

I Bydel Grorud skal støtteressursene, sammen med annet personale i barnehagen, gi spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen skal utarbeide spesialpedagogisk plan og årsrapport. I Bydel Grorud kalles den spesialpedagogiske planen for «Barnets plan». For å ha lik begrepsbruk mellom bydelene vil vi betegne denne som «spesialpedagogisk plan». I Bydel Ullern skal støtteressursene gi den spesialpedagogiske hjelpen, herunder utarbeide spesialpedagogisk plan og årsrapport.

3 Tidlig identifisering og oppfølging av barn med mulige behov

I dette kapittelet redegjør vi for hvordan Bydel Grorud og Bydel Ullern arbeider med tidlig identifisering og oppfølging av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

3.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal sikre tidlig identifisering av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Rutiner for tidlig identifisering av barn med behov i barnehagene

Bydel Grorud hadde en veileder i tilrettelegging for en inkluderende barnehage med fokus på allmennpedagogiske tiltak. Veilederen beskrev at pedagogisk leder var ansvarlig for å utarbeide en tiltaksplan dersom ansatte var bekymret for et barns utvikling. Planen skulle inneholde tiltak avdelingen skulle jobbe med, og tiltakene skulle evalueres innen tre måneder. Foreldre skulle involveres i utarbeidingen av planen.

Bydel Ullern hadde en veileder som ga informasjon og tips til bruk ved bekymring for et barns utvikling og atferd. Veilederen beskrev barnehagenes rolle knyttet til identifisering av barns behov, henvendelser til fagsenteret og eventuelle henvisninger videre til PPT. Barnehagene skulle ved bekymring for et barn gjøre systematiske observasjoner og iverksette tiltak for barna. Dersom barn hadde utfordringer og store sammensatte behov eller avvikende utvikling, skulle fagsenteret kontaktes så tidlig som mulig. Dette skulle gjøres samtidig som barnehagen iverksatte tiltak.

Bydel Grorud hadde ingen skriftlig rutine eller skjema for henvendelse til inkluderingsteamet om barn med mulig behov for spesialpedagogisk hjelp og eventuell videre henvisning til PPT. Det ble vist til at spesialpedagogene hadde kontorplass i barnehagene og kunne kontaktes der. Bydelen hadde et søknadsskjema om spesialpedagogisk hjelp som var tilgjengelig på Oslo kommunes sider. Vår gjennomgang av ti enkeltsaker viste at skjemaet ble benyttet til å søke om spesialpedagogisk hjelp.

Bydel Ullern hadde et henvendelsesskjema som skulle benyttes dersom barnehagen hadde en bekymring knyttet til et barn og besluttet å henvise et barn til fagsenteret. Det forelå beskrivelser av hvordan skjemaet skulle fylles ut. I gjennomgangen av elleve enkeltsaker i bydelen så vi at henvendelsesskjemaet var brukt i et fåtall av sakene. I de fleste saker var det brukt et skjema for søknad om spesialpedagogisk hjelp. Søknad om spesialpedagogisk hjelp skulle også benyttes når fagsenteret ble kontaktet om en sak muntlig, og hvor de uten observasjon kunne vurdere at dette barnet mest sannsynlig ville ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

3.2.2 Rutiner for tidlig identifisering av barn med behov på helsestasjonen

Helsestasjonen i begge bydelene oppga at den la til grunn de nasjonale faglige retningslinjene om helsestasjon 0–5 år som beskriver innholdet i regelmessige konsultasjoner på helsestasjonen. Det er et standardisert program med 14 konsultasjoner, inkludert et hjemmebesøk til nyfødte.

Helsestasjonen i Bydel Grorud hadde en rutine ved mistanke om forsinket eller avvikende utvikling i tidlig barndom. Ved styrket mistanke skulle helsesykepleier ta initiativ til samarbeid med inkluderingsteamet hvis barnet ikke gikk i barnehage, og med pedagogisk leder hvis barnet gikk i barnehage. Ansatte på helsestasjonen savnet tydeligere rutiner for samarbeidet mellom helsestasjonen og inkluderingsteamet. Per nå var deres erfaring at oppfølgingen av barn helsestasjonen meldte bekymring for, ble gjort forskjellig fra spesialpedagog til spesialpedagog.

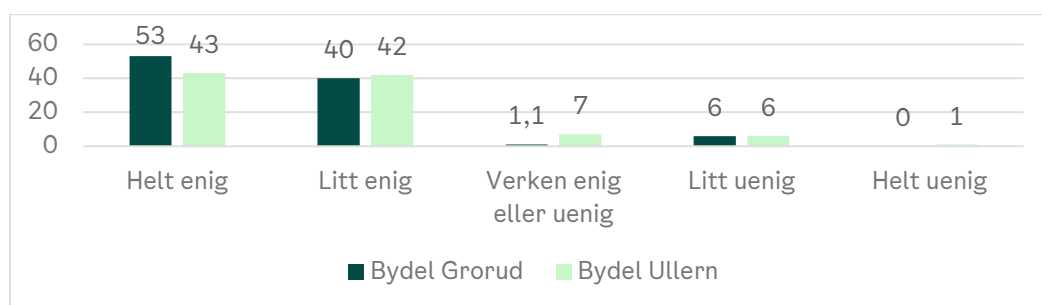
Bydel Ullern hadde en rutine for henvendelser fra helsestasjonen til fagsenteret. I rutinen sto det blant annet at dersom det var bekymring for et barn før barnehagestart, kunne helsestasjonen kontakte fagsenteret for søknad om spesialpedagogisk hjelp.

3.2.3 Praksis for tidlig identifisering av barn i barnehagen

Det var pedagogisk leder på avdelingen som hadde hovedansvaret for å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. De fleste støtteressursene i begge bydelene oppga at de fulgte med på barna på avdelingene, og at de snakket med pedagogisk leder dersom de hadde observert at et barn kunne ha behov for ytterligere oppfølging.

Kommunerevisjonen sendte en spørreundersøkelse til alle pedagogiske ledere i alle barnehagene i de to bydelene. Figur 3 viser hvordan de pedagogiske lederne vurderte avdelingens kompetanse på å oppdage barn med mulige behov tidlig.

Figur 3 På min avdeling har vi kompetanse som gjør at vi er gode på å oppdage barn med mulige behov tidlig, prosent. N = 175

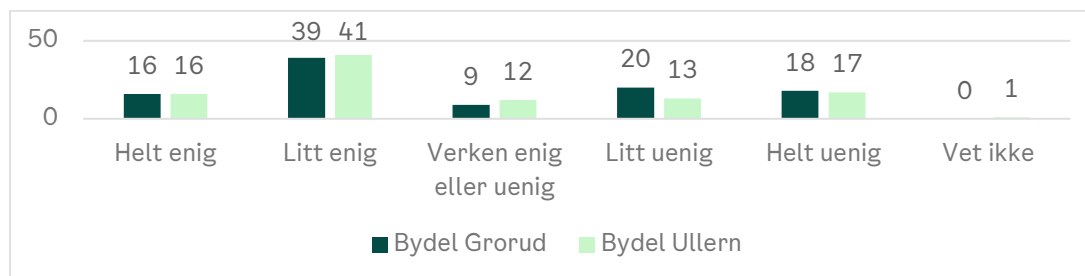


Note: Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i kommunale barnehager i Bydel Grorud og Bydel Ullern

Figuren viser at de fleste var litt eller helt enig i at avdelingen hadde kompetanse som gjorde at de var gode på å oppdage barn med mulige behov tidlig. I Bydel Grorud hadde de pedagogiske lederne noe mer positive vurderinger av dette enn de pedagogiske lederne i Bydel Ullern.

Vi spurte også de pedagogiske lederne om det kunne være barn som ikke ble oppdaget. Figur 4 viser hvordan de pedagogiske lederne vurderte dette.

Figur 4 I en travel barnehagehverdag kan det være barn med behov for spesialpedagogisk hjelp som ikke fanges opp av oss, prosent. N = 175



Note: Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i kommunale barnehager i Bydel Grorud og Bydel Ullern

Figuren viser at litt over halvparten av de pedagogiske lederne i begge bydelene var litt eller helt enig i at det i en travel barnehagehverdag kunne være barn med behov for spesialpedagogisk hjelp som ikke ble fanget opp på avdelingen. I spørreundersøkelsen oppga eksempelvis en pedagogisk leder fra Bydel Grorud følgende i fritekstsvar:

Utfordringen er for lite bemanning for ofte, som gjør at man ikke får satt i gang med observasjoner, møter og tiltak.

57 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud og 51 prosent i Bydel Ullern var litt eller helt enig i at de hadde fått veiledning fra spesialpedagogene på hva de skulle se etter for å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Videre var 71 prosent i Bydel Grorud og 65 prosent i Bydel Ullern helt enig i påstanden om at de var klar over hva de skulle gjøre dersom de mente et barn kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

To pedagogiske ledere og en spesialpedagog i Bydel Grorud fortalte i intervju at pedagogisk leder utarbeidet en tiltaksplan for barnet, og kontaktet spesialpedagogen som var tilknyttet barnehagen for observasjoner av barnet, dersom de ble bekymret for et barns utvikling. Formålet med planen var å utforme og prøve ut tiltak over en periode for å se om barnets utfordringer kunne avhjelpes innenfor barnehagens ordinære tilbud. En spesialpedagog beskrev at det likevel kunne være barn i bydelen som ikke ble fanget opp. Dette var fordi omfanget av behov var så stort, og det kunne være krevende å gi alle den hjelpen de hadde behov for. Bydelen jobbet derfor med å øke kompetansen til alle ansatte i barnehagene i bydelen.

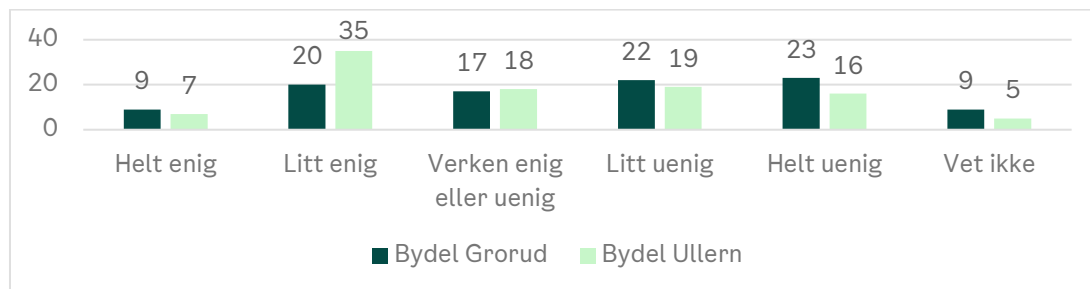
I Bydel Ullern oppga en veileder ved fagsenteret at barnehagene iverksatte tiltak for barn de var bekymret for. Barnehagene kontaktet også fagsenteret på telefon ved behov for veiledning. Etter tiltak var prøvd ut i en periode, uten at endring var observert, henvendte barnehagen seg til fagsenteret. Derneft ville fagsenteret fordele saken ut fra barnets utfordringer og veilederens kompetanse. Veilederne fra fagsenteret observerte deretter barnet i barnehagen. Det ble også avholdt drøftingsmøter med PPT og eventuelle andre instanser der barnets behov og videre oppfølging ble diskutert.

I spørreundersøkelsen var 90 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud og 83 prosent i Bydel Ullern litt eller helt enig i at barnehagen raskt tok kontakt med foreldrene ved bekymring for et barn.

a «Vente og se»

I spørreundersøkelsen til pedagogiske ledere spurte vi om barnehagen noen ganger ventet for lenge med å gi beskjed til bydelen om barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, og svarene fremgår i figur 5.

Figur 5 Barnehagen venter noen ganger for lenge med å gi beskjed til bydelen om barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, prosent. N = 175



Note: Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i kommunale barnehager i Bydel Grorud og Bydel Ullern.

Figuren viser at det var 29 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud og 42 prosent i Bydel Ullern som var litt eller helt enig i at barnehagene noen ganger ventet for lenge med å gi beskjed til bydelen om barn som kunne ha behov for hjelp.

En støtteressurs i Bydel Grorud beskrev at det i perioder med fravær av pedagogisk leder kunne oppstå usikkerhet om hvem som da skulle følge opp barnet videre. Ansatte på helsestasjonen i Bydel Grorud fortalte at de noen ganger opplevde at barnehagene ventet for lenge med å kontakte spesialpedagog for videre «utredning» av barnet.

I Bydel Ullern oppga teamlederen ved fagsenteret at det hadde vært enkelte saker det siste året hvor det hadde gått tid før barnehagene hadde henvist barna. Fagsenteret prøvde å hjelpe barnehagene i å være trygge i sine vurderinger av barn de var bekymret for, og at de ikke skulle vente for lenge, men heller melde for mye enn for lite. Helsesykepleieren vi snakket med, oppga at barnehagene noen ganger trengte et ekstra «push» fra dem for å henvise barna til fagsenteret. Også enkelte av støtteressursene beskrev en slik «vent og se»-tilnærming.

I gjennomgangen av enkeltsaker i begge bydelene så vi enkelte tilfeller der helsestasjonen eller foreldrene hadde uttrykt bekymring, men der det gikk tid før barnehagen iverksatte tiltak.

I Bydel Grorud har vi hatt samtaler med fire foreldre som har barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I tillegg har vi fått en skriftlig redegjørelse. I Bydel Ullern har vi hatt samtaler med tre foreldre der to av disse har barn med vedtak. I begge bydelene var det foreldre vi snakket med som opplevde at deres barns utfordringer hadde blitt tatt tak i senere enn ønskelig, og at det tok for lang tid å identifisere at barnet hadde et behov som medførte at det burde søkes om spesialpedagogisk hjelp. Foreldrene til et barn i Bydel Grorud oppga at barnehagen hadde støttet at foreldrene søkte, men at barnehagen selv hadde fått føringer om

heller å fortsette å prøve ut tiltak. Etter oppfordring fra helsestasjonen hadde foreldrene selv søkt.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi at det varierte hvor gamle barna var da de fikk vedtak, men at de fleste barna var mellom to og tre år.

3.2.4 Praksis for tidlig identifisering av barn på helsestasjonen

Helsestasjonene oppga at de hadde kontakt med så godt som alle barna i bydelen. Noen av konsultasjonene med helsesykepleier kunne tas som hjemmebesøk.

I Bydel Grorud beskrev lederen for inkluderingsteamet at en stor andel av barna i bydelen var på hyppigere kontroller ved helsestasjonen fordi man hadde ulike bekymringer. Både lederen for inkluderingsteamet i Bydel Grorud og lederen for fagsenteret i Bydel Ullern opplevde at helsestasjonene var flinke til å fange opp barn med utfordringer tidlig. En spesialpedagog i Bydel Grorud opplevde at det var godt samarbeid med helsestasjonen i mange saker, samtidig som hen opplevde et behov for å styrke samarbeidet ytterligere blant annet for å være mer samkjørt i støtten til foreldrene.

Dersom ansatte ved helsestasjonen ble bekymret for et barns utvikling, var praksisen i begge bydelene at personalet skulle ta kontakt med barnehagen barnet gikk i. Videre oppfølging skulle gå via barnehagene. En helsesykepleier i Bydel Ullern fortalte at helsestasjonen også kunne ta kontakt med fagsenteret for å drøfte konkrete saker. I spørreundersøkelsen var 68 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud og 50 prosent i Bydel Ullern litt eller helt enig i at helsestasjonen tok kontakt med barnehagen ved bekymring for et barns utvikling, og hhv. 68 prosent og 55 prosent var litt eller helt enig i at samarbeidet med helsestasjonen var godt.

I Bydel Ullern fortalte teamlederen ved fagsenteret at de fikk noen, men ikke så mange henvendelser fra helsestasjonen. I vår gjennomgang av enkeltsaker var det ingen henvendelser som kom fra helsestasjonen. Når helsestasjonen var bekymret for et barn, gikk de først i dialog med barnehagene. Helsesykepleieren vi snakket med hadde ikke hørt om barn som var henvist til fagsenteret, som ikke ble henvist videre til PPT. Fagsenteret deltok ofte på helsestasjonens fagmøter. Logopeden ved fagsenteret hadde gjennomført en workshop om språkutvikling og språkvansker for de ansatte på helsestasjonen. Det var også faste fagdager hvor både styrere, pedagogiske ledere, fagsenteret, skolehelsetjenesten og helsestasjonen deltok.

a Barn som ikke går i barnehage

Helsestasjonen spiller en særlig viktig rolle når det gjelder å identifisere behov hos barn som ikke går i barnehage. I Bydel Ullern var rutinen at disse barna skulle tilbys ekstrakonsultasjoner av helsestasjonen. Ifølge bydelene hadde andre instanser, som for eksempel Oslohjelpa, i liten grad en rolle i arbeidet med å identifisere barn som kunne ha særlige behov. Ved bekymring for et barn tok de ansatte ved helsestasjonen kontakt med inkluderingsteamet/fagsenteret. I begge bydelene skulle spesialpedagog fra bydelen, tilsvarende som for barn som gikk i barnehage, komme og observere barnet dersom personalet ved helsestasjonen ble bekymret for et barns utvikling. Dersom det ble vurdert at barnet hadde behov for spesialpedagogisk hjelp, kunne foreldrene med bistand fra inkluderingsteamet/fagsenteret sende søknad. Dersom barnet ble innvilget hjelp før

barnehageoppstart i Bydel Ullern, var det en veileder ved fagsenteret som ga hjelpen. Hjelpen kunne gis enten som veiledning i hjemmet, ved helsestasjonen og/eller gjennom deltakelse på utredninger og habiliteringsopphold dersom det var aktuelt.

Ansatte ved helsestasjonen i Grorud fortalte at de ved flere anledninger hadde opplevd at barn som ikke gikk i barnehage, men som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, etter observasjoner fra spesialpedagog ikke ble henvist til PPT av bydelen. De ansatte beskrev at det per desember 2023 var om lag ti barn i bydelen som de ansatte mente kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, og som ikke gikk i barnehage. Det hadde for de fleste av disse sakene vært kontakt med inkluderingsteamet. De ansatte beskrev at det ikke var innenfor deres mandat å henvise barn til PPT, da dette var inkluderingsteamets ansvar. I tilfeller der de opplevde at barn de mente hadde behov, likevel ikke ble henvist, kunne de oppfordre foreldrene til selv å søke til PPT. Samtidig opplevdes det som krevende dersom inkluderingsteamet ikke ønsket å henvise. Det siste året hadde de likevel begynt å oppfordre/oppmuntre foreldrene til å søke om en sakkyndig vurdering fra PPT på egen hånd.

Leder for inkluderingsteamet i Bydel Grorud beskrev at hen var informert om åtte barn med ulike utfordringer som ikke gikk i barnehage. Ifølge lederen ville bydelen planlegge for en god start for disse barna når foreldrene eventuelt valgte å søke plass i barnehage.

I en av sakene i mappegjennomgangen så vi at en helsesykepleier var bekymret for et barn og mente barnet kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. En spesialpedagog hadde observert barnet på helsestasjonen. Barnet var også under utredning hos spesialisthelsetjenesten. Spesialpedagogen beskrev i et notat at barnet ikke var henvist til PPT fordi det enda ikke hadde begynt i barnehage.

På undersøkelsestidspunktet var det et barn i Bydel Grorud som hadde fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp før det begynte i barnehage. Barnet gikk nå delvis i barnehage.

3.3 Kommunerevisjonens vurdering

3.3.1 Bydel Grorud

Undersøkelsen indikerer at barnehagene og helsestasjonen jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det fremsto som at barnehagene hadde en praksis for å utarbeide tiltaksplaner når barnehagen ble bekymret for et barns utvikling, samt at helsestasjonen hadde tidlig og tett oppfølging av barn i risiko.

Det var likevel svakheter og mangler ved bydelens arbeid. Det var i liten grad etablert rutiner og systematisk samarbeid mellom helsestasjonen og inkluderingsteamet. Det var en mangel at barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, ikke ble henvist til PPT før de eventuelt begynte i barnehage. Dette er ikke i tråd med barnehageloven, som sier at barns rett til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. At bydelen venter med å henvise barn med mulige behov til de eventuelt begynner i barnehage, kan medføre at barnets vansker ikke blir avhjulpet på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette blir forsterket av at bydelen har lavere barnehagedeltakelse enn snittet for Oslo, og det er flere barn som starter senere i barnehage.

3.3.2 Bydel Ullern

Undersøkelsen indikerer at bydelen jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det var etablert systemer for samarbeid mellom fagsenter, helsestasjon og barnehage. Det var imidlertid en svakhet at barnehagene i noen tilfeller kunne ha en «vent og se»-holdning til å ta kontakt med pedagogisk fagsenter. Dette kan ha medført at det gikk lengre tid enn nødvendig før fagsenteret ble involvert, og at noen barn fikk vedtak om spesialpedagogisk hjelp senere enn de burde ha fått. Vi merker oss imidlertid at fagsenteret var klar over utfordringen og jobbet med å trygge barnehagene i sine vurderinger.

