

A young child with blonde hair, wearing a grey patterned sweater and dark pants, is climbing a colorful playground structure. The child is smiling and looking towards the camera. The structure has red and yellow vertical bars. The background is a blurred green forest.

Kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune

RAMBOLL

Bright ideas.
Sustainable change.

Kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune

Rapport

Oppdragsnavn **Kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune**
Mottaker **Byrådsavdeling for utdanning i Oslo kommune**
Dokument type **Rapport**
Dato **14. juni 2024**
Utført av **Rambøll Management Consulting AS og NTNU Samfunnsforskning**

Rambøll
Harbitzalléen 5
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 22 51 80 00
<https://no.ramboll.com>

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon og sammendrag	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Oppdraget	4
1.2.1	Del 1 – Kunnskapsgrunnlag	4
1.2.2	Del 2 – Anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til med barn med særskilte behov	9
1.3	Leserveiledning til rapporten	11
2	Metode og gjennomføring	12
2.1	Dokumentgjennomgang	13
2.2	Innhenting og analyse av relevant statistikk	13
2.3	Vurdere kunnskapsbehov	13
2.4	Intervju	15
2.5	Foreløpige analyser og rapportering	15
2.6	Verksted	15
2.7	Oppfølgende intervjuer	16
2.8	Anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til med barn med særskilte behov	17
3	Kunnskapsoppsummering av eksisterende forskning på det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune	18
3.1	Introduksjon	18
3.2	Organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet	20
3.3	Identifisering av barn med særskilt behov i barnehagene	22
3.4	Oppfølging av barn med ekstra behov uten spesialpedagogisk vedtak	23
3.5	Sammenhengen mellom det spesialpedagogiske tilbudet og det ordinære tilbudet i barnehagen	24
3.6	Bruk og nyttegjøring av den spesialpedagogiske kompetansen i bydelen	24
3.7	Ressursbesparende tiltak i oppfølging av vedtak	25
4	Statistikk om barn med særskilte behov i Oslo kommune	27
4.1	Introduksjon	27
4.2	Barn i barnehagen	27
4.3	Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen	30
4.4	Økonomi	31
4.5	Bemanning og kompetanse	39
4.6	Diskusjon	41
5	Ressurstildeling mellom bydeler i Oslo	43
5.1	Introduksjon	43
5.2	Kriteriemodellen	43
5.3	Ressursbruk til styrket tilbud i barnehage	43

6	Kartlegging av det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune	47
6.1	Introduksjon	47
6.2	Tre ulike møter å organisere støttepedagoger på	49
6.2.1	Organisasjonsform 1: Støttepedagoger organisert i bydelen	49
6.2.2	Organisasjonsform 2: Støttepedagog organisert i barnehagen	50
6.2.3	Organisasjonsform 3: Hybrid	51
6.3	PPT: Pedagogisk psykologisk tjeneste i Oslo Kommune	51
6.3.1	Organisering i bydelene og samarbeid med PPT	52
6.4	Handlingsløype for det spesialpedagogiske arbeidet i fire faser	52
6.4.1	Fase 1 og Fase 2: Fra bekymring til vedtak	53
6.4.2	Fase 3: Gjennomføring av vedtakstimer	55
6.4.3	Fase 4: Evaluering av vedtaket	58
6.5	Foreldresamarbeid	59
6.5.1	Foreldremedvirkning	59
6.5.2	Rettigheter	59
6.5.3	Verktøy for bedre foreldreinvolvering	60
7	Anbefalinger og tiltak	61
7.1	Visjon, struktur og organisering	61
7.1.1	Behov for felles visjon	61
7.1.2	Behov for felles struktur og organisering	62
7.2	Kompetanse	65
7.3	Samarbeid	68
7.3.1	Føringer og lovgivning om samarbeid	68
7.3.2	Samarbeid på overordnet nivå	69
7.3.3	Handlingsløypa	69
7.3.4	PPT og det andre mandatet – alt henger sammen med alt	71
7.3.5	Om foreldresamarbeid	72
7.4	Oppsummert om samarbeid	73
	Litteraturliste	76
	Vedlegg A	78

1 Introduksjon og sammendrag

1.1 Bakgrunn

Våren 2018 ble rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* publisert (Nordahl et al, 2018). På vegne av Kunnskapsdepartementet hadde en ekspertgruppe med Thomas Nordahl i spissen i oppgave å vurdere tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Vurderingen konkluderte blant annet med at det spesialpedagogiske systemet var ekskluderende og lite funksjonelt, at en stor andel barn som hadde behov for særskilt tilrettelegging fikk sine behov ivaretatt av ansatte i barnehagen og skole uten pedagogisk kompetanse, samt at mange av de barna som hadde behov for spesialpedagogisk hjelp møtte voksne med lite formell spesialpedagogisk kompetanse. Det ble påpekt at det ventet for lenge før barna får den hjelpen de trenger. Videre kommer det frem at mye av tiden til PPT gikk med til arbeid med sakkyndige vurderinger og at PPT i mindre grad var ute i barnehager og skoler (Nordahl et al, 2018).

Med bakgrunn i de ulike funnene i arbeidet til ekspertgruppen, ble det foreslått noen hovedprinsipper som skulle ligge til grunn for et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skulle få den hjelpen de trengte når de trenger den og der de oppholdt seg, da med fokus på fellesskapet i barnehage og skole, og at barna skal møte voksne med relevant og formell kompetanse. Videre at de ulike støttetjenestene skulle være nærmere barn, unge og deres familier.

Stortingsmelding 6 (2019/2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* foreslo ulike ordninger for å imøtekomme behovet for kompetanse ute i barnehager, skoler og hos PPT. Med et tydeligere og mer avgrenset mandat i Statped, må kommuner og fylkeskommuner i større grad være i stand til å ivareta behov på egenhånd for bistand i barnehager og skoler enn tidligere (Meld. 6 (2019/2020)). Dette førte blant annet til at Kunnskapsdepartementet ønsket et sterkt og varig kompetanseløft for det spesialpedagogiske området, og da med særlig vekt på PPT. Kompetanseløftet omhandler både PPT sin rolle i det forebyggende arbeidet, men også i arbeid med sakkyndig vurdering. Dette ble formalisert i det vi kjenner som Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (se Wendelborg et al., 2023; Wendelborg et al., 2022). Både Kompetanseløftet og Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole er nasjonalt forankret og har begge fokus på at utvikling av kompetanse og den innsatsen som legges inn skal være basert på lokale behov og skal foregå i et partnerskap mellom praksisfeltet og UH sektor.

Barnekonvensjonens artikkel 12, lov og rammeplan for barnehagen samt ulike kartlegginger, utredninger og stortingsmeldinger, innehar alle oppmerksomhetsområder som peker i samme retning og som alle er sentrale for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen. I arbeidet med å utvikle en helhetlig modell for det spesialpedagogiske tilbudet for barn i barnehagene i Oslo kommune, vil det være helt essensielt å se dette med utgangspunkt i barnehagen som en inkluderende arena. PPT som barnehagens nærmeste støttetjeneste skal, som loven sier, både bistå i utvikling av kompetanse, organisering av barnehagen, samt i utarbeiding av sakkyndig vurdering. Dette innebærer et fokus på barnehagen både på system-, gruppe- og individnivå.

Å nå intensjonen om en inkluderende barnehage for alle barn, hvor barn med særskilte behov får den hjelpen de trenger når og der de trenger den, er en stor og utfordrende oppgave. Det

mangler verken på gode intensjoner, overordnede føringer eller forsøk på å oppnå dette. Samtidig ser vi av tidligere forskning og undersøkelser at flere faktorer påvirker barnehagetilbudet som gis, og ikke minst til de barna som trenger noe ekstra utover det som inngår i det ordinære tilbudet. Enkelte av disse faktorene pekes det på i avsnittet over; organisering, samarbeid og kompetanse. Nordahl-rapporten anbefalte at man knyttet spesialpedagogisk kompetanse tettere på barnehage og skole. Nasjonalt er det etablert kompetansetiltak for både barnehage og PPT som bidrag i å utvikle en barnehage som i større grad greier å ivareta det mangfoldet som barnegruppa representerer. Det overordnede prinsippet om inkludering gjelder for alle barn, også for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Denne dimensjonen er viktige å ha med seg når man vurderer det spesialpedagogiske tilbudet barn får i barnehagen.

PPT har i tillegg til å utarbeide sakkyndig vurdering i oppdrag å bistå barnehagen med kompetanse og organisasjonsutvikling – PPTs såkalte systemarbeid (Barnehageloven, §33). Fasting (2018) sier om PPTs systemarbeid i barnehage og skole at dette er et sosialt samarbeid med mål om å utvikle barnehagens og PPTs kapasitet til å møte mangfoldet av barn på en god måte. Videre har ulike studier vist at å frakoble det spesialpedagogiske tilbudet fra det ordinære tilbudet gir begrenset effekt og overføringsverdi. Med dette som utgangspunkt blir det viktig å ha fokus på det helhetlige barnehagetilbudet, samt å sikre tette koblinger mellom barnehagen, spesialpedagogisk kompetanse og PPT. I dette ligger det en tanke om at PPT sitt samarbeid med barnehagen ikke blir et enten eller, system eller individ, men et helhetlig arbeid i samarbeid med barnehagen, foreldre/foresatte og andre i laget rundt barnet (Moen, 2019; I Bjerklund, Groven og Åmot, 2019).

1.2 Oppdraget

Oslo kommune ved Byrådsavdeling for utdanning har behov for et helhetlig bilde av Oslo kommunes innsats når det gjelder oppfølging av spesialpedagogisk hjelp for barn i førskolealder. Dette gjelder særlig i de ni bydelene som ikke er representert i områdesatsningen. Det er tidligere gjennomført undersøkelser om det spesialpedagogiske tilbudet til barn i førskolealder på barnehagefeltet (Rambøll 2021 og SØF 2023). Rapportene er utarbeidet gjennom områdesatsningen, og de seks bydelene som inngår i denne. Det er i tillegg utarbeidet en rapport på skolefeltet (Norconsult 2023), hvor også overgang barnehage-skole er et tema. Dette oppdraget baserer seg på de tidligere rapportene fra Rambøll (2021), SØF (2022) og Norconsult (2023), samt på dialog med bydeler, barnehager og PPT.

Oppdraget er delt i to deler. Disse beskrives nærmere under.

1.2.1 Del 1 – Kunnskapsgrunnlag

Denne delen av oppdraget består av en kunnskapsoppsummering og statistiske analyser inspirert av SØF (2022). Kunnskapsoppsummeringen tar utgangspunkt i forskningsrapportene til Rambøll (2021), Norconsult (2023) og SØF (2022). I tillegg inkluderer den kommunerevisjonsrapportene om det spesialpedagogiske tilbudet til barn i barnehagealder i fire bydeler – to bydeler i 2016 og to bydeler i 2024.

De statistiske analysene av det spesialpedagogiske feltet i Oslo kommune er basert på SØF (2022). Dette innebærer en oppdatering av analysene for de seks bydelene i områdesatsningene (Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstand) som var inkludert i denne rapporten, samt en utvidelse av analysene til å gjelde samtlige bydeler i Oslo kommune. Kunnskapsgrunnlaget resulterte i en håndfull identifiserte kunnskapshull, som vi videre kartla gjennom intervjuer med ulike målgrupper i barnehagesektoren i Oslo kommune. Målgruppene

var: Barnehageeier og leder for pedagogisk fagsenter (eller tilsvarende) i alle bydelene, samt bydelskontaktene i PPT og barnehagestyrere i de ni bydelen som ikke ble intervjuet i forbindelse med Rambølls rapport fra 2021.