4 Saksbehandling og vedtak om spesialpedagogisk hjelp

I dette kapittelet redegjør vi for saksbehandlingen knyttet til vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Bydel Grorud og Bydel Ullern.

4.1 Revisjonskriterier

- Bydelen skal utrede barnets behov for spesialpedagogisk hjelp dersom foreldrene samtykker til det, herunder innhente en sakkyndig vurdering fra PPT før vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes.
- Bydelen skal fatte et enkeltvedtak om hvorvidt barnet skal få spesialpedagogisk hjelp eller ikke, i tråd med fastsatte krav. Det skal hentes samtykke fra barnets foreldre før vedtak fattes. Eventuelle avvik fra tilrådingen i den sakkyndige vurderingen skal grunngis.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Bydelenes utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp

Det var i hovedsak barnehagen i samarbeid med foreldrene som sendte inn søknaden om spesialpedagogisk hjelp til bydelen. Når bydelen hadde fått søknaden, sendte den henvisning til PPT for å få utarbeidet en sakkyndig vurdering. Som vedlegg til henvisningen var en pedagogisk rapport som barnehagen hadde utarbeidet, hvor den beskrev barnets utfordringer samt hvilke tiltak barnehagen hadde iverksatt og prøvd ut. I begge bydelene forelå det maler for søknadsskjema og pedagogisk rapport.

I vår gjennomgang av enkeltsaker så vi at det til alle søknadene var vedlagt en pedagogisk rapport der barnehagen beskrev barnets utfordringer og utprøvde tiltak. I alle sakene hadde bydelene innhentet sakkyndige vurderinger fra PPT i forkant av at bydelene fattet vedtak. Det forelå samtykke til å innhente sakkyndig vurdering i alle sakene.

I de fleste sakene i Bydel Grorud gikk det 3–4 måneder, og i Bydel Ullern 4–5 måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp var sendt til vedtak ble fattet. I en sak i Bydel Grorud gikk det imidlertid ett år og fem måneder fra sakkyndig vurdering forelå, til vedtak ble fattet. Bydelen hadde etterspurt samtykke ved to anledninger, men ikke fått dette før det var gått ett år og fem måneder. Foreldrene snakket ikke norsk. Informasjonen om at bydelen måtte ha samtykke før vedtak eventuelt kunne fattes, ble sendt på norsk. I én sak i Bydel Ullern gikk det fire måneder fra den sakkyndige vurderingen forelå, til vedtaket ble fattet. Den sakkyndige vurderingen hadde ikke blitt registrert i fagsenterets arkiv. Det var barnehagen som gjorde fagsenteret oppmerksom på at barnet fortsatt ventet på at den spesialpedagogiske hjelpen skulle starte opp. I stort sett alle sakene hadde PPT utarbeidet sakkyndig vurdering innen tre måneder.

4.2.2 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Som omtalt i kapittel 2 var det over 90 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Bydel Grorud i 2023. Ni av disse gikk i barnehage i en annen bydel. 38 prosent av vedtakene som bydelen gjennomførte, var på mellom seks og ti timer. 57 prosent var over elleve timer. Gjennomsnittlig timeantall for vedtakene i bydelen var 11,8 timer per vedtak. Ingen barn hadde fått avslag på søknad om spesialpedagogisk hjelp i 2022 og i 2023.

I Bydel Ullern var det litt over 40 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, hvorav 16 prosent var små vedtak (1–6 timer), 45 prosent var middels (7–13 timer) og 39 prosent store vedtak (14–20 timer). Ifølge bydelen var det ingen som hadde fått avslag på søknad om spesialpedagogisk hjelp i 2022 og 2023. Antall barn med vedtak hadde vært relativt stabilt, men svakt økende over mange år. Teamlederen ved fagsenteret oppga at størrelsen på vedtakene også hadde økt, og med det økte også behovet for støtteressursene.

Lederne i inkluderingsteamet og ved fagsenteret oppga at de tok utgangspunkt i sakkyndig vurdering og forholdt seg tett til denne når de utformet vedtakene. De benyttet også søknaden om spesialpedagogisk hjelp, herunder hva spesialpedagogene hadde oppgitt om det de hadde observert.

Bydel Grorud fattet nye vedtak ved nytt barnehageår. En av lederne beskrev at hen ikke baserte seg på årsrapportene med oversikt over hjelpen som var gitt det året når nytt vedtak skulle fattes. Lederen oppga at hen hadde kontakt med spesialpedagogene hver 14. dag og styrerne i barnehagene hver 12. uke om barna med vedtak. I tillegg skulle eventuelle nye/endrede behov formidles på våren, før lederen fattet nytt vedtak for neste barnehageår. Når det gjaldt praksis for å innhente ny sakkyndig vurdering, oppga lederen at vurderingene ofte omfattet så mange tiltak at det var mye å jobbe med over tid. Ved behov kunne bydelen be PPT om et sakkyndig råd eller re-henvise for en ny sakkyndig vurdering.

Bydel Ullern la årsrapporten til grunn for nye vedtak ved nytt barnehageår. Teamlederen i Bydel Ullern beskrev at dersom det etter oppstart av spesialpedagogisk hjelp ble tydelig at barnet hadde behov for mer hjelp, kunne det være dialog mellom barnehage, foreldre og PPT, og det kunne innhentes et sakkyndig råd der PPT ga en ny vurdering.

a Gjennomgang av enkeltsaker

I Bydel Grorud var det i de fleste gjennomgåtte sakene gitt skriftlig samtykke fra foreldrene i forkant av at vedtak om spesialpedagogisk hjelp ble fattet. I de fleste gjennomgåtte sakene i Bydel Ullern var samtykke gitt muntlig til PPT i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering og nedskrevet i sakkyndig vurdering fra PPT. I én av sakene i Bydel Ullern var det ikke dokumentert at foreldrene hadde gitt samtykke til å fatte vedtak.

Etter første vedtak fattet bydelene i hovedsak vedtak om spesialpedagogisk hjelp for hvert nye barnehageår. I Bydel Ullern var det tre saker der ett vedtak var fattet lenge etter perioden de skulle gjelde for. Det fremkom av andre dokumenter i sakene at barna hadde fått spesialpedagogisk hjelp i perioden.

Det var oppgitt periode for vedtakene i alle sakene. Alle sakene hadde beskrivelser av hva hjelpen skulle gå ut på.

Muligheten til å klage på innholdet i vedtaket og på gjennomføringen av hjelpen var oppgitt i alle vedtakene. I sakene i Bydel Grorud var det ingen registrerte klager på vedtak fra foreldre. I Bydel Ullern viste mappegjennomgangen at noen foreldre hadde klaget på timetall og på støtteressurser med høyt fravær, og at alle hadde fått medhold i klagen av bydelen. I begge bydelene var det ifølge lederne få klager fra foreldre på innhold i vedtak og på gjennomføring av vedtak i 2023, og ingen klager som ble sendt til Statsforvalteren. Lederen i Bydel Grorud estimerte rundt fire–fem klager. Lederen i Bydel Ullern oppga at det var tre klager, og at alle klagerne fikk medhold i bydelen. Lederen i Bydel Grorud oppga at bydelen ved klager hadde et møte med foreldrene for å finne en løsning i barnehagen. Lederen i Bydel Ullern oppga at de hadde et møte med foreldrene for å finne en løsning på saken. Ved behov ble klagen drøftet med lederen ved fagsenteret og med barnehagen, avhengig av hva klagen gikk ut på.

Omfang

I begge bydelene var timene som ble oppgitt i vedtaket i de fleste sakene innenfor timespennet tilrådd i den sakkyndige vurderingen. I ett tilfelle i Bydel Grorud hadde bydelen fattet et vedtak som hadde vesentlig lavere timeantall (åtte timer) enn tilrådningsen fra PPT (14–16 timer). Avviket var ikke begrunnet. Vedtaket var gjeldende i tre måneder før det ble fattet et nytt vedtak der timeantallet lå innenfor tilrådningsen fra PPT.

I Bydel Grorud var det en sak der det i den sakkyndige vurderingen var anbefalt et gitt timeantall til veiledning for barnehagens personale. Denne anbefalingen var ikke tatt inn i vedtaket og heller ikke vist til i annen dokumentasjon. Avviket var ikke begrunnet.

Organisering

I Bydel Grorud manglet det i to av sakene beskrivelser av hvordan hjelpen skulle organiseres. I tre andre saker var det avvik fra sakkyndig vurdering uten at dette var begrunnet. For disse tre sakene manglet det i ett eller flere vedtak beskrivelser av at hjelpen delvis skulle organiseres gjennom en-til-en oppfølging av barnet, slik det var tilrådd i sakkyndig vurdering. Avvikene var ikke begrunnet.

I Bydel Ullern var organiseringen som ble oppgitt i vedtakene, i de fleste sakene likelydende med sakkyndig vurdering. I én sak var det ikke angitt i vedtaket at hjelpen skulle gis en-til-en slik sakkyndig vurdering tilsa. Avviket var ikke begrunnet. I årsrapporten fremkom det imidlertid at hjelpen også var gitt en-til-en.

Kompetanse

I seks av ti saker i Bydel Grorud var det avvik mellom kravene til kompetanse til de som skulle gi hjelpen i sakkyndig vurdering og i vedtaket. I disse sakene var kompetansekravene mindre spesifikt beskrevet i vedtakene enn i de sakkyndige vurderingene. I den sakkyndige vurderingen kunne det eksempelvis være beskrevet at den/de som ga hjelpen, skulle ha kompetanse på barn med utviklingsforstyrrelser og språklige, kommunikative og sosiale utfordringer, mens det i vedtakene var beskrevet at de som ga hjelpen, skulle ha «kompetanse på spesialpedagogisk hjelp». Det var i tillegg en sak der to av vedtakene ikke hadde beskrivelser av kompetanse i det hele tatt.

I Bydel Ullern var kravene til kompetanse som ble oppgitt i vedtakene i tråd med kompetansekravene i sakkyndig vurdering i alle de gjennomgåtte sakene.

Tilbud om foreldrerådgivning

I begge bydelene beskrev de fleste vedtakene at det skulle gis rådgivning til foreldrene etter behov, likt som anbefalingen i de sakkyndige vurderingene. I begge bydelene var det i én sakkyndig vurdering gitt en anbefaling på antall timer til foreldrerådgivning uten at dette timeantallet var gjengitt i vedtaket. Avviket var ikke begrunnet.

4.3 Kommunerevisjonens vurdering

Begge bydelene utredet barnas behov for spesialpedagogisk hjelp i tråd med føringen i de gjennomgåtte sakene: De innhentet samtykke fra foreldrene og sakkyndig vurdering fra PPT.

Det var enkelte svakheter og mangler ved bydelenes arbeid med å fatte vedtak.

I Bydel Grorud avvek noen av de gjennomgåtte vedtakene fra sakkyndig vurdering uten at dette var begrunnet. Dette er ikke i tråd med barnehageloven. Noen vedtak manglet beskrivelser av organisering og kompetanse, mens det i et flertall av vedtakene var beskrivelser av kompetanse som ikke var i tråd med tilrådommen i den sakkyndige vurderingen. Det er viktig at det spesialpedagogiske tilbudet fremgår klart og tydelig av vedtaket. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foreldrene kan klage på. Avvikene kan også gi risiko for at den spesialpedagogiske hjelpen ikke blir gjennomført i tråd med den sakkyndige tilrådommen, og at hjelpen dermed ikke gir ønsket effekt.

I Bydel Ullern var noen av vedtakene fattet lang tid etter perioden de skulle gjelde for. Dette er ikke i tråd med barnehageloven og kan svekke foreldrenes klagemuligheter. Videre kan manglende vedtak gi risiko for at barn i den gjeldende perioden ikke får den hjelpen som er tilrådd i sakkyndig vurdering. Samtykke til å fatte vedtak var gitt muntlig til PPT. Fravær av skriftlighet reduserer muligheten for å etterprøve hvorvidt foreldrene faktisk har samtykket.

5 Planlegging av spesialpedagogisk hjelp

I dette kapittelet redegjør vi for hvordan Bydel Grorud og Bydel Ullern arbeider med planleggingen av den spesialpedagogiske hjelpen.

5.1 Revisjonskriterium

- Bydelen bør utarbeide en plan for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til enkeltvedtaket.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Utarbeidelse av spesialpedagogiske planer

I Bydel Grorud var det ifølge lederen for inkluderingsteamet pedagogisk leder på avdelingen som hadde ansvaret for å sikre at barna med vedtak fikk en spesialpedagogisk plan, og for å gi info om innholdet i planen til resten av personalet i barnehagen. Utarbeiding av planene kunne delegeres til støtteressursene. Alle støtteressursene og de pedagogiske lederne vi intervjuet, oppga at det var støtteressursene som utarbeidet planene, men at pedagogisk leder leste gjennom. Spesialpedagogen som var tilknyttet barnehagen, kunne gi innspill ved behov. En av spesialpedagogene i bydelen oppga at hun leste gjennom alle planene og ga veiledning etter behov. Både støtteressursene og de pedagogiske lederne vi pratet med, beskrev at planene ble gått igjennom med øvrig personale på avdelingen når den var ferdig. Bydelen hadde ikke en fastsatt dato for når planen skulle være klar, men for barn som fikk vedtak før sommeren, skulle planen være klar i løpet av høsten.

I Bydel Ullern var det støtteressursene som hadde ansvar for å utarbeide de spesialpedagogiske planene i samarbeid med pedagogisk leder. Informantene fortalte at støtteressursene konfererte med pedagogisk leder underveis, og ved behov diskuterte de planen med sin veileder ved fagsenteret. Planen skulle sendes til veilederen på fagsenteret. Bydelens rutine var at planen skulle være klar til 1. oktober for barn som fikk vedtak før sommeren. For oppstart av nye vedtak utenom dette skulle planen leveres innen to måneder etter at vedtaket var startet opp.

I begge bydelene tok støtteressursene utgangspunkt i tiltakene beskrevet i sakkyndig vurdering samt det de selv hadde observert, når de utarbeidet planene. Begge bydelene hadde maler som ble benyttet ved utarbeiding.

I Bydel Grorud hadde støtteressursene i utgangspunktet to timer plantid hver uke, uavhengig av hvor mange barn de fulgte opp. Plantiden skulle blant annet brukes til å utarbeide spesialpedagogiske planer, gjøre fortløpende vurderinger og lage årsrapporter. Noen støtteressurser beskrev at dette ikke var nok for å rekke å fullføre arbeidet som skulle gjøres ut over timene til direkte oppfølging av barna. Noen beskrev at de brukte pauser og kvelder for å fullføre slikt arbeid. Plantiden for støtteressursene i Bydel Ullern var fire timer per uke for barnehagelærerne og to timer for de andre, uavhengig av hvor mange barn de fulgte opp. En av støtteressursene oppga at det var travelt før de pedagogiske planene skulle ferdigstilles. I begge bydelene oppga lederne at støtteressursene kunne be om flere timer plantid fra sin

leder ved behov. Støtteressursene i Bydel Ullern oppga at dersom et barn de hadde ansvar for, var syk, og de ikke skulle gå til andre barn, kunne de benytte tiden til plantid.

a Gjennomgang av enkeltsaker

I begge bydelene forelå det planer for innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen i alle sakene. For halvparten av sakene i begge bydelene var det imidlertid tilfeller av at det var år der det manglet planer, og/eller at planene var utarbeidet sent i eller etter perioden de skulle gjelde for. I tre av disse sakene i Grorud og i to av disse sakene i Ullern var det ikke utarbeidet plan for barnehageåret 2023/2024 på undersøkelsestidspunktet (januar 2024). I Bydel Ullern var det i én sak utarbeidet en spesialpedagogisk plan helt på slutten av året den skulle gjelde for.

I begge bydelene hadde planene som var utarbeidet, beskrivelser av hvordan hjelpen skulle organiseres, som samsvarte med beskrivelsen i vedtaket, med unntak av én plan i Bydel Ullern. I denne planen var det beskrevet at nært alle barnets vedtakstimer skulle gis på én dag, selv om det i vedtaket var beskrevet at vedtakstimerne skulle fordeles utover uka.

I Bydel Grorud var timeomfang i hovedsak ikke beskrevet i planene. I de planene der det var beskrevet, var det to tilfeller av at det var oppgitt et lavere timeantall enn det barnet hadde vedtak om. I Ullern var timeomfang oppgitt i planene, og omfanget var i hovedsak likt som i vedtakene.

Ingen av planene i bydelene inneholdt beskrivelser som viste til kompetansekravene som var beskrevet i vedtaket. I begge bydelene var det en sak der det var oppgitt i sakkyndig vurdering og i vedtaket at deler av hjelpen skulle gis av logoped. Dette var ikke beskrevet i de spesialpedagogiske planene i disse to sakene. I Bydel Grorud var det ikke beskrivelser av at logoped hadde gitt hjelp eller veiledning i årsrapporten. I Bydel Ullern viste journalnotater fra logoped at logopedhjelp ble gitt.

5.3 Kommunerevisjonens vurdering

Begge bydelene hadde en praksis for å utarbeide spesialpedagogiske planer. Det var likevel noen svakheter ved begge bydelenes arbeid. Det var ikke laget planer for alle år i alle sakene, og noen planer var utarbeidet sent eller i slutten av perioden de skulle gjelde for.

Videre var det svakheter i planenes innhold på enkelte punkter. Beskrivelsene av kompetanse fra vedtakene ble ikke tatt inn i planene i de to bydelene. Det kan gi risiko for at barna ikke får hjelp av personer med riktig kompetanse. I de fleste planene i Bydel Grorud manglet det også informasjon om vedtakstimer, og i to planer der timeantall var oppgitt, var timetallet noe lavere enn i vedtaket. Dette kan gi risiko for at barna ikke får riktig antall timer spesialpedagogisk hjelp.

Samlet sett gir svakhetene risiko for at planen ikke blir et godt nok verktøy for å sikre gjennomføring av hjelpen i tråd med vedtaket.

6 Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

I dette kapittelet redegjør vi for hvordan Bydel Grorud og Bydel Ullern arbeider med gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Vi beskriver blant annet hvilke rutiner bydelene har, hvordan hjelpen organiseres, kompetanse og veiledning, og utfordringer ved fravær og bemanning.

6.1 Revisjonskriterium

- Bydelen skal sikre at spesialpedagogisk hjelp gis i samsvar med enkeltvedtaket.

Her har vi lagt vekt på bydelens system for å sikre og kontrollere at spesialpedagogisk hjelp gis i tråd med vedtak, samt forhold rundt gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagene og eventuelle andre steder for barn som ikke går i barnehage.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Rutiner og oversikt over spesialpedagogisk hjelp

I Bydel Grorud forelå det ikke rutiner for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen, ut over at det var utarbeidet maler for spesialpedagogisk plan og evaluering av planen. Spesialpedagogiske planer og årsrapporter ble ikke sendt til lederen for inkluderingsteamet, men spesialpedagogene, sammen med styreren i barnehagen, hadde en rolle i å sikre at hjelpen ble gjennomført. Det var ifølge lederen for inkluderingsteamet spesialpedagogene som hadde ansvar for planer og evalueringer for barn med vedtak. Lederen for inkluderingsteamet skulle få tilsendt spesialpedagogisk plan våren før barnet skulle begynne på skolen. Det var ikke etablert et system for å registrere spesialpedagogiske timer som ikke ble gjennomført som planlagt, eller for å ta igjen tapte timer.

Bydel Ullern hadde skriftlige rutiner blant annet for oppstart av vedtak og for tidspunkter for møter mellom barnehage, foreldre og fagsenteret gjennom barnehageåret. Videre var det en rutine som beskrev at veilederen fra fagsenteret skulle følge opp støtteressursene en gang i måneden, og at støtteressursene skulle ta kontakt ved behov. Støtteressursene skulle føre oversikt over antall timer spesialpedagogisk hjelp det enkelte barn fikk, og dette skulle ifølge rutinen rapporteres til teamlederen ved fagsenteret en gang i måneden. Spesialpedagogiske planer, årsrapporter og halvårsrapporter skulle ifølge rutine sendes fagsenteret.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi at spesialpedagogiske planer og årsrapporter manglet for enkelte perioder i noen saker i begge bydelene. Dette er nærmere omtalt i henholdsvis kapittel 5 og kapittel 7.

6.2.2 Bemanning

Det var per januar 2024 32 støtteressurser ansatt i barnehagene (31,3 årsverk) i Bydel Grorud. Seks av disse var i midlertidige stillinger. I januar 2024 ble det ansatt fire støtteressurser til i midlertidige stillinger (fire årsverk). Støtteressursene hadde i hovedsak treårig bachelor innen retningene barnehagelærer, spesialpedagogikk, vernepleie, pedagogikk,

psykologi og sosionom. Enkelte var ufaglærte, og enkelte hadde master i spesialpedagogikk. I inkluderingsteamet hadde seks spesialpedagoger (5,7 årsverk) ansvar for å følge opp barn med ulike behov, herunder barna med vedtak, i bydelens 15 kommunale og seks private barnehager. Spesialpedagogene hadde i hovedsak mastergrad i spesialpedagogikk. Én var utdannet logoped.