Å fremstille kunnskapsgrunnlaget har altså bestått av tre ulike aktiviteter:

1. Sammenstille et kunnskapsgrunnlag basert på de tre rapportene til Rambøll, Norconsult og SØF, samt rapporter fra kommunerevisjonen om det spesialpedagogiske tilbudet til barn i barnehagealder fra 2016 og 2024.
2. Supplere kunnskapsgrunnlaget med statistikk.
3. Gjennomføre en kartlegging basert på kunnskapsbehovet som er identifisert i analysen.

1.2.1.1 Funn fra kunnskapsgrunnlaget

Basert på funn fra intervjuene finner vi ikke at det foreligger en tydelig og felles visjon for barnehagene og det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene i Oslo kommune. Funnene indikerer tvert imot at de 15 bydelene har en sterk autonomi i den spesialpedagogiske arbeidet og hvordan de organiserer dette. Dette gir tydelige utslag på bydelsnivå, der våre funn viser at det er stor variasjon i hvordan de ulike bydelene har organisert det spesialpedagogiske tilbudet.

På organisatorisk nivå ser vi at det øverste ledernivå for barnehagene i bydelene har ulike stillingstitler og også ulikt ledelsesmandat. I noen bydeler har man seksjonsleder eller seksjonssjef for barnehage. I andre er det enhetsleder barnehage, leder for barnehageetaten, eller avdelingsdirektør barnehage. Dette får konsekvenser for samarbeidet og arbeidsflyten mellom aktørene. Hver gang man forflytter seg mellom bydeler må aktørene bruke ressurser på å orientere seg i systemene rundt tilbudene. For PPT vil dette kunne bli en tidstyv - da ansatte i PPT jobber i flere bydeler. For støttetjenestene rundt, som for eksempel spesialisthelsetjenester og Statped, vil dette også kunne skape forvirring og gjøre at en bruker unødvendig tid på å orientere seg - og ikke minst for foreldre som kanskje flytter fra en bydel til en annen. I tillegg påvirker det hvordan og i hvilken grad ulike aktører i bydelen samordner seg og samhandler i arbeid mor, barn og familier.

Det er også variasjoner i hvordan bydelene har organisert **den spesialpedagogiske kompetansen**. Fagsenter eller tilsvarende i bydelene har ulike navn og innehar også noe ulik kompetanse. Noen steder kalles enheten for pedagogisk fagsenter, i andre bydeler heter enheten styrket innsats eller tverrfaglig ressurscenter. I de ulike fagsentrene er det også ulik kompetanse. Noen steder består fagsenteret eller tilsvarende av spesialpedagoger og støttepedagoger, mens andre også har logopeder, språkpedagoger, musikkterapeuter, fysioterapeuter og ergoterapeuter m.m. I flere av bydelene er Oslohjelpa også tilknyttet disse sentrene.

Hvordan selve **det spesialpedagogiske arbeidet** organiseres varierer også mellom bydelene. Dette gjelder særlig hvordan støttepedagogene er organisert, hvem som er deres nærmeste leder og hvordan de er fordelt i bydelen. I de fleste bydelene har støttepedagogene sin leder på fagsenteret eller tilsvarende i bydelen. I noen bydeler, derimot, har støttepedagogene sin leder i barnehagestyrer i barnehagen.

Hvordan bydelen har organisert det spesialpedagogiske arbeidet, påvirker hvordan samarbeidet fungerer. Til dels kan det være med på å legge føringer for hvem man samarbeider med, på hvilket nivå, og når man samarbeider.

Når det kommer til **PPTs rolle**, finner vi at også denne varierer mellom bydelene. Dette kan handle om faste eller ikke-faste strukturer for samarbeid, om samarbeidet handler om individ

eller systemarbeid, og om bydelskontakten i PPT er knyttet til prosjektarbeid i bydelen eller ikke. Også i de ulike fasene av den spesialpedagogiske handlingsløypen (fra identifisering og utredning, til gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp og evaluering av tiltak) er PPT sin rolle ulik mellom bydelene. I noen bydeler er PPT koblet tettere på i det forebyggende arbeidet i barnehagene i bydel, andre steder har PPT først sitt innslagspunkt når de mottar henvisning for sakkyndig vurdering.

Alle disse variasjonene bidrar til at tilbudet utøves svært ulikt i de ulike bydelene, og påvirker tilbudet til barna i barnehagene.

I tabellen under gir vi en kort beskrivelse av organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet i de ulike bydelene:

Bydel Alna	Det ble gjort en omorganisering av det spesialpedagogiske feltet i bydelen i april 2023. Bydelen flyttet det spesialpedagogiske inn som en del av barnehageenheten, og kalles avdeling «styrket innsats». Leder for styrket innsats inngår som en del av lederteamet i barnehageenheten. Leder for styrket innsats har personalansvar for spesialkonsulentene og spesialpedagogene. Personalansvaret for støtteressursene er fordelt ut på styrere i utvalgte kommunale barnehager. Barnehageenheten er delt i 4 området hvor styrerne samarbeider i team. Det er to spesialpedagoger og en gruppe støtteressurser tilknyttet hvert av disse områdene. Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Bjerke, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. De skal bistå barnehager med å øke kompetansen hos de ansatte i den allmenpedagogiske praksisen slik at det gagnar hele barnegruppa.
Bydel Bjerke	Bydelen har et pedagogisk fagsenter. Fra januar 2023 ble fagsenteret lagt inn under Barnehageavdelingen etter å ha tidligere vært en egen seksjon. Fra 01.03.24 ble barnehagenes pedagogiske fagsenter lagt under seksjonen fagsenter, fag, innovasjon. Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret. Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand.
Bydel Frogner	Bydelen har et pedagogisk fagsenter som organisatorisk ligger under barnehageenheten. Leder for pedagogiske fagsenter er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageenheten (inkludert kommunale barnehagestyrere). Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret. Fagsenteret har ansatte med ulik kompetanse, for eksempel logoped, klinisk barnevernspedagog og spesialpedagog. Alle henvisninger blir tildelt en veileder etter kompetansen til de ansatte og hva behovet i barnehagen er.