Fagsenteret i Bydel Ullern hadde per januar 2024 24 støtteressurser. Enkelte av disse hadde reduserte stillingsprosenter, samt at noen var i permisjon. Åtte av støtteressursene hadde midlertidige stillinger. Til sammen utgjorde støtteressursene 18,8 årsverk, ikke inkludert de som var i permisjon. De fleste støtteressursene hadde minimum tre års utdanning som barnehagelærer, pedagog eller liknende. Ved fagsenteret var det fire spesialpedagogiske veiledere og en logoped, til sammen 3,4 årsverk, som i hovedsak hadde relevant mastergrad innen spesialpedagogikk eller liknende. Veilederne fulgte opp barn med vedtak i bydelens 19 kommunale og 30 private barnehager.

I Bydel Grorud beskrev lederen for inkluderingsteamet at fordelingen av ressurser mellom barnehagene blant annet ble gjort ut fra hvor mange barn barnehagen hadde med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og hvor mange barn som hadde en tiltaksplan (men som ikke hadde vedtak). Det varierte hvor mange barn som hadde vedtak i hver barnehage. På undersøkelsestidspunktet januar 2024 var det flere barnehager som hadde mellom åtte og ti barn med vedtak. I disse barnehagene var det ansatt tre støtteressurser. Enkelte av disse barnehagene lå helt opp til eller på normen for grunnbemanning i barnehagene (seks barn per ansatt). En privat barnehage i bydelen hadde ti barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnehagen benyttet støtteressurser ansatt i bydelen, tilsvarende tre heltidsstillinger. Disse ressursene inngikk også i de om lag 35 årsverkene bydelen hadde i støtteressursstillinger.

I Bydel Ullern ble støtteressursene fordelt ut fra vedtakstimer. Støtteressursene vi intervjuet, fulgte opp to barn i én-to barnehager hver. Støtteressursene oppga at de skulle dekke vedtakstimerne, ha plantid og reise mellom barnehagene innenfor sin ordinære arbeidstid. Teamlederen ved fagsenteret beskrev at det ble ansatt nye støtteressurser i løpet av året i midlertidige stillinger for å dekke opp for barn som fikk vedtak i løpet av barnehageåret. Dersom behovet vedvarte inn i neste barnehageår ble pedagogene ansatt i faste stillinger.

6.2.3 Organisering av gjennomføring av hjelpen

Bydel Grorud hadde de siste årene arbeidet med prosjektet «En mer inkluderende barnehage» i samarbeid med PPT. Et av målene i prosjektet var å styrke barnehagenes kompetanse slik at barnehagene kunne gi et bedre tilbud til flere barn, og det var gjennomført tiltak for generell allmennpedagogisk kompetanseheving i barnehagene. For barna med vedtak skulle hele barnehagepersonalet, ikke bare støtteressursene, bidra til å fylle vedtakstimerne. Det var ikke gjort spesifikk kompetanseheving for avdelingspersonalet innen spesialpedagogisk hjelp som følge av omorganiseringen. Det var en forventning om at alle de ansatte skulle ha kjennskap til spesialpedagogisk plan, samtidig som en spesialpedagog beskrev at det nok varierte hvor godt den praksisen var innarbeidet på de ulike avdelingene. I Bydel Ullern var det støtteressursene ved fagsenteret som hadde ansvar for å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen som barna hadde vedtak om.

Kommunerevisjonen gjennomførte observasjoner i fire barnehager i bydelene. Her så vi engasjerte støtteressurser som fulgte opp barn med vedtak gjennom hjelp i mindre grupper og ute på avdeling.

I Bydel Grorud oppga en støtteressurs at avdelingen rullerte på hvem som fulgte opp barnet med vedtak, der en gitt vakt hadde ansvaret for å gjennomføre timer med spesialpedagogisk hjelp den dagen. De øvrige støtteressursene vi intervjuet, beskrev at det i hovedsak var de som hadde ansvaret for å gi barnet timene til spesialpedagogisk hjelp som forelå i vedtaket. Flere støtteressurser oppga at de hadde eller tidligere hadde hatt flere vedtakstimer enn arbeidstimer. En ressurs beskrev at barna hen fulgte opp, hadde behov for skjerming og oppfølging i små grupper eller en-til-en. Samtidig var behovene til barna så ulike at det ikke var anledning til å sette disse barna sammen i grupper og på den måten «slå sammen vedtakstimer». Det medførte at det ikke var tid til å gi alle barna alle sine timer hver uke.

I begge bydelene varierte det noe hvorvidt støtteressursene og de pedagogiske lederne opplevde at barnehagens lokaler var tilpasset hjelpen de skulle gi til barna. De beskrev at det var rom som ga mulighet for skjerming, samtidig som det i noen barnehager var for få slike rom. I spørreundersøkelsen var 57 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud og 24 prosent i Bydel Ullern litt eller helt enig i at barnehagens arealer ikke var godt nok tilrettelagt til å gjennomføre hjelpen.

6.2.4 Utfordringer ved fravær

I Bydel Grorud beskrev lederen for inkluderingsteamet at det ved fravær i personalet i barnehagen, inkludert blant støtteressursene, var styrerens totalvurdering av behovene og ressurs situasjonen i barnehagen som avgjorde om det ble satt inn vikar eller ikke. Ved fravær i avdelingen kunne støtteressursene hjelpe til på avdelingen, samtidig som styrer ikke skulle la være å sette inn vikar fordi støtteressursen var der.

Støtteressursene oppga at det ikke var en føring fra bydelen om at støtteressursene skulle registrere spesialpedagogiske timer som ikke ble gjennomført som planlagt. Flere av ressursene beskrev at de likevel holdt en egen oversikt over dette og forsøkte å ta igjen timene ved anledning. Lederen for inkluderingsteamet oppga at dersom et barn ikke fikk hjelpen barnet hadde behov for, skulle det meldes avvik i avvikssystemet, på lik linje med andre avvik i barnehagene. En pedagogisk leder beskrev at hen var klar over at det egentlig skulle sendes avviksmelding, men at dette ikke ble gjort. Lederen for inkluderingsteamet oppga at hen i 2023 mottok 30 avvik knyttet til spesialpedagogisk hjelp. 23 avvik omhandlet utagerende atferd, fem omhandlet manglende personale, én omhandlet en fallskade og én omhandlet manglende universell utforming på lekeplassen.

I Bydel Grorud fortalte støtteressursene at de ikke alltid fikk gjennomført planlagt opplegg med spesialpedagogisk hjelp på grunn av fravær blant barnehagepersonalet. I gjennomgangen av enkeltsaker var det i to av årsrapportene beskrevet av at barna ikke hadde fått alle timene de hadde behov for, eller at de ikke hadde fått gjennomført alle planlagte tiltak, grunnet sykefravær i grunnbemanningen og hos støtteressursen.

I Bydel Ullern beskrev støtteressursene at de ikke ble benyttet som vikar dersom det var fravær i barnehagens personal, og dette ble også forklart i møte mellom barnehagen og

fagsenteret ved oppstart av vedtak. To støtteressurser oppga at det kunne hende en avdeling hadde latt være å sette inn vikar fordi de kom, men inntrykket var at det var mer av det før. Ved fravær i barnehagen var støtteressursene opptatt av at de gjennomførte den spesialpedagogiske hjelpen selv om det var hektisk.

Når det gjaldt fravær blant støtteressursene i Bydel Ullern, oppga støtteressursene og teamlederen ved fagsenteret at det ikke ble satt inn vikar automatisk. Støtteressursene kunne selv ta igjen tapte timer når et av barna de fulgte opp, var fraværende. Når barn hadde mer enn 10–15 minustimer, vurderte fagsenteret at det kunne være vanskelig for støtteressursene å ta igjen timene, og det ble da sett på vikarløsninger. Støtteressursene kunne vikariere for hverandre. Dersom dette ikke var mulig, satte barnehagen selv inn vikar (kostnadene ble dekket av fagsenteret). Ved bruk av vikar ville pedagogisk leder, eller en annen som kjente barnet, ta vedtakstimene. Vikaren ville inngå i grunnbemanningen på avdelingen.

Vi fikk tilsendt en oppsummering av timene til barna i Bydel Ullern med pluss- og minustimer per slutten av desember 2023. Ca. en tredjedel av barna var i pluss (1–20 timer), ca. en tredjedel var i minus (1–10 timer), og resten var på null. Vi fikk også status for de tre barna med flest minustimer ved utgangen av januar 2024. Oversikten viste at to av barna hadde rundt 20 timer i minus, mens ett barn hadde 10 timer. Når barna med vedtak selv hadde fravær, ble disse timene registrert som gitte vedtakstimer.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi i enkelte saker i Bydel Ullern at foreldre kontaktet fagsenteret fordi de var bekymret for at barna ikke fikk vedtakstimene når støtteressursen var fraværende. Fagsenteret ordnet det da slik at andre støtteressurser ble satt inn, og at det også ble lagt opp til å ta igjen de tapte timene.

6.2.5 Grunnbemanningens oppfølging av barn med vedtak

I Bydel Grorud beskrev støtteressurser og en pedagogisk leder at det kunne være krevende for ressursene å balansere oppfølgingen av barn med vedtak med oppfølgingen av øvrige oppgaver på avdelingen. En ressurs var opptatt av å «ikke gli rett inn i grunnbemanningen».

Grunnbemanningen skulle gjennomføre timer til spesialpedagogisk hjelp når støtteressursen ikke var på avdelingen, fordi det var hele avdelingens ansvar å dekke behovene til barnet.

Enkelte støtteressurser beskrev at hvis ressursen ikke var til stede for å gi barnet hjelpen, kunne det være vanskelig for de andre ansatte på avdelingen å gi hjelpen. Hvis et barn eksempelvis trengte en-til-en oppfølging, kunne ikke andre ansatte gå ut av avdelingen for å gjøre dette, fordi de var for få ansatte. I spørreundersøkelsen var 72 prosent av de pedagogiske lederne i Bydel Grorud litt eller helt enig i at avdelingen ikke hadde tilstrekkelig bemanning til å gi god spesialpedagogisk hjelp til alle barn med vedtak.

Støtteressursene i Bydel Ullern oppga at barnehagene kjente barna godt. De hadde inntrykk av at barnehagen forsøkte å følge opp barna med vedtak så godt de kunne når støtteressursene ikke var der. En støtteressurs oppga at det kunne være utfordrende i starten, men at personalet mer og mer hadde forstått behovet for å følge opp barna med vedtak. Hen hadde inntrykk av at de visste hva de burde gjøre med barna, men at de ikke alltid så viktigheten av det i en hektisk hverdag, og at det fort kunne glemmes. I gjennomgangen av enkeltsaker fremgikk det i en av sakene at støtteressursen hadde tatt opp med veilederen at det var lite

pedagogisk opplegg og få felles regler i barnehagen. Det ble etter dette iverksatt tiltak i barnehagen for å bedre dette.

I spørreundersøkelsen var 64 prosent av de pedagogiske lederne i begge bydelene litt eller helt enig i at barnehagepersonalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trengte, når støtteressursene ikke var der. 40 prosent av de pedagogiske lederne i Grorud og 30 prosent i Ullern var helt eller litt enig i at barnehagepersonalet kunne for lite om de utfordringene barna med vedtak hadde.

a Samtaler med enkelte foreldre

I Bydel Grorud fortalte enkelte foreldre at de opplevde at barna deres ikke fikk den spesialpedagogiske hjelpen de skulle ha, på grunn av manglende bemanning og sykefravær. En forelder i Bydel Grorud fortalte at hen holdt barnet sitt hjemme når hen kunne, eller hentet tidlig, fordi hen ikke opplevde at det var tilstrekkelige ressurser i barnehagen til å ivareta barnets behov. En annen forelder fortalte at hjelp en-til-en hadde falt bort en periode mens støtteressursen i barnehagen var fraværende. Barnehagen hadde forsøkt løsninger i mellomtiden, men disse var ikke optimale. Støtten var nylig gjenopptatt, noe foreldrene var fornøyd med.

I Bydel Ullern fortalte en av foreldrene at det tok et halvt år fra vedtaket var fattet, til en støtteressurs var ansatt til å følge opp barnet. I perioden ble det satt inn en vikar i barnehagen. Foreldrene opplevde at det var lite kontinuitet og ingen fast person som fulgte opp barnet. En av foreldrene fortalte at barnet ikke ble like godt ivaretatt de dagene støtteressursene ikke var i barnehagen, noe de merket på barnet disse dagene.

b Veiledning av personalet fra spesialpedagog

Begge bydelene kunne vise til ulike kompetansetiltak. I begge bydelene hadde spesialpedagogene i inkluderingsteamet / ved fagsenteret ansvar for å følge opp og gi faglig veiledning med formål om å sikre at støtteressursene hadde den kompetansen som var nødvendig for å følge opp barna, i tråd med vedtaket.

I Bydel Grorud fortalte støtteressursene at de kunne kontakte spesialpedagogen i barnehagen ved behov, og at spesialpedagogene kunne observere barna og veilede på tiltak i barnehagen. En spesialpedagog oppga at hen gjerne skulle hatt mer tid til å veilede de ansatte i barnehagene, men omfanget av arbeidsoppgavene og veiledningsbehovet var stort. Hen fulgte opp 25 barn med vedtak og deres foreldre, i tillegg til 29 andre barn med tiltaksplan uten vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

I spørreundersøkelsen som de pedagogiske lederne svarte på, ble det fremhevet at det var ønskelig med mer tilstedeværelse fra spesialpedagogene i barnehagene. En pedagogisk leder oppga eksempelvis:

Barnehagens spesialpedagog som skal være til stede i barnehagen to dager per uke, har for stort ansvarsområde, og når det er større behov et annet sted, får vi mindre oppfølging og hjelp, og for tiden har ikke barnehagen vår tilstedeværende spesialpedagog.

I Bydel Ullern fulgte hver veileder ifølge teamlederen ved fagsenteret opp 15–25 barn med vedtak. Veilederne fulgte barna og ga veiledning til støtteressursene. Det var variasjon i hvor ofte støtteressursene vi snakket med, fikk veiledning: fra sjelden, fordi behovet ikke var til

stede, til fast observasjon og veiledning annenhver måned. Ifølge ny rutine fra høsten 2023 skulle veiledning til støtteressursene vurderes skjønnsmessig, men veileder burde være i kontakt med støtteressursene hver 4.–6. uke.

I spørreundersøkelsen som de pedagogiske lederne svarte på, oppga om lag 67 prosent i begge bydelene at de syns spesialpedagogene var gode til å veilede barnehagepersonalet.

Støtteressursene vi intervjuet, viste også til at de fikk nyttig kompetanseutvikling gjennom oppfølgingen fra PPTs fagteam for autisme (tidligere PPTs Senter for tidlig intervensjon, STI). Fagteamet gir opplæring og veiledning på individnivå til barn med autismespekterdiagnoser og til barn som har symptomer forenlig med autismediagnose, og som venter på utredning.

6.2.6 Barn som ikke går i barnehage

I Bydel Grorud var det, som omtalt i kapittel 3, på undersøkelsestidspunktet ett barn som gikk i barnehage på deltid, som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Barnet hadde fått vedtak før det begynte i barnehage. Før barnet begynte i barnehage, var det ifølge dokumenter i barnets sak gitt noe veiledning til foreldrene over telefon og i hjemmet. Leder for inkluderingsteamet beskrev at spesialpedagogene i inkluderingsteamet ikke hadde kapasitet til å gi hjemmeveiledning til foreldrene. Her var det ifølge lederen forbedringspotensial som det var behov for å se på løsninger for. Lederen beskrev at dette burde løses i samarbeid med flere tjenester i bydelen.

I Bydel Ullern var det på undersøkelsestidspunktet ingen barn i bydelen som ikke gikk i barnehage, og som hadde spesialpedagogisk hjelp. Mappegjennomgangen viste at det i to saker var gitt vedtak om foreldreveiledning i ti årstimer for barn som ikke gikk i barnehage, frem til barna begynte i barnehage.

6.2.7 Barn med barnehage i andre bydeler

For barn som bor i en bydel, men som har barnehageplass i en annen bydel, har bostedbydelen ansvar for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Selve utføringen av hjelpen er det bydelen barnehagen ligger i, som gjennomfører. I gjennomgangen av enkeltsaker var det to barn i Bydel Grorud og ett barn i Bydel Ullern som gikk i barnehage i en annen bydel. I Bydel Grorud var det i tillegg ett barn som tidligere hadde gått i barnehage i en annen bydel. I gjennomgangen av enkeltsaker har vi sett på om bydelene innhentet dokumentasjon som viser at barnehagen i den andre bydelen ga spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

I Bydel Grorud hadde bydelen i begge sakene innhentet spesialpedagogiske planer sent. Eksempelvis var spesialpedagogisk plan for høst 22 / vår 23 først innhentet i desember 2023, i forbindelse med at vi etterspurte dokumentasjonen. Videre hadde ikke bydelen innhentet årsrapporter, eller de hadde innhentet de sent, i de tre sakene.

I Bydel Ullern var den spesialpedagogiske planen for det første vedtaket for våren 2022 ikke innhentet. Bydel Ullern hadde fattet det andre vedtaket seks måneder etter perioden det skulle gjelde for, startet. Barnehagebydelen hadde utarbeidet den spesialpedagogiske planen fire måneder før vedtaket var fattet. Bydel Ullern hadde innhentet den spesialpedagogiske

planen etter at den var utgått. Årsrapport for siste periode var utarbeidet, og Bydel Ullen hadde innhentet den.

6.2.8 Gjennomføring av foreldrerådgivning

Den spesialpedagogiske hjelpen skal innebære et tilbud om foreldrerådgivning, i tråd med vedtaket. I Bydel Grorud oppga en spesialpedagog at det var spesialpedagogene, pedagogisk leder og noen ganger styreren i barnehagen som ga foreldrene veiledning. Veiledningen ble gitt i form av foreldresamtaler. Spesialpedagogen beskrev at hen så an behovet for foreldreveiledning, og at behovet kunne vurderes sammen med blant annet foreldre, pedagogisk leder og i mange tilfeller helsestasjonen. Spesialpedagogen så at kapasiteten ofte satt noen begrensinger for hvor mye bydelen kunne tilby av veiledning. Det var tilfeller der foreldrenes veiledningsbehov var større enn det spesialpedagogen eller andre instanser i bydelen hadde mulighet til å dekke. Dette gjaldt spesielt for foreldre til barn med autisme. PPTs fagteam for autisme bidro også med foreldreveiledning overfor de foresatte som hadde barn som fikk oppfølging derfra. I gjennomgangen av enkeltsaker så vi ikke tilfeller av at det var gitt foreldrerådgivning som var dokumentert i journalsystemet.

I Bydel Ullern var det veilederne ved fagsenteret som ga foreldrerådgivning. En veileder oppga at når et barn hadde fått vedtak, ringte hen foreldrene og hørte hva de ønsket. Det varierte om foreldrene ønsket veiledning. Noen hadde nok med samarbeidsmøtene og samarbeidet med støtteressursene. Fagsenteret prøvde i noen saker å koble på Oslohjelpa, men ikke alle ville det. Oslohjelpa kunne, ifølge veilederen, tilpasse seg foreldrene og komme hjem til dem om de ønsket. I mappegjennomgangen så vi enkelte eksempler på at veilederen hadde gitt foreldreveiledning eller kontaktet foreldre for å avtale tidspunkt for foreldreveiledning.

Foreldrene vi snakket med i de to bydelene, fortalte at de ikke hadde fått tilbud om rådgivning i forbindelse med den spesialpedagogiske hjelpen. En forelder i Bydel Grorud fortalte at helsestasjonen hadde henvist hen til Oslohjelpa, og at hen hadde fått noe veiledning der som var til hjelp. Foreldrene vi snakket med i Bydel Ullern, hadde selv søkt veiledning fra andre instanser.

6.3 Kommunerevisjonens vurdering

6.3.1 Bydel Grorud

Bydel Grorud hadde i liten grad systemer for å sikre at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i samsvar med enkeltvedtaket. Bydelen hadde ikke oversikt over timer som ikke ble gjennomført, og heller ikke et system for å ta igjen tapte timer. Spesialpedagogiske planer og årsrapporter, som skal vise hjelpen som ble gitt, ble ikke alltid utarbeidet for alle barna. Slike planer og rapporter er viktige for at bydelen kan få informasjon om hvorvidt spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med vedtaket.

Det var videre svakheter og mangler ved selve gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Det var lagt opp til at både støtteressurser og øvrig personale skulle gjennomføre spesialpedagogisk hjelp. Etter vår vurdering medførte systemet med at støtteressurser ikke skulle følge opp alle vedtakstimene, risiko for at barna med vedtak ikke alltid fikk alle sine

timer. Dette kunne forsterkes i perioder med mye sykefravær. Vi merker oss i den forbindelse at et flertall av de pedagogiske lederne oppga at personalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trengte, når støtteressursen ikke var der.