Bydel Gamle Oslo	Bydelen gjennomførte en omorganisering fra tradisjonelt fagsenter i januar 2021. I dag har bydelen et Team spesialpedagogikk organisert under barnehageenheten. Leder for Team spesialpedagogikk er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageenheten (inkludert kommunale barnehagestyrere). De fleste støttepedagogene er ansatt i Team spesialpedagogikk, men det er ansatt fem støttepedagoger i de fem største barnehagene i bydelen. Dette er hovedsakelig i barnehager som historisk sett har hatt mange vedtak. Hvis det er behov for mer hjelp enn den fast ansatte støttepedagogen, vil det være en dialog hvor man vurderer flere ressurser. Støttepedagogene i barnehagene har barnehagestyrer som nærmeste leder. Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand.
Bydel Grorud	Bydel Grorud gjennomførte en omorganisering i 2019/2020 der støtteressursene ble organisert og fordelt i en fast barnehage med fagleder (barnehagestyrer) som nærmeste leder. Barnehagene kan få inn ekstra støttepedagoger ved behov. Spesialpedagogene er ansatt i Inkluderingsteamet under barnehageenheten. Spesialpedagogene har ansvar for hver sitt geografiske område med tre barnehager hver. De har også fordelt bydelens private barnehager mellom seg.
Bydel Grünerløkka	Bydelen Grünerløkka er i prosess med ny organisering som begynte 1. mars 2024. De tester nå organiseringen i to team, med mål om implementering i hele bydelen høsten 2024. Den nye strukturen er som følger: Bydelen er inndelt i seks geografiske soner, kalt team. Hvert team har en utvalgt styrer, kalt ressursstyrer, som har personalansvar for støtteressursene i sitt team. Dersom en støtteressurs følger opp vedtak på tvers av to team, vil ressursstyrer i det teamet hvor støtteressursen følger opp flest vedtakstimer, være personalleder. Støtteressursene vil ikke lenger være ansatt i avdelingen for spesialpedagogikk, men vil i stedet være ansatt under en ressursstyrer i et team. Det er fire team med kommunale barnehager og to team med private barnehager. Fagsjef i barnehageseksjonen vil fra høsten 2023 ha personalansvar for støtteressurser som kun jobber i private barnehager. Hvert team vil også ha en tilknyttet spesialpedagog fra bydelen. Avdelingen for spesialpedagogikk er en del av barnehageseksjonen i bydelen. Spesialpedagogene er ansatt i denne avdelingen, med fagsjef som deres personalleder.
Bydel Nordre Aker	Det har nylig vært en omorganisering i bydelen. I dag har bydelen et tverrfaglig ressursteam (TRT) organisert i seksjon Helse og Familie. Seksjon Helse og Familie består av Helsestasjon, Skolehelsetjenesten, Oslohjelpa, FotUng og TRT.

	I tverrfaglig ressursteam er det ansatt fire fagkonsulenter, én logoped og 23 faste stillinger som støttepedagog. De har også ergoterapeuter og fysioterapeuter i teamet. Fordelingen av støttepedagogene tar utgangspunkt i støttepedagogens kompetanse og i utfordringer de kan best.
Bydel Nordstrand	Bydelen har et pedagogisk fagsenter. Barnehageseksjonen og pedagogisk fagsenter har nå den samme lederen. Seksjonen har gjennomført en omorganisering og vil fra august 2024 ha et lederteam bestående av Seksjonsleder, Stabsfunksjon og Fagutvikler for både barnehagene og pedagogisk fagsenter. Pedagogisk fagsenter er delt inn i tre team, med hver sin teamleder (spesialpedagog). Teamene har ansvaret for hver sin geografiske sone i bydelen. Støttepedagogene er ansatt i fagsenteret, med tilhørende teamleder som personalleder.
Bydel Sagene	Bydelen har et pedagogisk fagsenter. Fagsenteret er organisert under Enhet for barnehager sammen med de kommunale barnehagene i bydelen. Leder for pedagogisk fagsenter er inkludert inn i barnehagestyrergruppen. Støtteressursene er ansatt ved pedagogisk fagsenter og støtteressursene organiseres ut i barnehagene etter hvor det er behov.
Bydel St. Hanshaugen	Bydelen har en Enhet fagsenter 0-6 år. Bydelen har en seksjon for barnehage, og leder for pedagogisk fagsenter er organisert sammen med barnehagestyrere i de kommunale barnehagene med barnehagesjef som leder. Støtteressursene er ansatt i bydelen. Bydelen er delt inn i fire ulike geografiske soner, og støttepedagogene opererer innenfor sin sone. Det er én ansvarlig spesialpedagog per sone. Bydelen har et ambulerende team, som de kaller "inneteam" med logoped, språkpedagog og spesialpedagoger, som ikke jobber direkte med barn, men veileder ute i barnehagene. Logoped jobber også 1:1 med barn.
Bydel Stovner	Bydelen har Seksjon for spesialpedagogikk og veiledning, under Avdeling for barnehage og spesialpedagogikk. Støttepedagogene er ansatt i bydelen og fordelt under bydelens to barnehageseksjoner. Spesialpedagogene jobber på tvers av disse. Støttepedagogene er ofte tilknyttet én enkelt barnehage - maks to barnehager. Dette er mulig på grunn av mange barn med store vedtak.
Bydel Søndre Nordstrand	Bydelen har pedagogisk fagsenter, organisatorisk plassert under barnehageenheten. Leder for pedagogisk fagsenter er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageenheten (alle kommunale barnehagestyrere).