Det at alle i avdelingen skulle gi spesialpedagogisk hjelp, medførte etter vår vurdering risiko for at ikke alle vedtakstimer ble gitt av personer med kompetanse tilsvarende det som var oppgitt i vedtaket. Riktig kompetanse er en forutsetning for at innholdet i timene blir av høy kvalitet.

Når det gjelder foreldrerådgivning, merker vi oss at bydelen oppga at de ga tilbud om veiledning til foreldre i tråd med vedtaket. Manglende dokumentasjon gjør det imidlertid vanskelig å vurdere i hvilken grad foreldrerådgivning ble gitt. Vi setter likevel spørsmålstegn ved om bydelen alltid ga tilbud om dette. De få foreldrene vi snakket med, oppga at de ikke hadde fått et slikt tilbud.

Samlet sett viser undersøkelsen at Bydel Grorud ikke i tilstrekkelig grad sikret at alle barn alltid fikk spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

6.3.2 Bydel Ullern

Bydel Ullern hadde systemer som bidro til å sikre at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i tråd med enkeltvedtaket. Systemet innebar blant annet at det ble ført oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført, og bydelen hadde rutiner for å ta igjen disse timene. Spesialpedagogiske planer og årsrapporter skulle sendes fagsenteret. Bydelen hadde ikke alltid utarbeidet disse dokumentene for alle barna. Slike planer og rapporter er viktige for at bydelen kan få informasjon om hvorvidt spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med vedtaket.

Når det gjelder foreldrerådgivning, merker vi oss at bydelen oppga at den ga tilbud om veiledning til foreldre i tråd med vedtaket, noe vi så enkelte tilfeller av i gjennomgangen av enkeltsaker. Bydelen ga også tilbud om kurs som del av foreldreveiledningen. Det var likevel saker der foreldre ikke hadde fått tilbud om rådgivning, og vi setter derfor spørsmålstegn ved om bydelen sikret dette i alle saker.

Samlet sett viser undersøkelsen at Bydel Ullerns rutiner og praksis langt på vei bidro til å sikre at barn fikk spesialpedagogisk hjelp i samsvar med vedtaket.

6.3.3 Begge bydeler

Undersøkelsen indikerer at det var enkelte svakheter ved bydelenes kontroll av at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i tråd med vedtaket til de barna som bodde i bydelen, men som gikk i barnehage i andre bydeler.

7 Vurdering og evaluering av spesialpedagogisk hjelp

I dette kapittelet beskrives og vurderes bydelenes arbeid med å vurdere og evaluere spesialpedagogisk hjelp.

7.1 Revisjonskriterier

- Bydelen bør sørge for at den som gjennomfører den spesialpedagogiske hjelpen, fortløpende vurderer om hjelpen fungerer tilfredsstillende og er i samsvar med barnets behov.
- Bydelen skal sørge for at den som gjennomfører den spesialpedagogiske hjelpen, årlig utarbeider en rapport med oversikt over den hjelpen barnet har fått, og en vurdering av utviklingen til barnet.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Fortløpende vurderinger

I Bydel Grorud oppga de fleste støtteressursene at det ikke ble foretatt noen formelle vurderinger av hjelpen fortløpende, men noen beskrev at de gjorde noen vurderinger gjennom året for sin egen del. En støtteressurs brukte loggbok der hen daglig eller ukentlig beskrev hvilke tiltak hen hadde jobbet med. Foreldrene fikk med seg boka hjem. Noen støtteressurser oppga at de brukte avdelingsmøter til å gå gjennom planer og diskutere hva de hadde gjennomført av tiltak, og hvordan dette har gått. I vår gjennomgang av enkeltsaker var det i liten grad beskrivelser av fortløpende vurderinger, da disse ikke ble journalført. For barna som hadde oppfølging fra PPTs fagteam for autisme, virket det å være andre rutiner, der hjelpen i større grad ble dokumentert underveis, inkludert vurderinger av hjelpen. En spesialpedagog i bydelen beskrev at hen holdt oversikt for sin egen del gjennom et dokument for hver barnehage og hvert barn der fortløpende oppfølging ble beskrevet.

I Bydel Ullern så vi i gjennomgangen av enkeltsaker at fortløpende vurderinger var beskrevet i journalnotater fra veiledere ved fagsenteret. Alle støtteressursene oppga at de brukte en logg-/kommunikasjonsbok som foreldrene fikk med seg hjem. Fra høsten 2023 var det etablert en ny rutine om at støtteressursene skulle utarbeide en halvårsvurdering i januar som skulle sendes til fagsenteret. Tidligere var føringene fra fagsenteret at støtteressursene skulle utarbeide en halvårsvurdering «for seg selv». Støtteressursene vi snakket med, oppga at de gjorde dette i varierende grad. Ifølge ny rutine fra høsten 2023 skulle veiledning til støtteressursene vurderes skjønnsmessig, men veilederne burde være i kontakt med støtteressursene hver 4.–6. uke. I gjennomgangen av enkeltsaker så vi at det i den forbindelse ble gjort vurdering av hjelpen som ble gitt til barna.

7.2.2 Utarbeiding av årsrapport

I begge bydelene var det støtteressursene som utarbeidet årsrapportene, mens pedagogisk leder skulle lese gjennom og gi eventuelle innspill. I Bydel Grorud inneholdt malen for den

spesialpedagogiske planen en evalueringsdel som skulle fylles ut på våren hvert år, og dette utgjorde årsrapporten. Mål og tiltak oppført på starten av barnehageåret skulle da evalueres. Spesialpedagogene skulle lese gjennom evalueringen. Når det gjaldt involvering av øvrig personale på avdelingen beskrev de fleste støtteressursene at evalueringen skulle bli gjennomgått i avdelingsmøte.

I Bydel Ullern var det høsten 2023 kommet en ny mal for årsrapport som skulle brukes. Her skulle måloppnåelse konkretiseres på innfridd / delvis innfridd / ikke innfridd. Veilederne var i mindre grad involvert i utarbeidingen av evalueringen, men dersom det var noe støtteressursene ønsket å diskutere med dem, kunne de be om det. En av støtteressursene oppga at veilederne ikke alltid kjente barna så godt, og derfor ikke hadde innspill. Evalueringene skulle sendes til veilederne ved fagsenteret.

a Gjennomgang av enkeltsaker

I gjennomgangen av enkeltsaker i Bydel Grorud manglet det årsrapporter i fire av de ti gjennomgåtte sakene. I to av sakene manglet én årsrapport. I de to andre sakene var det ikke utarbeidet årsrapporter. I en av disse sakene var det to dokumenter som ga noe informasjon om tiltak bydelen jobbet med hvert halvår i 2023, men ikke en samlet årlig evaluering med oversikt over hjelpen som var gitt, og en oversikt over barnets utvikling.

I Bydel Ullern var det i fire saker ikke utarbeidet årsrapport for vedtak som ble gitt midt i barnehageåret. I én av disse sakene gikk barnet i barnehage i en annen bydel. I disse sakene gikk det om lag 1,5 år før bydelen utarbeidet årsrapport. I disse sakene var det heller ikke utarbeidet spesialpedagogisk plan for vårhalvåret. I én sak til forelås det ikke årsrapport for ett av de to årene barnet hadde vedtak for.

Alle årsrapportene inneholdt en oversikt over hjelpen barnet hadde fått. Det var også i de fleste evalueringene en vurdering av utviklingen til barnet. I Bydel Ullern var det i alle rapportene en kort beskrivelse av barnets videre behov for spesialpedagogisk hjelp. Vi så ett tilfelle av at timene var økt etter forespørsel fra støtteressursen.

7.3 Kommunerevisjonens vurdering

I Bydel Grorud var det ikke føringer som la til rette for fortløpende vurderinger av om hjelpen fungerte og var i samsvar med behovene. Manglende føringer kan gjøre at det varierer i hvilken grad hjelpen vurderes fortløpende. Det kan gi risiko for at tiltak som ikke fungerer etter hensikten, ikke blir justert fortløpende.

I Bydel Ullern var det rutiner og praksis for å gjøre fortløpende vurderinger av om den spesialpedagogiske hjelpen fungerte tilfredsstillende og var i samsvar med barnets behov.

I begge bydelene manglet det årsrapporter i noen av sakene vi gjennomgikk. Dette er ikke i tråd med barnehageloven. Manglende evalueringer av gjennomføringen av hjelpen kan gi risiko for at det ikke gjøres nødvendige justeringer i mål og tiltak, og at hjelpen som gis, dermed ikke blir så god som den kunne blitt. I de sakene hvor årsrapport forelå, var det i hovedsak gitt en oversikt over den hjelpen barnet hadde fått, og en vurdering av utviklingen til barnet opp mot mål og tiltak.

8 Samarbeid med foreldre

I dette kapittelet beskrives og vurderes bydelenes samarbeid med foreldre i utformingen av den spesialpedagogiske hjelpen.

8.1 Revisjonskriterium

- Den spesialpedagogiske hjelpen skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

8.2 Faktabeskrivelse

8.2.1 Rutiner for samarbeid med foreldre

Bydel Grorud hadde ikke skriftlige rutiner for informasjon til og samarbeid med foreldre. Bydel Ullern hadde skriftlige rutiner som beskrev ansvaret til veilederne og ansvaret til støtteressursene for å samarbeide med og involvere foreldre. Veilederne skulle innkalle til samarbeidsmøte med foreldrene.

8.2.2 Planlegging av den spesialpedagogiske hjelpen

Etter vedtak var fattet og spesialpedagogisk plan skulle utarbeides, var praksis i begge bydelene at planen skulle gjennomgå med foreldrene. Dette skjedde enten ved at foreldrene fikk planen tilsendt og underskrev, eller ved at den ble gjennomgått i et møte med støtteressursene i barnehagen. På disse møtene kunne pedagogisk leder og spesialpedagog også delta. Støtteressursene oppga at gjennomgangen med foreldrene skjedde på høsten, og at planen gjaldt for det barnehageåret.

I Bydel Grorud fortalte støtteressursene at det ved behov ble benyttet tolk i møter med foreldrene. En støtteressurs mente det kunne vært behov for å bruke tolk i dialogen med flere foreldre. I Bydel Ullern oppga støtteressursene at det sjelden var behov for tolk. To støtteressurser oppga at de hadde opplevd at en tolk ble benyttet i samarbeidsmøter.

I vår gjennomgang av enkeltsaker så vi som nevnt i kapittel 5 at det manglet spesialpedagogisk plan i enkelte saker i begge bydelene. Videre så vi i Bydel Grorud at det for de fleste sakene manglet informasjon om hvorvidt de spesialpedagogiske planene var gjennomgått med foreldrene. I åtte saker manglet det underskrift på minst en av planene for hjelpen. I noen av sakene var det beskrevet at de skulle ha en kommunikasjonsbok som ble delt med foreldrene, slik at foreldrene kunne vite hva de jobbet med hver uke. I noen planer var det beskrevet tiltak som det skulle jobbes med i hjemmet. I én plan var det spesifikt beskrevet at det skulle være jevnlig informasjonsutveksling med foreldrene. Som tidligere beskrevet i kapittel 4 så vi i en sak i Bydel Grorud at det hadde gått ett år og fem måneder fra sakkyndig vurdering var ferdigstilt, til det forelå et vedtak, tilsynelatende fordi foreldrene ikke hadde sendt samtykke om at vedtak kunne fattes. Foreldrene snakket ikke norsk. Informasjon om at bydelen måtte ha samtykke før vedtak eventuelt kunne fattes, ble sendt på norsk.

I de sakene der det forelå plan i Bydel Ullern, var alle planene underskrevet av foreldrene. Foreldresamarbeidet var også beskrevet, hovedsakelig med et eget mål og tiltak. I de fleste sakene sto det at det var viktig med et tett samarbeid mellom barnehagen og foreldrene for å kunne overføre tiltak mellom hjem og barnehage. Det kunne benyttes en kommunikasjonsbok og/eller dialog ved henting av barnet. I Bydel Ullern var det en sak der det var oppgitt i pedagogisk rapport fra barnehagen at de hadde benyttet et eldre søsken til barnet med vedtak som tolk. Det var krysset av i søknaden om spesialpedagogisk hjelp at begge foreldrene hadde behov for tolk, og at PPT hadde benyttet det i møtet med barnehagen og foreldrene. Utover det var det ikke informasjon i journalene som dokumenterte bruk av tolk.

I Bydel Grorud var det enkelte foreldre (to av fire) vi snakket med, som fortalte at de ikke hadde fått tilsendt spesialpedagogisk plan. Det ene barnet hadde hatt vedtak siden våren 2022, det andre barnet hadde fått vedtak høsten 2023.

I Bydel Ullern fortalte en av foreldrene vi snakket med, at de fikk tilsendt planen og gitt mulighet til å gi innspill. Den andre forelderen oppga at de fikk en plan for det første halvåret, men på etterskudd, slik at de skulle signere en plan for perioden som var gått. Planen etter kom på riktig tidspunkt, og de fikk lese gjennom den.

8.2.3 Gjennomføring av den spesialpedagogiske hjelpen

Som tidligere omtalt oppga en av støtteressursene i Grorud og alle i Ullern at de oppsummerte hva de hadde jobbet med i en loggbok. Foreldrene fikk loggboken med seg hjem. Støtteressursene kunne også ha møter med foreldrene gjennom året dersom det var behov for det. I begge bydelene besto involveringen av foreldrene ved gjennomføring også av samtaler ved levering og henting.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi i Bydel Ullern tilfeller av at det var formidlet informasjon til foreldre om ulike forhold i enkelte saker. Liknende informasjon var ikke journalført i sakene i Bydel Grorud.

En av foreldrene i Bydel Grorud som vi snakket med, fortalte at det hadde tatt lang tid før manglende gjennomføring av hjelpen hadde blitt formidlet til hen fra barnehagen. Forelderen var ikke fornøyd med den manglende informasjonen. En annen forelder var godt fornøyd med informasjonen hen fikk om hjelpen som ble gitt til barnet. Denne forelderen beskrev at hen fikk informasjon om hva de jobbet med, fortløpende.

I Bydel Ullern oppga en av foreldrene at de jevnlig hadde statusmøter med barnehage, støtteressurs og styrer, og at de fikk løpende informasjon om barnets utvikling. De utvekslet løpende erfaringer om hva som var bra med tiltak de gjorde hjemme og i barnehagen. Foreldrene var også fornøyd med hjelpen barnet fikk. Den andre forelderen hadde ikke fått noe spesifikk informasjon om gjennomføringen av hjelpen barnet fikk. De opplevde at barnet fikk et godt tilbud de timene støtteressursene var der, men at det ikke ble like godt ivare tatt de dagene støtteressursene ikke var i barnehagen. De merket det på barnet disse dagene.

8.2.4 Evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen

I Bydel Grorud oppga de fleste støtteressursene at foreldrene fikk anledning til å gjennomgå og gi innspill til evalueringen som ble utarbeidet årlig. Den skulle også gjennomgå med foreldrene i møter på våren. I Bydel Ullern oppga støtteressursene at foreldrene ikke var særlig involvert i utarbeiding av årsrapporten, men at de fikk den etter at den var godkjent, og kunne komme med innspill.

I begge bydelene ble alle spesialpedagogiske planer og årsrapporter skrevet på norsk. Støtteressursene i Bydel Grorud beskrev at en tolk ble benyttet i møter der disse ble gjennomgått, for å sikre at foreldrene forsto innholdet i dokumentene.

I gjennomgangen av enkeltsaker så vi at det manglet underskrift fra foreldre på noen årsrapporter i begge bydelene. De var altså ikke dokumentert gjennomgått med foreldre.

I Bydel Grorud hadde to foreldre vi snakket med, fått informasjon om utviklingen til barnet. Én av disse mente at det kanskje var gitt gjennom en rapport som ble beskrevet i et møte. I Bydel Ullern hadde en av foreldrene fått en årsrapport, mens den andre forelder vi snakket med, oppga at de ikke hadde fått det.

8.3 Kommunerevisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at støtteressursene og spesialpedagogene var opptatt av å ha et godt samarbeid med foreldrene om gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. I Bydel Ullern var også godt foreldresamarbeid et mål i de fleste planene. Det var likevel svakheter i begge bydelene. Det var saker der spesialpedagogisk plan manglet, der planen ble utarbeidet sent, eller der dokumentene manglet foreldrenes underskrift. Vi setter derfor spørsmålstegn ved om planer og årsrapporter alltid ble gjennomgått med foreldrene.

Manglende utarbeiding av spesialpedagogisk plan, og manglende gjennomgang av planer og rapporter med foreldrene, gjør at foreldrene mister en viktig kanal for å gi innspill til utformingen av den spesialpedagogiske hjelpen.

9 Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i alle bydeler

Kommunerevisjonen har gjennomført en kartlegging av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i de tretten bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

9.1 Organisering og antall barn med vedtak

I de fleste bydelene var den spesialpedagogiske hjelpen organisert under enhet for barnehage, der et fagsenter eller en liknende enhet hadde ansvar for å fatte og gjennomføre vedtak. Bydelenes spesialpedagoger og støtteressurser var ansatt i enheten. Spesialpedagogene hadde et veiledningsansvar overfor støtteressurser og foreldre, mens støtteressursene hadde ansvar for å gjennomføre hjelpen til barn med vedtak.

I bydelene Alna og Gamle Oslo var spesialpedagoger og støtteressurser ansatt i barnehagene. Fra august 2024 ville Bydel Grünerløkka gjøre tilsvarende, og Bydel Sagene hadde et pågående prøveprosjekt med dette. Bydelene beskrev at det i hovedsak var Pedagogisk fagsenter, barnehagene og PPT som var involvert i arbeidet. Helsestasjonen kunne avdekke barn som kunne ha behov, spesielt dersom barna ikke gikk i barnehage.

Oslohjelpa er et lavterskeltilbud som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier får rask og riktig hjelp når de har behov for det. De fleste bydelene beskrev at Oslohjelpa ikke hadde en formell rolle i den spesialpedagogiske hjelpen. Samtidig fremhevet flere at Oslohjelpa veiledet familier der det kunne være barn som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Tabell 3 nedenfor viser antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i bydelene per 1. januar 2024.

Tabell 3 Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp per 1. januar 2024

Bydel	Antall barn med vedtak
Alna	160
Bjerke	125
Frogner	50
Gamle Oslo	97
Grünerløkka	121
Nordre Aker	62
Nordstrand	95
Sagene	104
St. Hanshaugen	40
Stovner	129
Søndre Nordstrand	94
Vestre Aker	57
Østensjø	71

Note: Antall barn med vedtak er oppgitt av bydelene.

Tabellen viser at antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp varierte mellom 160 i Bydel Alna til 40 i Bydel St. Hanshaugen. Så å si alle barna med vedtak gikk i barnehage. Det var kun bydelene Bjerke og Søndre Nordstrand som hver hadde ett barn som ikke gikk i barnehage, og som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Et flertall av bydelene oppga at både vedtak og timeomfang i vedtakene hadde økt siden 2019. Bydelene Frogner, Nordre Aker, St. Hanshaugen og Østensjø hadde hatt en stabil utvikling siden 2019, mens Bydel Vestre Aker hadde hatt en nedgang. Nedgangen skyldtes ifølge bydelen at barn med sosioemosjonelle vansker ikke lenger ble henvist til PPT, men gitt oppfølging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet. Et flertall av bydelene beskrev at det var en økning i antall barn med sammensatte og komplekse vansker samt en økning i barn med autismespekterdiagnoser.

9.2 Tidlig identifisering og gjennomføring av hjelpen

De fleste bydelene oppga at barna i barnehage med behov for spesialpedagogisk hjelp ble identifisert tidlig. Flere påpekte at det var vanskeligst å identifisere behov for spesialpedagogisk hjelp hos de stille barna. En bydel trakk frem at taushet gjerne ble oppfattet som et personlighetstrekk mer enn en vanske. Flere bydeler fremhevet risiko for sen identifisering av behov for spesialpedagogisk hjelp hos barn som ikke gikk i barnehage. Dette gjaldt spesielt bydelene med lavest barnehagedeltakelse. Det var også risiko knyttet til barn som hadde flyttet rundt, og som derfor ikke hadde vært i kontakt med de ulike instansene tidligere.

På spørsmålet om hvorvidt alle barn fikk spesialpedagogisk hjelp i tråd med vedtakene, oppga de fleste bydelene at dette kunne være utfordrende. Bydelene beskrev at de måtte rekruttere fortløpende når behov oppsto. I påvente av rekruttering kunne barn få hjelp fra personale med annen kompetanse enn den som var oppgitt i vedtaket. Rekruttering gjennom året resulterte i mange midlertidige stillinger, noe som medførte vansker med å sikre kontinuitet i tjenesten samt å få personer med riktig kompetanse. Det var også utfordrende å finne kompetente vikarer ved sykefravær.

Flere bydeler fremhevet at deres største utfordring var at de ikke hadde nok ressurser, og at antall ansatte ikke sto i forhold til antall uketimer/årstimer i vedtakene. En bydel fremhevet at bydelenes fordelingssystem for budsjetter² i for liten grad tok i betraktning det reelle behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Mange av bydelene opplevde at støtteressursene og spesialpedagogene hadde god kompetanse, men flere trakk frem utfordringer knyttet til økningen i barn med autisme.