	Fagsenteret er organisert i fem område-team etter geografiske områder. Støttepedagogene er ansatt på fagsenteret, fordelt i de fem teamene. Hvert team har en egen koordinator. Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Gamle Oslo og Bjerke.
Bydel Ullern	Bydelen har et pedagogisk fagsenter, organisert under Seksjon for helse, barn og unge – ikke under barnehageseksjonen. Seksjon helse, barn og unge inkluderer også helsestasjon, skolehelsetjenesten og Oslohjelpa. Seksjonsleder har også ansvar for koordinerende enhet 0 – 100 og ordningene med individuell plan og barnekoordinator/koordinator, individuell avlastning og støttekontakt. Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret, og fordelt i gruppeteam basert på geografisk inndeling (tre geografiske områder). Spesialpedagogene veileder støttepedagogene.
Bydel Vestre Aker	Bydelen har et pedagogisk fagteam, organisert under barnehageseksjonen. Leder for pedagogisk fagteam er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageseksjonen (inkludert kommunale barnehagestyrere). Støtteresursene er ansatt ved pedagogisk fagteam. Det prøves ut at støttepedagogene er utplassert i barnehager som geografisk ligger nær hverandre, men bydelen er ikke formelt delt inn i ulike soner.
Bydel Østensjø	Bydelen har nylig gjennomført en omorganisering. Bydelen har et pedagogisk førskoleteam, organisert under Avdeling for barn og kultur. Leder for pedagogisk førskoleteam sitter i ledergruppe med leder for barnehageseksjonen. Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret, og fordelt i tre geografiske områder. Fagsenteret har en veilederstilling som jobber på systemnivå. Spesialpedagogene har ansvar for veiledning og oppfølging i barnehagene. To fagkonsulenter fatter vedtak og er faglig overordnet spesialpedagogene og bistår også med veiledning til barnehagene ved behov.

Tabell 1: Oversikt over organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet i de ulike bydelene i Oslo kommune

1.2.2 Del 2 – Anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til med barn med særskilte behov

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget har vi i denne delen beskrevet hvordan organiseringen av tilbudet til barn med særskilte behov kan videreutvikles for å bidra til at alle barn får et likeverdig og inkluderende tilbud uavhengig av bostedsbydel.

I lys av funnene fra kunnskapsgrunnlaget, gir vi anbefalinger knyttet til:

- Behovet for en felles visjon og et fellesskap for barnehagene i Oslo kommune.

- Behovet for en felles forståelse av inkluderende praksis.
- Behovet for felles struktur og organisering
- Kompetanse
- Samarbeid internt i bydelen
- Samarbeid mellom bydel og PPT
- Foreldresamarbeid

Vi anbefaler at Oslo kommune, som barnehageeier, bygger en felles visjon og skaper et fellesskap for barnehagene i Oslo kommune. Kommunen må etablere en felles forståelse for inkluderende praksis i barnehagene og tjenestene som arbeider i det ordinære og spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet.

Videre ser vi et behov for likere ledelsesstrukturer og organisering. I tillegg bør bydelene benytte samme henvisningsskjema til PPT og ha lik mal for pedagogisk rapport som vedlegg til henvisningen om sakkyndig vurdering. Private barnehager må i større grad inkluderes i det barnehagefaglige fellesskapet i bydelene.

Med hensyn til kompetanse ser vi behov for å styrke det allmennpedagogiske tilbudet i mange barnehager, samt å sikre spesialpedagogisk kompetanse tettere på barn og *ansatte* i barnehagene. Vi anbefaler derfor en felles kompetanseplan for barnehagene i kommunen, og at kommunen søker et samarbeid med UH-sektor for å øke kompetansen i det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagene. Fagsenter og PPT vil ha en naturlig rolle inn i både å være en del av det allmennpedagogiske tilbudet, samt å ha en ledende rolle i å ivareta tilbudet til barn med vedtak etter barnehagelovens § 31. Samtidig er det viktig at kommunen ser på grenseoppgangene mellom fagsenter og PPT. Hva forventes det at fagsenter skal ivareta og hva skal PPT ivareta? Kommunen bør etablere en struktur for faglig utviklingsarbeid mellom bydel og PPT, for eksempel gjennom etablering av fagnettverk eller fagdager som inngår i årshjul. De private barnehagene må inviteres inn i dette arbeidet.

Kunnskapsgrunnlaget viser at det mangler en felles forståelse for hvordan vedtaksmyndigheten (bydelen) tolker, forstår og forholder seg til grenseoppganger mellom §§ 31 og 37. Vi anbefaler derfor at kommunen etablerer en felles forståelse i etterlevelse av lovgivningen.

Når det kommer til samarbeid, ser vi fordelene av et fast og hyppig samarbeid mellom barnehagen og fagsenter. Funn i kunnskapsgrunnlaget tyder også på at geografisk inndeling av bydeler, oppleves positivt for aktørene. Kommunen bør vurdere om en inndeling av barnehager i områder/soner skal gjelde for hele kommunen og i alle bydeler. Slik kan det etableres team av ansatte i barnehagene i sonene som jobber samlet og i nært samarbeid med ansatte i fagsenteret.