² Bydelenes fordelingssystem fordeler budsjetter til bydelene ut fra hvilke forhold som skaper behov blant befolkningen. Befolkningens antatte behov for kommunale tjenester skal fanges opp i målbare kjennetegn ved innbyggerne.

9.3 Erfaringer fra foreldre

Foreldreutvalget for barnehager i Oslo har samlet inn erfaringer fra foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og 26 foreldre har gitt innspill.

Foreldrene hadde ulike erfaringer med bydelens tilbud om spesialpedagogisk hjelp. Noen var svært fornøyd med gjennomføringen av hjelpen og med informasjonen de hadde fått. Andre opplevde manglende informasjon om hvem som skulle gi hjelpen, både generelt og ved fravær av pedagog, om tiltakene som ble jobbet med, og om barnets utvikling. Flere foreldre trakk frem at manglende bemanning og kompetanse medførte at barnet ikke fikk den hjelpen det skulle hatt. Noen oppga at det tok lang tid å få på plass en fast støtteressurs, mens andre pekte på at hjelpen falt bort ved sykefravær.

Enkelte trakk frem at de savnet informasjon om at foreldrene selv kunne søke om spesialpedagogisk hjelp og be om en sakkyndig vurdering fra PPT.

10 Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommune sikrer at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Forvaltningsrevisjonen har omfattet Bydel Grorud og Bydel Ullern og har hovedsakelig tatt for seg perioden 2022 og 2023. I tillegg er det gjennomført en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

10.1 Oppsummering

Den beskrivende kartleggingen viser at bydelene har opplevd en økning i antall barn med sammensatte og komplekse vansker samt en økning i barn med autisme. Det var kun to bydeler der barn som ikke gikk i barnehage, hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Mangel på ressurser ble fremhevet som en utfordring som ble forsterket i perioder med mye sykefravær.

10.2 Konklusjoner

Samlet konklusjon

Forvaltningsrevisjonen viser at enkelte deler av Bydel Groruds praksis bidro til at barn under opplæringspliktig alder kunne få nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Samtidig sikret ikke bydelen i tilstrekkelig grad at barna alltid fikk nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Bydel Ullern hadde systemer og praksis på flere områder som bidro til at barn under opplæringspliktig alder fikk nødvendig hjelp.

Begge bydelene jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, og bydelene var opptatt av å ha et godt samarbeid med foreldrene om gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Det var likevel svakheter og mangler ved begge bydelenes arbeid med å fatte vedtak og med å utarbeide planer og årsrapporter. I Bydel Grorud ble barn som ikke gikk i barnehage, i hovedsak ikke henvist til PPT. Det var i tillegg risiko for at barna ikke alltid fikk alle sine vedtakstimer, samt at ikke alle vedtakstimene ble gitt av personer med kompetanse i tråd med vedtaket. I Bydel Ullern kunne barnehagene i noen tilfeller ha en «vent og se»-holdning i identifisering av barn med mulige behov.

Tidlig identifisering av barn med mulige behov for spesialpedagogisk hjelp

Begge bydelene jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. I Bydel Grorud var det en svakhet at det i liten grad var etablert systematisk samarbeid mellom helsestasjonen og inkluderingsteamet, samt at det var en mangel at barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp ikke ble henvist til PPT før de eventuelt begynte i barnehage. Dette kan medføre at barnets vansker ikke blir avhjulpet på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette blir forsterket av at bydelen har lavere barnehagedeltakelse enn snittet for Oslo, og av at det er flere barn som starter senere i barnehage.

I Bydel Ullern var det en svakhet at barnehagene i noen tilfeller kunne ha en «vent og se»-holdning til å ta kontakt med pedagogisk fagsenter. Dette kan ha medført at noen barn fikk

vedtak om spesialpedagogisk hjelp senere enn de burde ha fått. Fagsenteret var klar over utfordringen og jobbet med å trygge barnehagene i sine vurderinger.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Begge bydelene innhentet samtykke fra foreldrene og sakkyndig vurdering fra PPT i de gjennomgåtte sakene. Det var likevel enkelte svakheter og mangler ved bydelenes arbeid med å fatte vedtak. I Bydel Grorud avvek noen av vedtakene fra sakkyndig vurdering uten at dette var begrunnet. Blant annet var beskrivelser av kompetanse i et flertall av vedtakene ikke i tråd med tilrådingen i den sakkyndige vurderingen. Det er viktig at det spesialpedagogiske tilbudet fremgår klart og tydelig av vedtaket. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foreldrene kan klage på. I Bydel Ullern var noen av vedtakene fattet lang tid etter perioden de skulle gjelde for. Dette er ikke i tråd med barnehageloven og kan svekke foreldrenes klagemuligheter. Det kan også gi risiko for at barna ikke får den hjelpen de har krav på.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

Begge bydelene hadde en praksis for å utarbeide spesialpedagogiske planer. Samtidig var det ikke laget planer for alle år i alle gjennomgåtte saker, og noen planer var utarbeidet sent eller i slutten av perioden de skulle gjelde for. Svakheter gir risiko for at planen ikke blir et godt nok verktøy for å sikre gjennomføring av hjelpen i tråd med vedtaket.

I Bydel Grorud var det risiko for at barn ikke alltid fikk alle sine vedtakstimer, samt at ikke alle vedtakstimer ble gitt av personer med kompetanse i tråd med vedtaket. Riktig kompetanse er en forutsetning for at innholdet i timene blir av høy kvalitet. Bydelen hadde ikke oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført som planlagt.

Bydel Ullern hadde systemer som kunne bidra til å sikre at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i tråd med enkeltvedtaket. Systemet innebar blant annet at det skulle føres oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført.

I begge bydelene setter vi spørsmålstegn ved om tilbud om foreldrerådgivning alltid ble gitt i tråd med vedtaket.

Når det gjaldt evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen, manglet det i begge bydelene årsrapporter i noen av sakene Kommunerevisjonen gjennomgikk. Dette er ikke i tråd med barnehageloven. Manglende evalueringer av gjennomføringen av hjelpen kan gi risiko for at det ikke gjøres nødvendige justeringer i mål og tiltak, og at hjelpen som gis, dermed ikke blir så god som den kunne blitt.

Samarbeid med foreldre

Bydelene var opptatt av å ha et godt samarbeid med foreldrene. Det var likevel svakheter i begge bydelene. Det var saker der spesialpedagogisk plan manglet, der planen ble utarbeidet sent, eller der dokumentene manglet foreldrenes underskrift. Kommunerevisjonen setter derfor spørsmålstegn ved om planer og årsrapporter alltid ble gjennomgått med foreldre. Slike gjennomganger kan være en viktig kanal for foreldre som vil gi innspill til utformingen av den spesialpedagogiske hjelpen.

10.3 Anbefalinger

Bydel Grorud og Bydel Ullern bør

- iverksette tiltak for å sikre at utformingen av alle vedtak er i tråd med regelverket
- iverksette tiltak for å sikre at årsrapporter utarbeides for alle barn med vedtak
- vurdere tiltak for å sikre at spesialpedagogiske planer foreligger for alle barn med vedtak
- vurdere tiltak for å sikre at alle foreldre får tilbud om foreldrerådgivning i tråd med vedtaket

Bydel Grorud bør i tillegg

- iverksette tiltak for å sikre at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført i tråd med vedtaket
- iverksette tiltak for å sikre at barn som ikke går i barnehage, får nødvendig spesialpedagogisk hjelp
- vurdere behov for tiltak for å bedre samarbeidet mellom inkluderingsteamet og helsestasjonen

Byråden for utdanning bør vurdere behov for tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger og konklusjoner.

11 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for utdanning, Bydel Grorud og Bydel Ullern. I dette kapittelet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–5.

11.1 Byråden for utdanning

11.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for utdanningen skriver i sin uttalelse at det har vært jevnlig dialog med Kommunerevisjonen underveis i undersøkelsen, herunder i forbindelse med byrådsavdelingens oppstart av en egen undersøkelse om spesialpedagogisk hjelp i januar 2024. Byråden har ikke kommentarer til metoder eller anvendte data, men syns det er positivt at det er gjort en kartlegging i alle bydeler. Byråden skriver at kildene til revisjonskriteriene, herunder barnehageloven, gir et godt grunnlag for kriteriene.

Når det gjelder iverksetting av eventuelle tiltak, skriver byråden at hun vil ha dialog med Bydel Grorud og Bydel Ullern om hvilke tiltak som igangsettes på bakgrunn av rapportens konklusjoner. Byrådsavdelingen vil innkalle de to bydelene til et møte der de kan redegjøre for tiltak og fremdriftsplan. Byråden skriver at Kommunerevisjonens rapport om spesialpedagogisk hjelp vil bli innlemmet i byrådsavdelingens eget kunnskapsgrunnlag på det spesialpedagogiske feltet, og at anbefalinger og konklusjoner vil inkluderes i byrådsavdelingens sammenstilling. Analysen av det samlede kunnskapsgrunnlaget til byrådsavdelingen vil munne ut i anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til førskolebarn med særskilte behov.

11.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varsler relevante tiltak i lys av rapportens anbefalinger.

11.2 Bydel Grorud

11.2.1 Bydelens uttalelse

Bydel Grorud skriver i uttalelsen at informasjonen om undersøkelsen har vært tilstrekkelig klar gjennom undersøkelsesperioden. Bydelen mener revisjonskriteriene som er lagt til grunn gir et godt grunnlag for vurderingene som er gitt i rapporten. Rapporten oppfattes som nyttig, samtidig som bydelen har kommentarer til rapportens anvendte metode og data, og rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Med hensyn til prosjektets anvendte metode, kilder og data, skriver bydelen i uttalelsen at rapporten ikke beskriver statistikk om de to bydelenes ulike sosioøkonomiske forutsetninger, og ulike rammebetingelser, noe som gjør det vanskelig å sammenligne bydelene. Bydelen skriver at den i tillegg til barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, både har barn med behov for tett systematisk oppfølging, og barn med behov for oppfølging fra tid til annen, på et lavterskelnivå. Bydelen opplever at sistnevnte gruppe ikke er tydelig nok beskrevet i rapporten. Bydelen oppgir at den til sammen har et høyt antall barn med behov for ekstra

oppfølging, noe som har gjort det nødvendig å tenke nytt om organisering for å møte barnas behov.

Når det gjelder bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger, mener bydelen at rapporten i liten grad reflekterer nyere forskning, og faglige og politiske føringer knyttet til skjæringspunktet mellom spesialpedagogikk og allmennpedagogikk. Bydelen skriver at den de siste årene har hatt fokus på at den spesialpedagogiske hjelpen i all hovedsak skal gis som en integrert del av barnehagehverdagen. Bydelen trekker frem Kommunerevisjonens vurdering der det påpekes risiko for at kompetansen til de som gjennomfører hjelpen ikke er i tråd med vedtaket. Bydelen skriver at den mener bydelens løsning, der samtlige ansatte på avdelingene i barnehagene skal ha kompetanse om tiltak i barnets plan og utføre tiltakene, er god.

Bydelen viser videre til omtale av dokumentasjon av utførte en-til-en timer. Bydelen skriver at å telle timer og dokumentere en-til-en hjelp kan oppleves som en motsetning til barnehagenes fokus på å dekke barnets behov både til individuell støtte og for å oppleve tilhørighet. Bydelen skriver videre at omfanget av barn med ulike former for strev innebærer at bydelen må sikre at den ivaretar alle barn, også de som ikke har timefestet vedtak.

Når det gjelder iverksetting av eventuelle tiltak, skriver bydelen at anbefalingene beskrevet i rapporten vil bli tatt til etterretning og at den vil ta grep for at alle anbefalingene blir ivaretatt.

Bydel Grorud skriver følgende:

- Alle innspill til forbedringer beskrevet i rapporten om utforming av vedtak i tråd med regelverket vil tas til etterretning og innarbeides i bydelens vedtaksrutine.
- Bydelen ser det hensiktsmessige i å lage et bedre system for å kvalitetssikre utarbeidelsen av barnets plan med årsevaluering. Videre skal det utarbeides en systematikk for bedre innhenting av dokumentasjon av evaluerte barnets planer årlig. Dette ansvaret skal ligge på ledernivå.
- Bydelen ser det hensiktsmessige i å lage et bedre system for å kvalitetssikre oppfølging av utarbeidelse av barnets plan/spesialpedagogisk plan så raskt som mulig etter at sakkyndig vurdering er mottatt, eller når inkluderingsteamets observasjoner tilsier at det er behov for en barnets plan på individnivå. Dette ansvaret skal ligge på ledernivå.
- Bydelen ser det som hensiktsmessig å innhente/lage et system for rapportering av foreldrerådgivning som utføres av inkluderingsteamet.
- Bydelen vil fortsette arbeidet med å sørge for at alle ansatte har rett kompetanse til å møte barns behov, og spesielt for barna med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.
- Bydelen ser det som hensiktsmessig å tydeliggjøre rutinen for samarbeid mellom inkluderingsteamet og helsestasjonen for å sikre spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage.
- Bydelen ser det som svært hensiktsmessig å så raskt som mulig jobbe for bedre samarbeid. Rapporten vil gjennomgå med helsestasjonen, inkluderingsteamet og med faglederne i alle barnehagene. Dette vil danne et felles utgangspunkt for videre samarbeid, og tydeliggjøring av felles rutiner er svært viktig.

Bydelen vil utarbeide en fremdriftsplan for ivaretagelse av tiltakene etter rapporten foreligger. Bydelens ledelse har allerede startet å utarbeide en tydeligere samarbeidsmodell mellom helsestasjonen, inkluderingsteamet og barnehage som skal iverksettes så raskt som mulig.

11.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Når det gjelder bydelens kommentarer til anvendte kilder, har vi benyttet statistikk fra barnehagefeltet for å gi kontekst til undersøkelsen. I disse tallene reflekteres blant annet de reviderte bydelenes ulike omfang av barn med særlige behov. Vurderingene våre er imidlertid utformet på bakgrunn av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, heller enn på bakgrunn av sammenlikning mellom de to reviderte bydelene. Vi merker oss bydelens kommentar om at det hadde vært ønskelig med statistikk om sosioøkonomiske forhold.

Som følge av bydelens kommentar om at den også følger opp noen barn på et mer lavterskel nivå, har vi lagt inn en setning som beskriver dette under punkt 2.2.1 i rapporten.

Bydelen ønsket at rapporten i større grad reflekterte nyere forskning og faglige og politiske føringer knyttet til skjæringspunktet mellom spesialpedagogikk og allmennpedagogikk. Kommunerevisjonen understreker at revisjonskriterierene er utledet fra nåværende lovverk og nasjonale veiledere, og at det er disse kravene som ligger til grunn for våre vurderinger.

Bydelen hadde ulike kommentarer til rapportens konklusjoner og anbefalinger. Bydelen mener at sin løsning, der alle ansatte skulle gi spesialpedagogisk hjelp, er god. Vi vil bemerke at det er vedtakene som skal legge føringene for kompetansen de ansatte som gir hjelpen skal ha. Fordi barnas behov kan være komplekse, viser vedtakene normalt sett til at de ansatte skal ha spesialpedagogisk kompetanse. Det er støtteressursene som har avsatt tid til å jobbe med planer og tiltak for barna med vedtak, og de har vanligvis pedagogisk kompetanse og erfaring. Dette tilsier at de derfor ofte kan mest om barnas utfordringer og tiltakene som skal gjennomføres for å møte dem. Videre viste resultatene fra spørreundersøkelsen at et flertall av de pedagogiske lederne oppga at personalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trengte når støtteressursen ikke var der, i tillegg til at 40 prosent av dem var helt eller litt enig i at barnehagepersonalet kunne for lite om de utfordringene barna med vedtak hadde. Kommunerevisjonen vurderer derfor at det at alle i avdelingen skulle gi spesialpedagogisk hjelp, medførte risiko for at ikke alle vedtakstimer ble gitt av personer med kompetanse tilsvarende det som var oppgitt i vedtaket.

Når det gjelder å dokumentere en-til-en hjelp, vil vi påpeke at det er sakkyndig vurdering og vedtak som skal legge føringer for hvordan hjelpen skal gis. Når det gjelder dokumentasjon av hjelp, har Kommunerevisjonen beskrevet i rapporten at bydelen ikke hadde oversikt over timer med spesialpedagogisk hjelp som ikke ble gjennomført som planlagt. For at barna skal få innfridd sin lovpålagte rett slik denne er nedfelt i barnehageloven i dag, skal barna få det timeantallet som er oppgitt i vedtaket. Manglende oversikt over gjennomførte/ikke gjennomførte timer kan gjøre det utfordrende å sikre denne retten.

Bydelen varsler relevante tiltak til de fleste anbefalingene. Til anbefalingen om å sikre at spesialpedagogisk hjelp gjennomføres i tråd med vedtaket, er vi enig i at det er viktig å sikre kompetansen til de som gir hjelpen. Med dagens system har ikke bydelen oversikt over om barna får det omfanget av spesialpedagogisk hjelp de har lovmessig krav på. Det kan være

viktig for å sikre at hjelpen blir gitt i tråd med vedtaket. Bydelen varslet ikke tiltak knyttet til dette.

11.3 Bydel Ullern

11.3.1 Bydelens uttalelse

Bydel Ullern skriver i sin uttalelse at informasjonen om prosjektet har vært tilstrekkelig klar. Bydelen ser det som positivt at Kommunerevisjonen har brukt flere datakilder, som journalgjennomgang, intervjuer, observasjoner og spørreundersøkelse. Bydelen har en kommentar til rekrutteringen av foreldre som intervjuobjekter, og påpeker at det kan være utfordrende med validiteten i det som beskrives som foreldrenes meninger, da utvalget er svært lite. Revisjonskriteriene, og kildene de er utledet fra, oppleves som passende og dekkende for undersøkelsens tema.

Bydelen oppfatter rapportens konklusjoner og anbefalinger jevnt over som riktige, med unntak av vurderingen som omhandler innhenting av skriftlig samtykke fra foreldrene før det fattes vedtak. Bydelen har fått en vurdering fra en jurist fra Helsestaten som understreker at muntlig samtykke gjengitt skriftlig er tilstrekkelig. Bydelen mener det er risiko for å miste verdifull tid dersom den endrer nåværende rutine til å sende ut et samtykkeskjema ved at dette kan forsinke oppstarten av den spesialpedagogiske hjelpen.

Når det gjelder iverksetting av eventuelle tiltak, oppgir bydelen tiltak den allerede har startet å jobbe med samt tiltak den vil jobbe videre med.

Bydelen oppgir følgende tiltak den har iverksatt eller vil iverksette i tiden fremover:

- Bydelen har hatt fagdag med alle støttepedagogene der det ble understreket viktigheten av å levere spesialpedagogiske planer og rapporter innen bydelens tidsfrister.
- «Vent og se»-holdningen i barnehager vil være et fokusområde for neste barnehageår, der barnehagesjefen også er koblet på.
- Fra høsten 2024 vil pedagogisk fagsenter iverksette tiltak for å formidle kunnskap til pedagogiske ledere. Bydelen vil ta i bruk felles fagdager, samhandlingshjulmøter og egne gruppechattinger i dette arbeidet.
- Bydelen har arbeidet med en rutine for saksbehandling av vedtak de siste 2,5 årene. Fra høsten 2024 vil en av saksbehandlerne sette av 20 prosent mer tid til dette arbeidet.

Tiltak som ikke allerede er igangsatt vil iverksettes høsten 2024 ved nytt barnehageår. Tiltakene skal jobbes med kontinuerlig i årene fremover og er forankret i bydelens budsjettplan.

11.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde en kommentar til rekruttering av foreldre til intervjuer. Kommunerevisjonen har forsøkt å rekruttere foreldre på ulike måter: gjennom brev til 20 tilfeldig valgte foreldre som hadde barn med vedtak, gjennom Foreldreutvalget for barnehager (FUB), og gjennom at barnehagestyrene i noen barnehager har sendt ut beskjed til alle foreldre i barnehagene med informasjon om undersøkelsen og at vi ønsker å prate med foreldre. Likevel var det kun et fåtall foreldre som kontaktet oss. Vi er enige i at disse foreldrenes meninger ikke nødvendigvis representerer meningene til alle foreldre til barn med vedtak i bydelen. Dette er beskrevet i

rapportens metodekapittel. Vi oppgir antallet foreldre vi har pratet med i hver bydel første gang informasjon fra foreldreintervjuene beskrives i rapporten, og har ikke benyttet funnene til å generalisere.

Bydelen hadde en kommentar til vår vurdering om innhenting av skriftlig samtykke før vedtak fattes. God forvaltningsskikk tilsier etterprøvnbarhet, og vi påpeker derfor i vår vurdering at manglende skriftlighet reduserer muligheten for å etterprøve hvorvidt foreldrene har gitt samtykke. Vi merker oss at bydelen har gjort en vurdering av innhenting av skriftlig samtykke opp mot rask oppstart av spesialpedagogisk hjelp, og at de regner muntlig samtykke som senere gjengis skriftlig, som tilstrekkelig.