Med hensyn til bydelens samarbeid med PPT, ser vi behov for at det etableres felles rutiner for ansatte i PPT i samarbeidet med bydel. Ordningen med en dedikert bydelskontakt hos PPT, bør videreføres og utvikles. At bydelene er ulike og har ulike behov må en samtidig ta inn over seg. Det som blir viktig er å sette en minimumsstandard for dette samarbeidet.

PPT må i større grad være en del av laget som jobber med å styrke barnehagetilbudet til alle barna i barnehagen, og være en reell aktør i alle faser i den spesialpedagogiske handlingsløypa. Vi anbefaler at kommunen utvikler en tydeligere profil for hva PPT er, og skal være, i arbeidet rundt barn i barnehagen i kommunen. PPT og PPTs mandat som selvstendig instans når det gjelder vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen bør synliggjøres i større grad. Dette fordrer at PPT er tettere på i arbeidet som foregår i barnehagen før det henvises en sakkyndig vurdering. Informantene peker på at kompetansebehovet dekkes av bydelene, men mandatet til PPT kan ikke overføres til bydel.

Med hensyn til foreldresamarbeid tyder funn fra kunnskapsgrunnlaget på at foreldre ofte blir inkludert og informert, men sjelden har stor reell påvirkningskraft. Vi anbefaler derfor at kommunen bør utvikle en felles forståelse av hva involvering av foreldre innebærer. Dette sett opp mot foreldre som en del av laget rundt barna i barnehagen.

Overordnet sett bør kommunen jobbe mot en felles forståelse og økt grad av struktur rundt samarbeid i det spesialpedagogiske arbeidet og handlingsløypa. Etablere en Oslostandard. Gode og kjente strukturer kan minske sannsynligheten for ulik praksis og personavhengighet.

1.3 Leserveiledning til rapporten

De neste kapitlene tar for seg resultatene fra oppdragets første del og andre del.

Kapittel 2 gir en gjennomgang av metode og gjennomføring.

Kapittel 3 oppsummerer funn fra de tre studiene som allerede er gjennomført, samt fra de to kommunerevisjonene fra 2016 og 2024.

Kapittel 4 tar for seg statistiske funn om det spesialpedagogiske arbeidet i bydelene.

Kapittel 5 ser nærmere på kriteriemodellen for ressurstildeling til de spesialpedagogiske arbeidet i bydelene.

Kapittel 6 oppsummerer funn fra intervjuene.

Kapittel 7 presenterer anbefalinger og tiltak for en videreutvikling av det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagene.

2 Metode og gjennomføring

Denne undersøkelsen har som formål å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag av Oslo kommunes innsats når det gjelder oppfølging av spesialpedagogisk hjelp for barn i førskolealder. Kunnskapsgrunnlaget skal brukes for å videreutvikle organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagene. Målet er at alle barn skal få et likeverdig og inkluderende tilbud uavhengig av bostedsbydel.

Det er tidligere gjennomført undersøkelser om det spesialpedagogiske tilbudet til barn i førskolealder på barnehagefeltet (Rambøll 2021 og SØF 2023). Rapportene er utarbeidet gjennom områdesatsingen, og de seks bydelene som inngår i denne. Det er i tillegg utarbeidet en rapport på skolefeltet (Norconsult 2023), hvor også overgang barnehage-skole er et tema. Denne undersøkelsen inkluderer og bygger videre på det eksisterende kunnskapsgrunnlaget, samt at vi har inkludert de ni bydelene som ikke er representert i områdesatsingene. Datagrunnlaget består av dokumentgjennomgang, analyser av relevant statistikk, intervju, samt verksted.

OPPDRAGETS PROBLEMSTILLINGER

PROBLEMSTILLING 1:

Hvordan organiserer bydelene det spesialpedagogiske arbeidet og hvordan samarbeider partene - fra identifisering til oppfølging av enkeltvedtak?

PROBLEMSTILLING 2:

Hvor god er identifiseringskompetansen og systematikken for identifisering av barn med særskilte behov i barnehagene?

PROBLEMSTILLING 3:

Hvordan håndterer bydelene oppfølgingen av barn med behov som ikke helt oppfyller et spesialpedagogisk vedtak, men som likevel trenger ekstra hjelp?

PROBLEMSTILLING 4:

Hvordan henger det spesialpedagogiske tilbudet sammen med barnehagenes ordinære tilbud?

PROBLEMSTILLING 5:

Hvordan drar bydelene nytte av den helhetlige kompetansen som finnes i bydelen?

- *Hvordan har bydelene organisert kompetanseoverføringen mellom den pedagogiske støtteressursen og barnehagen?*
- *Hvordan kan kompetansen i bydelen utnyttes bedre?*
- *Hvilke fordeler og ulemper finnes ved å ha spesialpedagogisk kompetanse ansatt i enkeltbarnehager?*

PROBLEMSTILLING 6:

Hvilke ressursbesparende tiltak finnes i forbindelse med oppfølgingen av vedtak i barnehagene?

2.1 Dokumentgjennomgang

For å inkludere innsikt og kunnskap fra tidligere rapporter om det spesialpedagogiske arbeidet i Oslo kommune på barnehageområdet gjorde vi en dokumentgjennomgang av rapportene Rambøll (2021), SØF (2022), Norconsult (2023) og Kommunerevisjonen (2016). Vi gjorde en oppsummering av hovedfunn fra alle rapportene, samt hvilke implikasjoner rapportene har på det spesialpedagogiske feltet. Problemstillingene fra prosjektet var også førende for hva som var relevant å gjennomgå i de enkelte rapportene.

Kommunerevisjonsrapporten fra 2024 ble gjennomgått i etterkant av kartleggingen, ettersom den først ble publisert etter at intervjuene og arbeidsverkstedene var gjennomført.