Bydelen varsler relevante tiltak til de fleste av Kommunerevisjonens anbefalinger. Bydelen varsler ikke tiltak til vår anbefaling om å vurdere tiltak for å sikre at alle foreldre får tilbud om foreldreveiledning i tråd med vedtaket.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1036/22 *Instruks for virksomhetsstyring, 3.2 Beslutningsgrunnlag og gjennomføring av politiske vedtak mv.*

Eksterne referanser

LOV 2005-06-17 nr. 64: *lov om barnehager (barnehageloven)*

LOV 1967-02-10: *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

FOR-2018-10-19 nr. 1584 *forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende tiltak i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 5. (forskrift om helsestasjon- og skolehelsetjeneste)*

Prop.103 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringslova spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)*

Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*

Helsedirektoratet (2023) *Nasjonal faglig retningslinje Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, punkt 4. Helsestasjon 0–5 år. 30.06.2023*

Norconsult (2023) *Kunnskapsoppsummering spesialundervisning. En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen. 2023-01-02*

Rambøll (2021): *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud. Kartlegging og behovsanalyse*

Senter for økonomisk forskning rapport nr. 07/22: *Barn med særskilte behov. Statistikk og analyse fra Oslo kommune*

Utdanningsdirektoratet (2017) *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. 29.03.2017*

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage.....	13
Tabell 2 Andel barn i barnehage i forhold til innbyggere (1–5 år) og andel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2022. Prosent.	13
Tabell 3 Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp per 1. januar 2024	43

Figuroversikt

Figur 1 Ansattes utdanningsbakgrunn, 2023	14
Figur 2 Saksgang spesialpedagogisk hjelp	16
Figur 3 På min avdeling har vi kompetanse som gjør at vi er gode på å oppdage barn med mulige behov tidlig, prosent. N = 175	18
Figur 4 I en travel barnehagehverdag kan det være barn med behov for spesialpedagogisk hjelp som ikke fanges opp av oss, prosent. N = 175	19
Figur 5 Barnehagen venter noen ganger for lenge med å gi beskjed til bydelen om barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, prosent. N = 175	20

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de forventningene og kravene Kommunerevisjonen legger til grunn for våre vurderinger, det vil si de krav, normer og/eller standarder som bydelene vil bli vurdert mot. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder, eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra barnehageloven med forarbeider, Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp og forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Problemstillingen i denne undersøkelsen er følgende:

- Sikrer Oslo kommune at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp?

For å besvare problemstillingen har vi undersøkt følgende punkter:

- tidlig identifisering av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp, herunder i barnehage og på helsestasjon
- saksbehandling og vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialpedagogisk hjelp til barn med vedtak
- samarbeid med foreldre

I det videre går vi gjennom revisjonskriteriene og utledningen som ligger bak dem.

Tidlig identifisering og oppfølging av barn med mulig behov og saksbehandling av vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Revisjonskriterier

- Bydelen skal sikre tidlig identifisering av barn som kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp.
- Bydelen skal utrede barnets behov for spesialpedagogisk hjelp dersom foreldrene samtykker til det, herunder innhente en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) før vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes.
- Bydelen skal fatte et enkeltvedtak om hvorvidt barnet skal få spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Det skal hentes samtykke fra barnets foreldre før vedtak fattes. Eventuelle avvik fra tilrådommen i den sakkyndige vurderingen skal grunngis. Vedtaket skal inneholde:
 - hva hjelpen skal gå ut på
 - hvor lenge hjelpen skal vare
 - hvilket timeomfang hjelpen skal ha
 - hvordan hjelpen skal organiseres
 - hvilken kompetanse de som gir hjelpen, skal ha
 - tilbud om foreldrerådgivning

Utleddning

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

§ 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp, første til fjerde ledd:

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage.

Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning

Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen

Barnehageloven § 32 slår fast at det skal innhentes samtykke fra barnets foreldre før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dersom foreldre ikke gir samtykke, kan det ikke treffes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Prop.103 L (2015–2016) Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

3.1 Formålet med spesialpedagogisk hjelp, 3.1.5 Departementets vurdering

Å fastsette formålet direkte i ordlyden i barnehageloven vil bidra til å synliggjøre hva som er hensikten med retten til spesialpedagogisk hjelp, og hvilken funksjon hjelpen skal ha. Departementet foreslår å tydeliggjøre at formålet med den spesialpedagogiske hjelpen er at barnet får tidlig og nødvendig hjelp.

(...) I forslaget er det presisert at formålet med hjelpen «er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.» Formålet synliggjør at hensikten med den spesialpedagogiske hjelpen, er å sørge for at barnet så tidlig som mulig får nødvendig hjelp. Denne hjelpen vil typisk være bistand til utvikling av barnets språklige og sosiale ferdigheter.

Kapittel 12 Merknader til bestemmelsene

Første ledd fastslår at det er en individuell rett til spesialpedagogisk hjelp. Vilkåret for at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp er at barnet har særlige behov for slik hjelp. Å avgjøre om et barn har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp er en skjønnsmessig vurdering. Særlige behov innebærer at barnets behov må være mer omfattende enn det behovet barn på samme alder vanligvis har. Det er ingen nedre aldersgrense for rett til spesialpedagogisk hjelp. Når foreldrene ber om spesialpedagogisk hjelp for sitt barn, må kommunen sørge for at PP-tjenesten utarbeider en sakkyndig vurdering, og at det deretter fattes et vedtak».

(...) Spesialpedagogisk hjelp skal gi barnet tidlig hjelp og støtte. Formålet med hjelpen er at den skal bidra til barnets utvikling og læring, og må ses i sammenheng med formålet for barnehagens innhold og oppgaver. Hjelpen skal bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skolen, og at barnet får nødvendig hjelp slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Meld. St. 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

Skal vi lykkes med å nå målet om en god utdanning og like muligheter for alle, må vi starte tidlig. I de tre første årene i et barns liv er hjernen på sitt mest formbare, og disse årene er avgjørende for videre utvikling og læring, jf. figur 2.4.

I gode barnehager observerer og vurderer de ansatte fortløpende barnets trivsel og allsidige utvikling med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og behov. Systematisk vurdering kan bidra til at de ansatte i større grad oppdager og avdekker om barna trenger ekstra oppfølging og støtte, og til at de får et mer kritisk blikk på egen praksis.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

§ 5. Innholdet i helsestasjonstjenesten, punkt d

Tilbudet til gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere og barn og ungdom 0–20 år i helsestasjonstjenesten skal inneholde

d. kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp

f. oppsøkende virksomhet til barn og familier med behov for ekstra oppfølging

Utdanningsdirektoratets Veilederen Spesialpedagogisk hjelp

Ved at kommunen setter inn spesialpedagogiske hjelpetiltak vil det være mulig å gripe inn på et tidlig stadium. Dette er i tråd med målsetninger om tidlig innsats.

Bekymringsfasen - fase 1

Fasen kjennetegnes ved at foreldrene eller andre som kjenner barnet, for eksempel ansatte i barnehagen eller helsesykepleier, er bekymret for utviklingen til barnet.

(...)

Fange opp – følge med

Barnehagepersonalet som vurderer at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp bør drøfte dette med styrer, pedagogisk leder eller kolleger.

Det er viktig å være i tidlig dialog med foreldrene slik at de er innforstått med det arbeidet som blir gjort. Dersom barnehagepersonalet ønsker å drøfte bekymringen med instanser utenfor barnehagen, f.eks. spesialpedagogisk team i kommunen eller PP- tjeneste må foreldrene samtykke til dette.

Barnehagepersonalet kan likevel drøfte saken anonymt med eksterne instanser. Ved samarbeid med andre må regler for samtykke og taushetsplikt overholdes.

Helsedirektoratet nasjonal faglig retningslinje Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, punkt 4. Helsestasjon 0–5 år

Målet med helsestasjonsprogrammet er:

- å fremme fysisk, psykisk og sosial utvikling hos sped- og småbarn
- å avdekke fysiske og psykiske utviklingsavvik tidlig
- å bidra til at barn får oppfølging og henvises videre ved behov

Ved behov for ekstra oppfølging

I tillegg til de anbefalte konsultasjonene i helsestasjonsprogrammet, bør familien tilbys ekstra oppfølging når det er nødvendig.

Eksempler på situasjoner der det kan være behov for ekstra konsultasjoner:

- ved bekymring/utfordringer knyttet til for eksempel amming, kosthold, søvn, vekt, trivsel og samspill
- til familier som av ulike årsaker har behov for ekstra støtte eller veiledning
- dersom barnet ikke går i barnehage

Begrunnelse

Helsestasjonen har en unik mulighet til å observere, gi veiledning og råd, samt følge opp utsatte barn og unge. Helsestasjonen skal ha et tett tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og skal henvise videre til det øvrige hjelpeapparat ved behov.

Barnehage: Helsestasjonen skal ha et systematisk samarbeid med barnehager i kommunen

Helsestasjoner og barnehager har til sammen god kunnskap om barnepopulasjonen og kjennskap til barn i kommunen. Helsestasjonen bør derfor samarbeide med barnehagene i kommunen på systemnivå.

Helsestasjonen kan samarbeide med barnehager på individnivå om barn med behov for ekstra oppfølging. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere behov for samarbeid på individnivå.

Samarbeid på individnivå

På individnivå kan samarbeid være nyttig for å gi barn med behov for ekstra oppfølging god støtte. Helsestasjonen kan, ved hjelp av sin faglige kompetanse, bidra på et tidlig stadium for å identifisere

ugunstige forhold og eventuelt iverksette tiltak. Barnehagen på sin side vil kunne bidra til å danne grunnlag for en treffende vurdering da de kjenner barnet og besitter en barnehagefaglig kompetanse.

Familier som har behov for et utvidet tilbud i helsestasjon, vil ofte ha behov for ekstra oppfølging også i barnehagen.

Samarbeid på individnivå må baseres på samtykke fra barnets foreldre.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

PPT er kommunens rådgivende og sakkyndige for spørsmål om blant annet barn og oppvekstforhold. PPT gir råd om trivsel, læringsmiljø og tilpasset opplæring. Helsestasjoner kan henvise barn direkte til PPT, etter samtykke fra foreldre.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), § 34. Sakkyndig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp.

Utdanningsdirektoratets Veilederen Spesialpedagogisk hjelp

5.2 Henvisning

(...) Vi anbefaler at henvisningen til PP-tjenesten er skriftlig. Det er kommunen som sender henvisning til PP-tjenesten, i samarbeid med foreldrene. Foreldrene må samtykke før kommunen kan foreta en sakkyndig vurdering av barnet. Foreldrene kan på eget initiativ kontakte til PP-tjenesten for å få råd og veiledning».

5.3 Førstegangs henvisning og gjentatt henvisning – ulike utredningsbehov

Ved førstegangs henvisning til PP-tjenesten vil det være behov for en grundig vurdering av barnets behov for spesialpedagogisk hjelp. Ved gjentatt henvisning til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid og årsrapporter ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd.

(...)

Kommunen har ansvar for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å behandle saker om spesialpedagogisk hjelp og fatte enkeltvedtak. Dersom kommunen for eksempel mener at den sakkyndige vurderingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utforme et vedtak, skal kommunen be PP-tjenesten om å utrede dette nærmere før enkeltvedtak treffes. Dersom kommunen fatter et enkeltvedtak på grunnlag av en mangelfull sakkyndig vurdering, er dette i strid med prinsippet om forsvarlig saksbehandling og utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), § 35. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes i vedtaket.

Vedtaket skal inneholde:

- a. hva hjelpen skal gå ut på
- b. hvor lenge hjelpen skal vare
- c. hvilket timeomfang hjelpen skal ha
- d. hvordan hjelpen skal organiseres
- e. hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha
- f. tilbud om foreldrerådgivning

Prop.103 L (2015–2016) Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.), Kapittel 12 Merknader til bestemmelsene

Andre ledd presiserer hva vedtak om innvilgelse av rett til spesialpedagogisk hjelp skal inneholde. Av vedtaket skal det tydelig fremgå hva slags tilbud barnet har rett til å få. Omfanget av tilbudet skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke. I vedtaket bør det fremgå hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp. Organiseringen av tilbudet skal fremgå av vedtaket. Dette innebærer at det skal fremgå hvor og hvordan hjelpen skal gis. Det skal videre fremgå hvilken kompetanse som kreves av de som skal gi hjelp til barnet. Vedtaket skal videre inneholde tilbud om foreldrerådgivning. Vedtakets varighet skal fremgå direkte av vedtaket. Hvor lang varighet vedtaket skal ha, må vurderes konkret. Barnets behov vil kunne være i endring, og som utgangspunkt bør vedtak om spesialpedagogisk hjelp ha en varighet på ett år. Kommunens økonomi er et utenforliggende hensyn som ikke kan inngå i vurderingen av hvorvidt rett til spesialpedagogisk hjelp skal gis og vurderingen av omfanget av hjelpen.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt), første ledd

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. (...)

§ 23. (formene for enkeltvedtak).

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

Byrådssak 1036/22 Instruks for virksomhetsstyring, 3.2 Beslutningsgrunnlag og gjennomføring av politiske vedtak mv.

3.2.1 Byrådsavdelingene og virksomhetene skal fremskaffe gode beslutningsgrunnlag, i tråd med prinsippet om fullført saksbehandling – herunder at saker som fremmes, skal være tilstrekkelig opplyst, at medvirkning er ivaretatt, og at relevante aktører har blitt hørt.

Utdanningsdirektoratets Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, –. Vedtaksfasen - fase 4

Kommer kommunen frem til at barnet ikke har behov for spesialpedagogisk hjelp, skal det fattes et enkeltvedtak om dette også.

Enkeltvedtaket må angi omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen. En angivelse av omfang i vage skjønsmessige størrelser som stort – middels – lite, vil ikke oppfylle kravet til klarhet. Omfanget skal være fastsatt i antall timer per år eller per uke. Det bør fremgå av vedtaket hvor stor andel av disse timene barnet har rett til direkte hjelp. Kommunen bør tenke gjennom hvilken form for angivelse av omfang som vil være den mest funksjonelle og som også gir foreldrene god informasjon.

Hvis enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen konkret ta opp situasjonen til det aktuelle barnet i begrunnelsen. Kommunen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette. Begrunnelsen vil også være viktig for en eventuell klageinstans.

Et viktig krav til enkeltvedtaket er at det skal være individualisert. Barnet har etter barnehageloven § 31 en individuell rett til spesialpedagogisk hjelp dersom vilkårene er oppfylt. Enkeltvedtaket må gi en begrunnelse som er basert på det enkelte barnet og dette barnets behov. Et standardisert vedtak tyder på at kommunen ikke har foretatt den utredningen som er lovpålagt før enkeltvedtak treffes etter § 35.

Bydelenes planlegging, gjennomføring, vurdering og evaluering av spesialpedagogisk hjelp

Revisjonskriterier

Planlegging og gjennomføring av hjelpen

- Bydelen bør utarbeide en plan for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen i henhold til enkeltvedtaket.
- Bydelen skal sikre at spesialpedagogisk hjelp gis i samsvar med enkeltvedtaket.

Evaluering av hjelpen

- Bydelen bør sørge for at den som gjennomfører den spesialpedagogiske hjelpen, fortløpende vurderer om hjelpen fungerer tilfredsstillende og er i samsvar med barnets behov.
- Bydelen skal sørge for at den som gjennomfører den spesialpedagogiske hjelpen, årlig utarbeider en rapport med oversikt over den hjelpen barnet har fått, og en vurdering av utviklingen til barnet.

Utleddning

Planlegging og gjennomføring av hjelpen

Utdanningsdirektoratets *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp, 8. Planlegging og gjennomføring - fase 5*

Planleggings- og gjennomføringsfasen starter når kommunen har fattet enkeltvedtak som gir barnet rett til spesialpedagogisk hjelp.

Det vil som regel være hensiktsmessig å lage en plan for den spesialpedagogiske hjelpen. En slik plan kan for eksempel inneholde punkter knyttet til innhold, omfang og organisering av hjelpen.

I dette ligger beskrivelser av hva hjelpen skal inneholde og hvordan arbeidet skal utføres, samt en plan for når de spesialpedagogiske timene skal gjennomføres.

I tillegg kan det være hensiktsmessig med en konkretisering og ansvarliggjøring knyttet til hvem som skal gjennomføre hjelpen. Planen for den spesialpedagogiske hjelpen må bygge på enkeltvedtaket.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), § 31. Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage

Evaluering av hjelpen

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

§ 32. Samarbeid med barnets foreldre, tredje ledd

Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen.

Prop.103 L (2015–2016) Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

Kapittel 12 Merknader til bestemmelsene:

Tredje ledd fastslår at den som gir hjelpen, én gang i året skal utarbeide en oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har fått og en vurdering av denne. (...) I årsrapporten må det gjøres en evaluering av hjelpen barnet har fått og om den fungerer. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet, som har ansvaret for å utarbeide rapporten. Dette kan være kommunen dersom de benytter eget personale. Dersom hjelpen gis av barnehagens eget personale, er det barnehagen som har ansvaret for å utarbeide rapporten.

Utdanningsdirektoratets *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*

9. Evaluering og veien videre - fase 6

Denne fasen består i å evaluere i hvilken grad det tilbudet som barnet får, fungerer. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Evalueringer bør skje fortløpende hele året. Oppsummering av evalueringer danner grunnlag for årsrapporten, jf. barnehageloven § 32 tredje ledd.

I forbindelse med evalueringer må det også vurderes om det er nødvendig å be PP-tjenesten gjøre en ny sakkyndig vurdering, og hvordan overgangen fra barnehage til skole skal løses.

(...)

En gang i året skal det utarbeides en rapport med en oversikt over hjelpen barnet har fått og en vurdering av barnets utvikling, jf. barnehageloven § 32 tredje ledd.

Det er den som gir hjelpen og som har den løpende kontakten med barnet, som har ansvar for å utarbeide rapporten. Dette kan være kommunen, dersom de har en ordning med «pedagogteam» som drar rundt til barnehagene. Dersom det er barnehagens eget personale som gir hjelpen, er det barnehagen som er ansvarlig.

Hvem som skal utarbeide årsrapporten, vil altså avhenge av hvordan den spesialpedagogiske hjelpen er organisert. Årsrapporten skal sendes til foreldrene og til kommunen.

Samarbeid med foreldre

Revisjonskriterium

- Den spesialpedagogiske hjelpen skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Utleddning

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

§ 32. Samarbeid med barnets foreldre

Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak.

Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Det skal én gang i året utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en vurdering av barnets utvikling. Foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen

Prop.103 L (2015–2016) Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)

Kapittel 12 Merknader til bestemmelsene

Andre ledd innebærer at kommunen har plikt til å utforme tilbudet om spesialpedagogisk hjelp så langt som mulig i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Kommunen må i dette arbeidet blant annet se hen til barnets rett til medvirkning, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barnehageloven § 3. Forarbeidene til opplæringsloven § 5-7 andre ledd, jf. § 5-4 tredje ledd, vil fortsatt være av relevans.

Utdanningsdirektoratets Veilederen Spesialpedagogisk hjelp

4. Bekymringsfasen - fase 1

Samarbeid mellom barnehage, andre instanser og foreldre

Ved bekymring for barns utvikling bør det være en åpen dialog mellom barnehagen og foreldre. Foreldrene skal få god informasjon om det barnehagen vurderer, planlegger og iverksetter, og barnehagen må lytte til foreldrenes syn og vurderinger. Det samme gjelder dersom det er andre instanser enn barnehagen som er bekymret for barnets utvikling.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 29. august 2023 (sak 71).

Kommunerevisjonen sendte brev om oppstart av undersøkelse av spesialpedagogisk hjelp til Bydel Grorud, Bydel Ullern og Byrådsavdeling for utdanning 2. oktober 2023. Bydelsutvalgene i de to bydelene ble også orientert om oppstart av forvaltningsrevisjonen. Vi gjennomføre oppstartsmøter med bydelene og byrådsavdelingen henholdsvis 17. og 18. oktober 2023.

Vi oversendte utkast til revisjonskriterier til bydelene og byrådsavdelingen 18. oktober 2023. Etter oppklaring av enkelte begreper brukt i underlaget til revisjonskriteriene, ble endelige kriterier sendt ut 3. november 2023.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden oktober 2023 til og med februar 2024. Utkast til faktabeskrivelse ble sendt til bydelene for verifisering 8. og 9. februar 2024. Vi mottok bydelenes tilbakemeldinger 16. februar 2024.

Vi holdt forhåndspresentasjon 5. mars 2024.

Rapporten ble sendt til uttalelse 8. mars 2024.

Byrådsavdeling for utdanning startet i januar 2024 opp en undersøkelse av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i bydelene som ikke har vært omfattet av de overnevnte undersøkelsene. Vi har hatt kontakt med byrådsavdelingen underveis for nødvendig koordinering av de parallelle undersøkelsene. Byrådsavdelingens rapport skal etter planen ferdigstilles i slutten av april 2024.

Metode for datainnhenting

Undersøkelsene er basert på flere metoder for datainnhenting. Vi har gjennomgått dokumentasjon og rutiner for den spesialpedagogiske hjelpen og intervjuet ansatte som utøver hjelpen. Vi har hatt en gjennomgang av utvalgte enkeltsaker for barn som fikk spesialpedagogisk hjelp i bydelene. Videre har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot de pedagogiske lederne i alle barnehagene i de to bydelene. Vi har hatt til sammen fire

observasjoner av gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i barnehager i bydelene. Vi har gjennomført en kartlegging rettet mot fagsenteret eller liknende enhet i samtlige bydeler og innhentet statistikk for bydelene.

Valg av bydeler

Valg av bydeler for forvaltningsrevisjonen var basert på faktorer som andel barn med spesialpedagogisk hjelp, størrelse på bydelene, organisering av spesialpedagogisk hjelp i bydelene, barnehagedekning samt bydelenes tidligere revisjonsbelastning. Vi ønsket to bydeler med variasjon knyttet til de nevnte faktorene. Valget falt på Bydel Grorud som er en bydel med relativt lav barnehagedeltakelse og høy andel barn med spesialpedagogisk hjelp. I tillegg skiller bydelen seg ut ved at organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen i stor grad er desentralisert til barnehagene ved at både spesialpedagogene og støtteressursene er ansatt i barnehagen. Videre valgte vi Bydel Ullern som har relativt høy barnehagedeltakelse og lav andel barn med spesialpedagogisk hjelp. Den spesialpedagogiske hjelpen er sentralisert ved at spesialpedagogene og støtteressursene er ansatt ved et sentralt fagsenter.

Intervjuer

For å få informasjon om bydelenes praksis knyttet til identifisering av barn med behov og for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp gjennomførte vi intervjuer med ansatte og ledere i bydelene. Vi gjennomførte 17 intervjuer totalt i de to bydelene. Vi intervjuet støtteressurser, spesialpedagoger, ansatte ved helsestasjonene, ledere for pedagogisk fagsenter og for inkluderingsteamet. Vi intervjuet også to pedagogiske ledere i Bydel Grorud, fordi de pedagogiske lederne her har et større ansvar for gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen enn i Bydel Ullern. Vi valgte selv hvilke ansatte vi skulle intervjuer, på bakgrunn av ansattlister vi mottok fra de to bydelene, der det var oppgitt ansettelsesdato, fagbakgrunn samt stillingsprosent. For de ansatte ved helsestasjonen oppga våre kontaktpersoner i bydelene hvem som kunne ha informasjon om helsestasjonens arbeid i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp, og vi intervjuet disse. I Bydel Grorud har vi i tillegg gjennomført et gruppeintervju med flere ansatte ved helsestasjonen.

Intervjuene var semistrukturerte. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men stilte oppfølgingsspørsmål underveis der vi mente det var hensiktsmessig. Referatene fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant. Referatene ble senere analysert i NVivo etter en nodestruktur bygd opp per revisjonskriterium.

Vi har i tillegg hatt samtaler med til sammen syv foreldre i de to bydelene totalt. Fire av disse var foreldre til barn med vedtak i Bydel Grorud. I Bydel Ullern hadde to av de tre foreldrene vi pratet med, barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Samtalene ble i hovedsak gjennomført per telefon. To av samtalene gikk over Teams. Vi har i tillegg mottatt en skriftlig redegjørelse fra foreldrene til et barn med vedtak i Bydel Grorud. Disse er ikke representative for alle foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Likevel gir svarene noe informasjon fra enkelte foreldre som kan supplere undersøkelsen.

Vi kom i kontakt med foreldrene på ulike måter. Vi valgte tilfeldig ut 20 foreldre som hadde barn med vedtak i hver av bydelene, og bydelene sendte ut brev til dem om at

Kommunerevisjonen ønsket å høre deres erfaringer med spesialpedagogisk hjelp. Videre sendte to barnehager i hver bydel ut melding til alle foreldrene i barnehagene med informasjon om vår undersøkelse og at vi ønsket å høre erfaringene til foreldre, både til barn som hadde vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og foreldre som ikke hadde det, men som hadde erfaringer de ville dele. Vi fikk også rekruttert noen foreldre gjennom ansatte på helsestasjonen i Bydel Grorud. Vi benyttet en intervjuguide i gjennomføringen av samtalen med foreldrene, samtidig som det i enkelte av samtalene var behov for å tilpasse spørsmålene noe. På slutten av samtalen leste vi opp våre notater for foreldrene for å sikre at vi hadde forstått dem riktig. Foreldrene sendte oss i etterkant en tekstmelding med informasjon om at innholdet var verifisert.

I oppstarten av undersøkelsen hadde vi et møte med Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i Utdanningsetaten. Vi hadde også et møte med tillitsvalgte støttepedagoger ved fagsentrene i syv bydeler. Møtene ga oss nyttig informasjon om hvordan tilbudet var organisert i bydelene, om samarbeidet med PPT og om utfordringer ved tilbudet i ulike bydeler.

Dokumentanalyse og gjennomgang av enkeltsaker

Vi har gjennomgått bydelenes skriftlige rutiner for arbeidet med spesialpedagogisk hjelp.

Videre har vi gjennomgått til sammen 21 saker til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de to bydelene. Sakene ble valgt fra en liste med oversikt over alle barn i bydelene med aktive vedtak. Vi valgte tilfeldig blant barn som hadde fått vedtak i løpet av barnehageårene 2021/2022 og 2022/2023.

Vi har gjennomgått dokumentasjonen som lå ved barnas saker i fagsystemet Gerica. Dette har blant annet inkludert pedagogiske rapporter fra barnehagene, søknad om spesialpedagogisk hjelp, sakkyndig vurdering fra PPT, vedtak fra bydelen, spesialpedagogiske planer og årsrapporter. Spesialpedagogene i Bydel Grorud registrerte ikke kontakt og oppfølging av barn og foreldre i Gerica. I og med at det er flere barn med vedtak i Bydel Grorud, har vi gått gjennom en mindre andel av sakene der enn i Bydel Ullern. Vi benyttet et kontrollskjema i gjennomgangen av sakene. Kontrollskjemaene ble deretter brukt som utgangspunkt for analyse opp mot revisjonskriteriene.

Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til alle pedagogiske ledere i kommunale og private barnehager i de to bydelene. Dette fordi barnehagene har en viktig rolle i å avdekke behov for spesialpedagogisk hjelp, og fordi hjelpen i all hovedsak blir gitt i barnehagene i de to bydelene. Vi fikk oppgitt e-postadresser til de pedagogiske lederne fra våre kontaktpersoner i bydelene. Vi fikk oppgitt 205 e-postadresser. Det viste seg at noen av disse var sykemeldte eller nylig hadde sluttet. E-postadressene til disse pedagogiske lederne ble derfor fjernet. Antall pedagogiske ledere var da 192. Total svarprosent var 91 prosent for de pedagogiske lederne i de kommunale barnehagene, noe som tilsvarer 175 svar. I Bydel Ullern var svarprosenten 93 og i Bydel Grorud 89. For de private barnehagene ble spørreundersøkelsen sendt til 84 pedagogiske ledere i de to bydelene. Den samlede svarprosenten var 45 prosent, noe som tilsvarer 38 svar. Fordi det er få private barnehager i Bydel Grorud, utgjorde dette svært få

enkeltvis svar. Resultatene herfra har derfor ikke blitt inkludert i undersøkelsen. Noen av svarene fra de pedagogiske lederne i de private barnehagene i Bydel Ullern er oppgitt i vedlegg 4. Det ble sendt ut tre påminnelser til de pedagogiske lederne, i tillegg til at vi sendte ut tre påminnelser via styrerne i de kommunale barnehagene samt til en av lederne i den ene bydelen.

Videre analyser av dataene fra spørreundersøkelsen har blitt gjort i Excel.

Observasjoner

For å få ytterligere innblikk i gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen har vi gjennomført observasjoner av den spesialpedagogiske hjelpen i to barnehager i hver av de to bydelene. Vi fulgte støtteressursene og deres opplegg med barna med vedtak i de fire barnehagene. Støtteressursene vi fulgte, ble valgt ut i samråd med deres ledere basert på vurderinger av hvordan barna de skulle følge opp, ville oppleve observasjonene. I ett tilfelle var et av barna som en støtteressurs skulle følge opp, syk. Vi hadde avtale med en annen støtteressurs i samme barnehage og fikk dermed observert gjennomføring av hjelpen i denne barnehagen. Vi benyttet kontrollskjemaer der vi tok notater fra det vi observerte.

Kartlegging i alle bydeler

Vi har gjennomført en kartlegging av tilbudet om spesialpedagogisk hjelp i de bydelene som ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen. Formålet var å få overordnet informasjon om tilbudet om spesialpedagogisk hjelp også i de bydelene som ikke inngår i forvaltningsrevisjonen. Resultatene er beskrevet i kapittel 9. Vi sendte ut et brev med spørsmål om spesialpedagogisk hjelp til alle bydeler, med unntak av bydelene Grorud og Ullern. Alle bydelene vi sendte brev til, svarte på spørsmålene. Det er i hovedsak ledere for oppvekst og barnehage og ledere for pedagogisk fagsenter eller liknende enhet som svarte. I brevet stilte vi spørsmål om bydelenes organisering av spesialpedagogisk hjelp, omfang og utvikling de siste årene, arbeid med tidlig identifisering og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.

Videre har Foreldreutvalget for barnehager i Oslo sine representanter i bydelene samlet inn erfaringer fra foreldre til barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Totalt har om lag 26 foreldre gitt skriftlige tilbakemeldinger der de beskriver sine erfaringer. Tilbakemeldingene er fra foreldre i alle bydeler med unntak av bydelene Sagene, St. Hanshaugen og Nordre Aker.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trengte for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er

relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende. I denne undersøkelsen har vi lagt inn anonymiserte opplysninger i enkeltsaker i kontrollskjemaer og lagret disse skjemaene i en tilgangs-begrenset mappe. Kun ansatte med tjenstlig behov har tilgang til disse mappene.

I forbindelse med revisjonen har prosjektleder og en prosjektmedarbeider i Kommunerevisjonen blitt gitt revisortilgang i saksbehandlingssystemet Gerica i bydelene som har vært omfattet av undersøkelsen. Tilgangene varte fra november 2023 til april 2024.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)³.

Gyldighet og pålitelighet

For å sikre datagrunnlaget har vi vurdert dataens gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Med pålitelighet menes hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom intern kvalitetssikring og ved at Byrådsavdeling for utdanning, Bydel Grorud og Bydel Ullern har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene og til å kommentere og verifisere beskrivelsene av fakta.

Enkeltsakene som vi har gjennomgått, vil ikke nødvendigvis være representative for alle saker om spesialpedagogisk hjelp i bydelene. Sakene er trukket tilfeldig i Gerica. Bydelene har verifisert faktaene knyttet til enkeltsakene og hadde ikke innvendinger som tilsa at sakene var spesielle og/eller ikke ga et riktig bilde av bydelenes praksis. Det er derfor vår vurdering at de gjennomgåtte sakene gir et godt bilde av bydelenes praksis i slike saker.

Spesialpedagogene i Bydel Grorud registrerte ikke kontakt med og oppfølging av henholdsvis foreldre og barn i Gerica slik som de gjorde i Bydel Ullern. Vi har derfor i liten grad informasjon om dette, utover informasjonen fra intervjuene med lederen av inkluderingsteamet, spesialpedagogen og noen foreldre. I våre vurderinger er dette hensyntatt.

For å styrke påliteligheten til dataene bygger undersøkelsen på data fra ulike kilder, og den er gjennomført med ulike metoder. Datagrunnlaget er triangulert ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer, mappegjennomgang og spørreundersøkelser så langt som mulig innenfor undersøkelsens rammer. Med triangulering har vi kryssjekket utsagn og praksis ved hjelp av de ulike metodene for datainnsamling. For å sikre at vi gjengir utsagn i intervjuer på

³ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

korrekt måte, har alle referat fra intervjuene blitt verifisert av informantene. Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 3 Oppsummering av resultater fra spørreundersøkelse til private barnehager i Bydel Ullern

Om spørreundersøkelsen

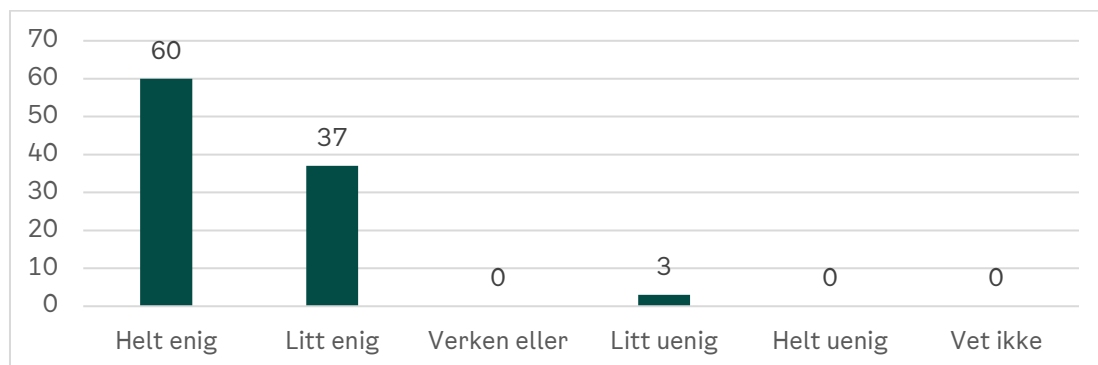
Vi sendte ut en spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i private barnehager i Bydel Ullern. Vi baserte oss på e-postadresser vi hadde fått oppgitt fra bydelen.

Vi mottok svar fra 30 pedagogiske ledere. 14 av disse var pedagogisk leder på avdelinger som på undersøkelsestidspunktet hadde barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Tidlig identifisering og oppfølging av barn med mulige behov

Vi spurte blant annet om de pedagogiske lederne opplevde å ha kompetanse som gjorde at de kunne oppdage barn med mulige behov tidlig.

Figur 6 På min avdeling har vi kompetanse som gjør at vi er gode på å oppdage barn med mulige behov tidlig, prosent. N = 30

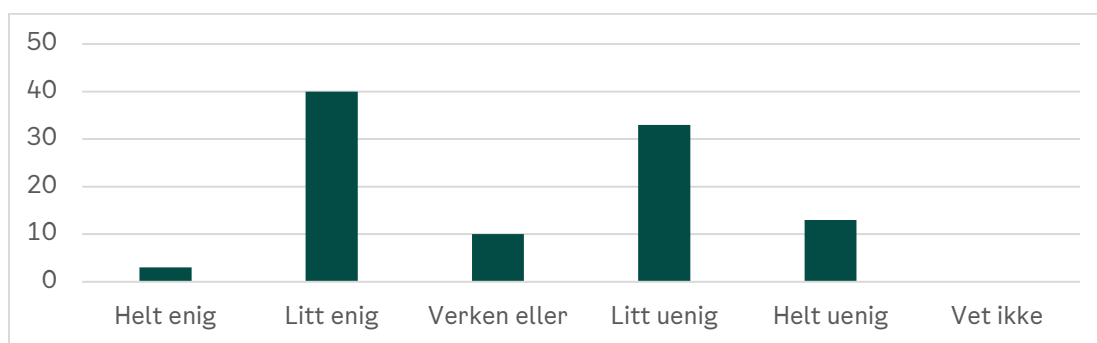


Note: Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i private barnehager i Bydel Ullern

Figuren viser at 97 prosent av pedagogiske ledere i de private barnehagene i Bydel Ullern var litt eller helt enig i at avdelingen hadde kompetanse som gjorde at de var gode på å oppdage barn med mulige behov tidlig.

Vi spurte også de pedagogiske lederne om det kunne være barn som ikke ble oppdaget, og svarene fremgår av figur 7.

Figur 7 I en travel barnehagehverdag kan det være barn med behov for spesialpedagogisk hjelp som ikke fanges opp av oss, prosent. N = 30



Note: Spørreundersøkelse til pedagogiske ledere i private barnehager i Bydel Ullern

Figuren viser at 43 prosent var litt eller helt enig i at det i en travel barnehagehverdag kunne være barn med behov for spesialpedagogisk hjelp som ikke ble fanget opp.

40 prosent av de pedagogiske lederne var litt eller helt enig i at de hadde fått veiledning fra spesialpedagogene på hva de skulle se etter for å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Videre var 77 prosent helt enig i påstanden om at de var klar over hva de skulle gjøre dersom de mente et barn kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

37 prosent av de pedagogiske lederne var litt eller helt enig i at barnehagene noen ganger ventet for lenge med å gi beskjed til bydelen om barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp.

Når det gjaldt samarbeid med helsestasjonen, var 40 prosent litt eller helt enig at helsestasjonen tok kontakt med barnehagen ved bekymring for et barns utvikling, og 27 prosent var litt eller helt enig i at samarbeidet med helsestasjonen var godt.

Gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

I spørreundersøkelsen var 64 prosent av de pedagogiske lederne litt eller helt enig i at barnehagens arealer ikke var godt nok tilrettelagt til å gjennomføre hjelpen for eksempel når det var behov for skjerming o.l.

64 prosent av de pedagogiske lederne var litt eller helt enig i at barnehagepersonalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trenger, når støtteressursene ikke er der, samt at 29 var litt enig i at barnehagepersonalet kunne for lite om utfordringene til barna med vedtak (ingen var helt enig i denne påstanden). På motsatt side var 64 prosent litt eller helt uenig i denne påstanden.

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for utdanning

Byrådsavdeling for utdanning



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/4347 - 4

Saksbeh.:
Anne-Stine Tømmeraas
Bergsløkken, 924 50 596

Dato:
02.04.2024

Uttalelse og svar på spørsmål: Spesialpedagogisk hjelp til barn

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen datert 07.03.2024 om overnevnte. Jeg svarer på de konkrete spørsmålene Kommunerevisjonen stiller i sitt brev følger nedenfor.

I Rapport 29/2023 (sak71) «Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder» har Kommunerevisjonen undersøkt om Oslo kommune sikrer at barn under opplæringspliktig alder får nødvendig spesialpedagogisk hjelp i Bydel Grorud og Bydel Ullern. Kommunerevisjonen samlede konklusjon er i Bydel Grorud at deler av bydelens praksis bidro til at barn under opplæringspliktig alder kunne få nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Men samtidig sikret ikke Bydel Grorud i tilstrekkelig grad at barn under opplæringspliktig alder alltid fikk nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Bydel Ullern har systemer og praksis som langt på vei bidro til at barn under opplæringspliktig alder fikk nødvendig spesialpedagogisk hjelp. Samtidig viser undersøkelsen at barnehagene i noen tilfeller kunne ha en «vent-og-se»-holdning i identifiseringen av barn med mulige behov.

Rapporten viser til at begge bydeler jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp, og bydelene var opptatt av å ha et godt samarbeid med foreldre om gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Det var likevel svakheter og mangler ved tilbudet. Dette gjaldt arbeidet med å fatte vedtak og det ikke alltid utarbeidet spesialpedagogiske planer og årsrapporter i alle sakene. I Bydel Grorud viste undersøkelsen i tillegg at barn som ikke gikk i barnehage, ikke ble henvist til PPT. Det var også en risiko for at barna med vedtak ikke alltid fikk alle sine vedtakstimer. Samt en risiko for at ikke alle vedtakstimer ble gitt av personer med riktig kompetanse.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Byrådsavdelingen hadde et oppstartsmøte med Kommunerevisjonen den 16 oktober 2023 hvor UTD ble orientert om undersøkelsen og gjennomføringen. Under møtet ble det også lagt opp til at byrådsavdelingen i forkant kunne stille spørsmål og komme med synspunkter til

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for utdanning

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974767597
oslo.kommune.no

undersøkelsen. UTD har hatt jevnlig dialog med ansvarlige revisjonsrådgiver for undersøkelsen underveis knyttet til at Rambøll, på oppdrag fra UTD i januar 2024 startet opp en undersøkelse av det spesialpedagogiske tilbudet til barnehagebarn i bydelene. Byrådsavdelingen og Kommunerevisjonen har derfor jevnlig vært i kontakt for nødvendig koordinering av de parallelle undersøkelsene slik at belastningen ikke skulle være for stor for de berørte bydelene.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til metodisk tilnærming anvendte kilder eller data, men synes det er positivt at rapporten også gjorde en kartlegging av tilbudet også i de bydelene som ikke var omfattet forvaltningsrevisjonen.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg synes det er bra at revisjonskriteriene for undersøkelsen i hovedsak er utledet fra barnehageloven som viser til § 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp, første til fjerde ledd, nasjonal veiledning fra Utdanningsdirektoratet og helsedirektoratet, og forvaltningsloven. Dette gir et godt grunnlag for kriteriene.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Som tidligere nevnt igangsatte byrådsavdeling for utdanning en helhetlig gjennomgang av det spesialpedagogiske på barnehagefeltet i januar 2024. I UTD sin undersøkelse skal det sammenstilles et kunnskapsgrunnlag basert på tre Oslo-rapporter fra Rambøll (2021), Norconsult (2023) og SØF (2022).