2.2 Innhenting og analyse av relevant statistikk

I forbindelse med prosjektet, ble det innhentet mye statikk om barnehagene i Oslo. All data som er benyttet i denne rapporten ligger offentlig tilgjengelig. Det er benyttet data fra SSB sin statistikkbank og fra barnehagenes årsrapporteringer i BASIL. Fra SSB er det særlig benyttet data om ressursbruk, men også en del nøkkeltall for tjenestene. Fra BASIL er det i større grad benyttet data som kjennetegner tjenestene. Både SSB-data og BASIL-data er gitt på bydelsnivå og som sammenligningsgrunnlag er benyttet gjennomsnittet for Oslo, eller resten av landet.

2.3 Vurdere kunnskapsbehov

På grunnlag av dokumentoppsummeringen og statistikken vurderte vi hvilken kunnskap som manglet for å kunne gi en dekkende beskrivelse av det spesialpedagogiske tilbudet og organiseringen rundt tilbudene i de 15 bydelene i Oslo. Basert på kunnskapsgrunnlaget identifiserte vi følgende kunnskapshull:

Kunnskapshull	Relevante spørsmål
Kunnskapshull 1: Organisering	- Hvordan er støttepedagogenes organisering? - Bruker man ressursene der de trengs mest? - Hvor er støttepedagogene ansatt, hvordan er de tilknyttet barnehagen? - Hvordan fungerer det å ha støttepedagogene tettere på? - Evaluerer av kvaliteten på tiltakene er mangelfullt, og foreldrene klager i liten grad på innholdet i vedtakene. Er det slik i alle bydeler? Hva skyldes i så tilfelle dette? - Foreldremedvirkning/involvering – Hvordan jobbes det med dette i de ulike

	bydelene? Hvordan dokumenteres og systematiseres det?
Kunnskapshull 2: Identifiseringskompetanse	• Lav identifiseringskompetanse i barnehage – Akkurat hva er det som mangler? Hva skyldes dette? Hvordan kan man styrke kompetansen?
Kunnskapshull 3: Kompetanse	• Kompetanseoverføring fra støtteressurs til ansatte i barnehagene, men også fra barnehagene til støtteressursen(e). Hvordan er dette organisert i bydelene? a. <u>Planlegging rundt enkeltbarnet:</u> Støtteressursene kan komme inn i en barnehage uten at de i stor nok grad tar hensyn til barnehagens allmennpedagogiske praksis. Barnehagen og støttepedagogen samarbeider ikke om utformingen av hjelpen. Hvordan kan man i større grad legge til rette for bedre samarbeid og samhandling mellom barnehagene og pedagogisk fagteam/støtteressurs? b. <u>Kursing av ansatte:</u> Vet de ansatte i barnehagen om kommunale initiativ innenfor kompetanseheving?
Kunnskapshull 4: Økonomi og ressurser	• Bydelene har ikke nok ressurser til å tilby timene som blir gitt. Rammen for penger til støttepedagoger har ikke økt i tråd med at antall vedtak har økt. Hvordan løser bydelene dette paradokset? • Hva kunne barnehagen ha ivare tatt av utfordringer dersom de fikk mer ressurser til det allmennpedagogiske? • Mere ressurser på styrket tilbud i levekårsutsatte bydeler, men færre timer per barn. Hva skyldes dette?

I tillegg til de identifiserte kunnskapshullene tok vi også utgangspunkt i utfordringsbildet som ble avdekket i prosjektet *Helhetlig og likeverdig innsats* (Rambøll 2021) for å se om og i hvilken grad det samme utfordringsbildet viser seg i de 9 bydelene som ikke var med i forrige kartlegging. Det var videre relevant å undersøke om det finnes andre utfordringer knyttet til prosessen fra

identifisering av barn med behov for spesialpedagogisk innsats, henvendelse og utredning ved PPT og oppfølgingen av vedtak i barnehagen og laget rundt barnet. Ulike praksiser rundt denne prosessen ble grundig kartlagt i de seks bydelene som deltok i Helhetlig og likeverdig innsats. Det var imidlertid relevant å gjenbesøke prosessen i disse bydelene for å se om de har lyktes med noen av organisasjonsendringene de var i ferd med å innføre.

2.4 Intervju

For å få oppdatert innsikt i det spesialpedagogiske arbeidet på barnehageområdet i Oslo kommune, intervjuet vi nøkkelpersoner i alle de 15 bydelene. Nøkkelpersoner er personene som har best oversikt over hvordan det spesialpedagogiske arbeidet er organisert og fungerer i bydelen. Vi intervjuet følgende aktører: Barnehageeier og leder for pedagogisk fagsenter (eller tilsvarende) i alle bydelene, samt bydelskontaktene i PPT og barnehagestyrere i de ni bydelene som ikke ble intervjuet i forbindelse med Rambølls rapport fra 2021. Barnehagestyrerne var fra kommunale barnehager, men unntak av én barnehage.

Intervju med barnehageeiere, leder for pedagogisk fagsenter eller tilsvarende, samt styrere ble gjennomført digitalt over teams og hadde en varighet på 1 time. Intervju med bydelskontaktene ble gjennomført som fysiske gruppeintervjuer og hadde en varighet på 2 timer. Det ble tatt notater underveis i intervjuene.

Gjennomføring av de kvalitative intervjuene med informantene hadde en semistrukturert form. Det vil si at det ble stilt konkrete spørsmål som er definert i intervjuguiden, samtidig som det er muligheter for å følge opp på relevante temaer og problemstillinger som kommer frem underveis i samtalen. Intervjuguiden til informantene hadde lik oppbygging, men det var noen spørsmål som var mer relevant for noen målgrupper enn andre. Intervjuguiden var bygd opp slik at vi startet med å stille overordnede spørsmål og organisering og samarbeid i det spesialpedagogiske arbeidet i bydelen, før vi gikk inn på handlingsløypas fire faser: identifisere behov, utrede barnets behov, gjennomføring av vedtakstimer og evaluering. Avslutningsvis ble det stilt refleksjonsspørsmål om fordeler og ulemper med måten bydelen er organisert og bruker sine ressurser i det spesialpedagogiske arbeidet.