Kommunerevisjonens rapport 29/2023 (sak71) vil bli innlemmet i dette kunnskapsgrunnlaget. Analysen av det samlede kunnskapsgrunnlaget skal kunne ut i anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til førskolebarn med særskilte behov. Det skal også sikre at alle barn får et likeverdig og inkluderende tilbud uavhengig av bostedsbydel. Kommunerevisjonens anbefalinger og konklusjoner vil inkluderes i denne sammenstillingen.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Jeg vil ha en dialog med bydel Ullern og Grorud om hvilke tiltak som igangsettes på bakgrunn av rapportens konklusjoner. Jeg har videre forventninger til at oppfølgingen av den pågående helhetlige gjennomgangen av det spesialpedagogiske arbeidet på barnehagefeltet vil ha en positiv effekt på det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo barnehager.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Byrådsavdelingen vil innkalle bydelene Ullern og Grorud til et møte hvor de kan redegjøre for tiltak og fremdriftsplan.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette allerede ikke fremkommer som svar på overstående spørsmål.

Rapporten er svært nyttig og aktuell og et viktig kunnskapsgrunnlag knyttet til vår egen oppfølging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo som vi vil bruke i våre tiltak på området.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg synes rapporten er ryddig, lettlest og gir nyttig kunnskap.

Vennlig hilsen

Julie Remen Midtgarden

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra Bydel Grorud

Bydel Grorud



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Agnes Eikeland Skodvin

Deres ref.:
23/386 - 81

Vår ref. (saksnr.):
23/42272 - 6

Saksbehandler:
Elizabeth Hernholm

Dato: 07.04.2024

Rapport til uttalelse: Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder

Bydel Grorud har gått gjennom rapporten og anbefalingene fra Kommunerevisjonen. Vi har følgende tilbakemeldinger på spørsmålene vi er bedt om å besvare.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig og klar?

Informasjonen har vært tilstrekkelig og klar gjennom hele undersøkelsesperioden.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektet metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Rapporten beskriver situasjonsbildet i de to bydelene med tanke på antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp mm. Rapporten beskriver ikke statistikk vedrørende de to bydelenes ulike sosioøkonomiske forutsetninger. Dette til tross for at det er sannsynlig at utfordringsbildet og de store forskjellene i levekår spiller inn i vesentlig grad på behovene vi ser i barnegruppene. Rammebetingelsene er så forskjellige i de to bydelen at det kan være vanskelig å sammenligne uten at dette kommenteres. Blant annet så er det med stor sannsynlighet store forskjeller på de barna som bydel Grorud følger opp som ikke har vedtak og det revisjonen nevner som tilsvarende barn i Ullern.

I Grorud er det 122 barna (nov 23) med har behov for tett systematisk oppfølging i hverdagen (i tillegg til vedtaksbarn). Personalet jobber med disse barna på samme systematiske måte som med barn som har vedtak. Det blir utarbeidet den samme oppfølgingsplanen som for vedtaksbarn (barnets plan). Dette er ikke barn med behov for et såkalt lavterskeltilbud. Det kan være barn med adferds utfordringer, sosiale og emosjonelle utfordringer og språkproblemer. For å møte disse barnas behov må bydelen ofte sette inn ekstra ressurser for å sikre at de får den støtte og oppfølging de

 Oslo kommune
Bydel Grorud
Seksjon for barnehage og helsestasjon

Besøksadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778866
oslo.kommune.no

har behov for. Spesialpedagogene har kompetanse på alle disse områdene og gjennom samarbeidsmodellen bydelen har med PPT får de støtte og opplæring slik at flere barn får hjelp på et systemisk nivå. Denne hjelpen skal barn i bydel Grorud, som har behov for ekstra støtte, få uavhengig av om de har et vedtak eller ikke.

Det som beskrives som «lavterskeltiltak» i bydel Ullern (136 barn i 2023) har vi også i bydel Grorud. Det kommer ikke tydelig frem i kommunerevisjonens rapport at denne gruppen, der det fra tid til annen kan være behov for observasjon og veiledning av spesialpedagog, kommer i tillegg til barn med vedtak om spesialpedagogiske hjelp i bydel Grorud og de 122 barna som har behov for et tilpasset barnehagetilbud beskrevet i barnets plan og ofte også i form av ekstra ressurser.

Bydelen velger å fremheve dette i vår kommentar til rapporten for å synliggjøre at det har vært nødvendig for oss å tenke nytt når det gjelder organisering på alle nivåer for å gjøre det mulig å møte det store omfanget av barn med ulike former for strev, enten de har vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller ikke. Blant annet har bydelen knyttet kompetansen til rådgivere hos PPT, spesialpedagogene i inkluderingsteamet og støttepedagogene mye tettere på hverdagen for barna i barnehagen. Den spesialpedagogiske kompetanse til disse gruppene er kompetanse som i større grad kommer til nytte for alle barn, gjennom direkte arbeid og systematisk kompetanseoverføring til samtlige ansatte i barnehagen. Gjennom vår måte å organisere spesialpedagogikk/allmennpedagogikk på mener vi at det gode og systematiske i spesialpedagogikken blir en del av det ordinære tilbudet. Gjennom det er kompetansen til våre ansatte økt, og kvalitet i innhold og organisering er økt for alle barn. Kommunerevisjonen peker på at bydelen ikke kan sikre at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført i tråd med vedtaket når andre enn støtteressurser utfører spesialpedagogisk hjelp. Her mener vi at vår løsning, der samtlige ansatte på avdelingen har kompetanse om tiltak i barnets plan og kan utføre tiltakene, er god. Med denne ordningen sikrer vi at barnet får hjelp og et tilpasset tilbud i hele barnets oppholdstid (fra mandag morgen til fredag ettermiddag) og ikke kun de vedtaksfestede timene.

Bydelen har også gjennomført en større omorganisering av tjenestene i Oppvekstfeltet. Vi har blant annet samlet tjenestene som møter de yngste barna og deres foresatte i en ny felles seksjon. Dette er grep som er gjort for å forbedre oss når det gjelder tverrfaglig samarbeid og for å sikre at barn skal få tidligere, bedre og mer helhetlig hjelp.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kriteriene som er lagt til grunn gir et godt grunnlag for vurderinger som er gitt i rapporten. Ingen ytterligere kommentarer.

4. Hva er bydelen samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

En generell betraktning fra bydel Grorud er at rapporten i liten grad reflekterer nyere forskning, og faglige og politiske føringer knyttet til skjæringspunktet mellom spesialpedagogikk og allmenpedagogikk. Her tenker vi spesielt på det vi nå vet om alle barns behov for å føle seg som et likeverdig og inkludert medlem av barnegruppen og hvor viktig dette er for å forhindre senere utenforskap. Disse endringene i synet på spesialpedagogisk hjelp vil kanskje bli tydeligere i barnehageloven på sikt ref. endringene i Opplæringslova som trer i kraft august 2024.

Et eksempel på dette er at kommunerevisjonen i sin analyse påpeker viktigheten av å dokumentere utførte *en til en* timer. Bydel Grorud har de siste årene hatt fokus på at hjelpen i all hovedsak skal gis som en integrert del av barnehagehverdagen og ikke som enetimer. Alle ansatte skal ha tilstrekkelig kompetanse og kunne dekke barnets behov, beskrevet i sakkyndig vurdering. På denne måten kan vi lykkes med å tilby alle barn et mer inkluderende barnehagetilbud. Bydelen har revidert alle rutiner med tanke på å avbyråkratisere og minske administrativ tidsbruk knyttet til den spesialpedagogiske hjelpen. Det skal være kort vei til hjelp for barn med strev. Hjelperne er fysisk organisert under barnehagens leder og deres tid blir i all hovedsak benyttet tilstede med barn. Barnets reelle behov og hvordan vi dekker behovene slik at barnet både får individuell støtte og opplever tilhørighet er målet. Det å telle timer og dokumentere en til en hjelp kan oppleves som motsetningen av dette. Spesialpedagogisk hjelp er en individuell lovpålagt rett som barnet har og bydelen skal sikre at alle barn får sin lovfestede rett til hjelp. Men hvis fokuset skal være på å telle en til en timer, spør vi hvordan vi skal telle og dokumentere effekten for et barn av å ha en venn, av å kjenne at sine innspill og bidrag blir verdsatt og følelsen av å høre til i barneflokket?

I en bydel med vårt store omfang av barn med ulike former for strev må vi sikre at vi ivaretar alle barn også de som ikke har et timefestet vedtak. Noen av barna våre har behov for en sakkyndig vurdering, andre har behov for støtte og hjelp i hverdagen, og et tilrettelagt barnehagetilbud med eller uten ekstra ressurser. Alle barna våre, med ulike behov, skal få den oppfølgingen de har behov for uavhengig av om det ligger en sakkyndig vurdering til grunn eller om det er inkluderingsteamets spesialpedagogiske vurderinger som er gitt i barnets plan, med støtte fra PPT.

Totalt har vi derfor ca 225 barn med behov for systematisk oppfølging gjennom mål og tiltak beskrevet i barnets plan. 94 barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og 122 barn med barnets plan. I tillegg kommer de barna det fra tid til annen være aktuelt med observasjon og veiledning av spesialpedagog på et lavterskel nivå.

Kunnskap om dette store og økende omfanget av barn med ulike former for strev har dannet grunnlaget for en omfattende kvalitet- og kompetanseheving i alle våre barnehager. Det spesialpedagogiske er implementert i det ordinære barnehagetilbudet og ansatte i våre barnehager skal kunne møte alle barn med det de har med seg av strev med høy kompetanse



Oslo kommune
Bydel Grorud
Seksjon for barnehage og helsestasjon

Besøksadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778866
oslo.kommune.no

5. Vil bydelen vurder og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke.

Anbefalingene beskrevet i rapporten vil bli tatt til etterretning og vi vil ta grep for at alle anbefalinger blir ivarettatt og utbedres så raskt som mulig.

Anbefalinger:

Bydel Grorud bør:

- Iverksette tiltak for å sikre at utformingen av alle vedtak er i tråd med regelverket: Alle innspill til forbedring som er beskrevet i rapporten vil tas til etterretning og innarbeides i vår rutine for å skrive vedtak.
- Iverksette tiltak for å sikre at årsrapporter utarbeides for alle barn med vedtak: Bydel Grorud ser det hensiktsmessige å lage et bedre system for å kvalitetssikre utarbeidelsen av barnets plan med års evaluering. Videre skal det utarbeides en systematikk for bedre innhenting av dokumentasjon av evaluerte barnets planer årlig. Dette ansvaret skal ligge på ledernivå.
- Vurdere tiltak for å sikre at spesialpedagogiske planer foreligger for alle barn med vedtak: Bydel Grorud ser det hensiktsmessige å lage et bedre system for å kvalitetssikre bedre oppfølging på utarbeidelse av barnets planer så raskt som mulig etter at sakkyndig vurdering er mottatt, eller når Inkluderingssteamets observasjoner tilsier at det er behov for en barnets plan på individnivå. Dette ansvaret skal ligge på ledernivå.
- Vurdere tiltak for å sikre at alle foreldre får tilbud om foreldrerådgivning i tråd med vedtak: Alle vedtak har i dag en standard tekst der det står at bydelen gir tilbud om rådgivning ved behov. Bydel Grorud ser det hensiktsmessig å innhente/lage et system for rapportering av rådgivning som utføres av Inkluderingssteamet.
- Iverksette tiltak for å sikre at spesialpedagogisk hjelp blir gjennomført i tråd med vedtaket: Bydelen vil fortsette arbeidet med å sørge for at alle ansatte har rett kompetanse til å møte alle barns behov og spesielt de med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vi har utarbeidet en kompetansehevingsplan gjennom prosjektet En mer inkluderende barnehage. Det innebærer blant annet et årshjul med ulike temaer vi mener er grunnleggende for å utvikle personalet vårt til å mestre arbeidet med sårbare barn. Begrunnelsen for dette er at det kreves en helt spesiell kompetanse for å jobbe i en barnehage i et levekårsutsatt område. I våre barnehager må alle ha kompetanse til å ivareta alle barn med ulike behov. Inkludering er vårt viktigste pedagogiske verktøy, både spesialpedagogisk og allmenpedagogisk. Ved å sørge for at barn opplever tilhørighet gir vi dem muligheter og ferdigheter til å oppleve livsmestring.

side 5

- Iverksette tiltak for å sikre at barn som ikke går i barnehage, får nødvendig spesialpedagogisk hjelp:
Bydel Grorud ser det hensiktsmessig å tydeliggjøre rutinen for samarbeid mellom Inkluderingssteam og barnehage for å sikre spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke går i barnehage. Dagens rutine er at helsykepleier kontakter leder for Inkluderingssteamet ved bekymring og at det avtales at en spesialpedagog fra Inkluderingssteamet deltar på neste konsultasjon. Det kan se ut til at denne rutinen må jobbes mer med og sikres bedre i praksis ut ifra resultatene fra intervjuene.
- Vurdere behov for tiltak for å bedre samarbeidet mellom inkluderingssteamet og helsestasjonen
Bydel Grorud ser det svært hensiktsmessig og så raskt som mulig jobbe for bedre samarbeid. Det vil bli satt inn tiltak og det vil være nødvendig med et samarbeidsmøte så raskt som mulig. Når rapporten er ferdigstilt vil den gjennomgås i sin helhet med helsestasjonen, Inkluderingssteamet og med faglederne i alle barnehagene. Dette vil danne et felles utgangspunkt for videre samarbeid og tydeliggjøring av felles rutiner er svært viktig.

6. Hvilke tidsperspektiv gjelder for iverksettelsen og gjennomføring av tiltak/ene?

Når endelig rapport foreligger vil vi utarbeide en fremdriftsplan for ivaretagelsen av tiltakene. Ledelsen har allerede begynt å utarbeide en tydeligere samarbeidsmodell mellom Helsestasjon, Inkluderingssteamet og barnehagene som skal iverksettes så raskt som mulig.

Det er allerede formidlet til Inkluderingssteamet om at alle Barnets planer må leveres til barnehageadministrasjonen, ferdig evaluert med foresatte og signert innen utgangen av juni hvert eneste år.

Leder må følge opp og utarbeide en systematikk for å sikre at all dokumentasjon blir arkivert og skannet i Gerica.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede fremkommer som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig. Det har vært en god prosess hvor vi har gjennomgått egne rutiner og fått innspill på hvordan vi kan og bør bli bedre på blant annet dokumentasjon.

Likevel ønsker vi å påpeke at omfanget av antall barn med vedtak og totalt antall barn med barnets plan utfordrer oss innenfor de rammebetingelsene vi har. Det er i vår bydel derfor ekstra viktig at vi alle sammen jobber med å ivareta og sørge for god utvikling for alle våre barn, også de med spissede spesialpedagogiske tiltak, i nært samarbeid med barnehagens totale ressurs. (spesialpedagoger, støtteressurser, fagledere, barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og barnehagemedarbeidere) Vi må til enhver tid jobbe for at hele personalgruppen er kompetente og sensitive i samspill med barna. **Våre barn har behov for et ordinært tilbud av høy kvalitet hele åpningstiden og ikke kun de vedtaksfestede timene.**



Oslo kommune
Bydel Grorud
Seksjon for barnehage og helsestasjon

Besøksadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778866
oslo.kommune.no

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk.

Rapporten bærer preg av tydelig klarspråk og den er bygget opp etter prosjektmetodikk, noe som gjør den oversiktlig og lett å lese. Oppbygningen med vekselvis inndeling på bydel gjør det enkelt å sammenligne.

Vennlig hilsen

Ayub Tughra
Bydelsdirektør

Elizabeth Hernholm
Seksjonsleder

Kopi til
Ayub M. Tughra
Jarle Dukic Sandven
Merete Andersen Rød

Bydel Grorud
Bydel Grorud
Bydel Grorud

 **Oslo kommune**
Bydel Grorud
Seksjon for barnehage og helsestasjon

Besøksadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO
Postadresse:
Ammerudveien 22, 0958 OSLO

Telefon: 21802180
postmottak@bgr.oslo.kommune.no
Org. nr.: 974778866
oslo.kommune.no

Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Ullern

Bydel Ullern



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Agnes Eikeland Skodvin

Deres ref.:
23/386 - 82

Vår ref. (saksnr.):
23/42274 - 5

Saksbehandler:
Ida Blomén-Schrør

Dato: 11.04.2024

Rapport til uttalelse - Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder

Vedlagt finner dere svar og uttalelse fra bydel Ullern.

Vennlig hilsen

Nina Terese Riis
Seksjonsleder

Ida Blomén-Schrør
Teamleder

Vedlegg
Uttalelse til rapport

 **Oslo kommune**
Bydel Ullern
Pedagogisk fagsenter

Besøksadresse:
Postadresse:
Postboks 43 Skøyen, 0212 OSLO

Telefon:
postmottak@bun.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971022051
oslo.kommune.no

Svar fra bydel Ullern på rapport

«Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplærings-pliktig alder 2024»

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Bydel Ullern opplever at informasjonen om hensikten har vært tilstrekkelig klar både i forkant og underveis i prosjektet.
2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Bydel Ullern ser det som positivt at prosjektet har benyttet flere ulike kilder, som journalgjennomgang, intervjuer, observasjoner og spørreundersøkelser.
Bydel Ullern har en kommentar i forhold til rekrutteringen av foreldre som intervjuobjekter. Vi vil påpeke at det kan være utfordringer med validiteten i det som beskrives som foreldrenes meninger, da utvalget er svært lite.
3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Bydelen opplever at det er tydelig at kriteriene er utledet fra barnehageloven, forvaltningsloven og relevante veiledere og retningslinjer. Kriteriene oppleves som passende og dekkende for å undersøke arbeidet rundt barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp.
4. Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
Konklusjonene oppfattes jevnt over som riktige, med unntak av konklusjonen som omhandler innhenting av samtykke fra foreldrene før det fattes vedtak. Vi ber om ny vurdering rundt vår praksis med å innhente muntlig samtykke, som gjengis skriftlig i den sakkyndige vurderingen. Bydel Ullern har hatt fagdag med jurist Susanne Eliassen fra Helseetaten i februar. Hun holdt innlegg om samtykke og understreket at muntlig samtykke som gjengis skriftlig er tilstrekkelig. På nåværende tidspunkt er bydel Ullerns rutine at PPT innhenter muntlig samtykke fra foreldrene til å fatte vedtak i tilbakemeldingssamtalen. Samtykket gjengis deretter skriftlig i den sakkyndige vurderingen og journalføres i Geric. Det er risiko for å miste verdifull tid dersom vi endrer rutinen til å sende ut et samtykkeskjema, som foreldrene må underskrive og returnere til oss. Det er risiko for at denne måten å gjøre det på kan føre til at det tar lengre tid før bydel Ullern får fattet vedtak som igjen forsinker oppstart av spesialpedagogisk hjelp.
5. Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?
Bydel Ullern er allerede i gang med å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger.
Spesialpedagogisk plan og rapport. Bydel Ullern har hatt fagdag med alle støttepedagoger med tema Spesialpedagogisk plan og rapport. Dette har vi 1-2 ganger per år hvor vi gjennomgår hvordan man kan skrive gode spesialpedagogiske planer og rapporter. I år ble rapporten brukt til å understreke viktigheten av å levere begge dokumenter innen tidsfristene våre.
«Vent å se» holdning. Bydel Ullern ved pedagogisk fagsenter, har som rapporten sier, allerede iverksatt tiltak for å jobbe med «vent å se» holdningen i noen av barnehagene våre. Barnehagesjefen er koblet på dette arbeidet og det blir et fokusområde ved neste barnehageår.
Kompetanseheving pedagogiske ledere. Pedagogisk fagsenter bydel Ullern vil fra høsten 2024 iverksette tiltak for å formidle kunnskap til pedagogiske ledere. Vi vil ta i bruk felles fagdager, samhandlingsmøter og egne gruppechattinger i dette arbeidet.
Saksbehandlingsrutiner. Bydel Ullern har arbeidet med saksbehandlingsrutinene de siste 2, 5 årene. Dette arbeidet vil styrkes ytterligere gjennom at en av veilederne setter av 20% mer tid til dette fra høsten 2024.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
Se punkt over. Noen tiltak er allerede iverksatt, mens resten iverksettes høsten 2024 ved nytt barnehageår. Tiltakene skal det jobbes kontinuerlig med i årene fremover og er forankret i bydelens budsjettplan.
7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede fremkommer som svar på ovenstående spørsmål.
Ja, rapporten blir oppfattet som nyttig og brukes i videre arbeid med gevinstrealisering og fremtidige fokusområder som igjen er forankret i budsjettplanen i bydel Ullern.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Både oppbygning og språkbruk vurderes som god.



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 6/2024

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no