2.5 Foreløpige analyser og rapportering

Innsikt fra dokumentgjennomgang, statistiske analyser og intervju ble analysert og oppsummert i et kunnskapsgrunnlag. Dette kunnskapsgrunnlaget ble sendt til informantene som hadde deltatt på intervju, for å validere om vi hadde forstått organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet i bydelene på rett måte. Det ble gjort mindre justeringer på bakgrunn av tilbakemeldinger fra enkelte informanter.

2.6 Verksted

For å validere funn og for å få innsikt til å utforme videre anbefalinger for organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet på barnehageområdet i Oslo kommune, gjennomførte vi to verksteder med nøkkelinformanter i bydelene. Samtlige informanter som deltok på intervju ble også invitert til verkstedene, i tillegg til avdelingsdirektør for PPT barnehage og to seksjonssjefer fra PPT.

Verksted 1:

Formålet med det første verkstedet var å validere situasjonen og enes om utfordringsbildet, samt drøfte hypoteser om fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsformer. Vi hadde på forhånd av

verkstedet utviklet hypoteser på grunnlag av det foreløpige kunnskapsgrunnlaget. Hypotesene omhandlet ledelsesstruktur, fellesskap blant støttepedagogene, det å ha støttepedagogene i barnehagene, veiledning i barnehagene, at tilbudene kan være personavhengig, samt samarbeid. Gruppene bestod av noen grupper med like roller og noen grupper med ulike roller. Gruppearbeidet ble ledet av en gruppeleder fra Rambøll. Innsikt fra verkstedet ble brukt for å validere funnene vi hadde, i tillegg til å gi utdypende innsikt og refleksjoner.

Verksted 2:

Kunnskapsgrunnlaget viser store forskjeller i organisering og praksis i det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene i Oslo kommune. Bydelene er forskjellige, og har ulike utfordringsbilder. Samtidig er det et mål i Oslo kommune å skape et inkluderende og likeverdig tilbud til alle barn - uavhengig av hvor de bor. Formålet med verksted 2 var å komme frem til hvor man kan gjøre tilbudet mer likt i bydelene, og hvor det med fordel kan være ulikt. Vi hadde på forhånd identifisert noen områder hvor ting ble gjort ulik, og gruppene diskuterte hovedsakelig rundt disse punktene. Identifiserte områder hvor arbeidsprosesser, rutiner og strukturer er ulike på tvers av bydeler er PPTs rolle, identifiseringskompetanse i barnehagene, forebyggende arbeid på systemnivå, samarbeidsformer, sammenhengen mellom det spesialpedagogiske og allmennpedagogiske, samt foreldresamarbeid. Gruppene på dette verkstedet bestod av grupper med like roller. Gruppearbeidet ble ledet av en gruppeleder fra Rambøll. Innsikt fra verkstedet ble brukt som viktig informasjon inn i anbefalinger for videre arbeid.

2.7 Oppfølgende intervjuer

På bakgrunn av funn fra kunnskapsgrunnlaget så vi det som nyttig for innsikten til prosjektet å inkludere perspektiver fra også bydelsdirektører og styrere fra private barnehager.

Bydelsdirektører ble foreslått som målgruppe for å få inn perspektivet fra den gruppen som sitter med overordnet budsjettansvar. Dette perspektivet kunne gi konkrete tilbakemeldinger på bydelenes strategiske handlingsrom og deres vurdering av det spesialpedagogiske tilbudet.

Styrere fra private barnehager ble foreslått som målgruppe for å dekke perspektivet fra private barnehager. Vi fikk tilbakemeldinger om at det er utfordrende å finne en god samarbeidsform med de private barnehagene i bydelene. Vårt inntrykk fra intervjuene, var også at de private barnehagene i mindre grad er inkludert i de organisatoriske prosessene rundt det spesialpedagogiske arbeidet i mange bydeler. Flere informanter pekte også på viktigheten av å inkludere de private barnehagene.

Vi gjennomførte intervjuer i utvalgte bydeler med ulik organisering, som samtidig likner på andre bydeler som ikke ble valgt ut. Følgende bydeler ble valgt ut:

- Bydel Grorud
- Bydel Alna
- Bydel Gamle Oslo
- Bydel Sagene
- Bydel Østensjø
- Bydel Frogner
- Bydel St. Hanshaugen

Vi intervjuet styrere i private barnehager i alle de syv bydelene. Vi intervjuet bydelsdirektører i seks av bydelene.

Intervjuene med bydelsdirektørene ble gjennomført digitalt over teams og hadde en varighet på ca.30 minutter. Intervjuene var hovedsakelig rettet mot økonomi og ressursbruk rundt det spesialpedagogiske arbeidet i bydelen. Intervjuene med private styrere ble gjennomført digitalt over teams og hadde en varighet på ca.1 time. Disse intervjuene hadde samme fokus som intervju med kommunale styrere, barnehageeiere og leder for fagsenter eller tilsvarende. Det ble i tillegg stilt konkrete spørsmål om hva som er viktig for å sikre godt samarbeid med private barnehager fremover. Funn fra bydelsdirektører og private styrere er blitt lagt til i kunnskapsgrunnlaget, samt blitt brukt som viktig informasjon og innsikt inn i videre anbefalinger.

2.8 Anbefalinger for videreutvikling av tilbudet til med barn med særskilte behov

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget har vi avslutningsvis beskrevet anbefalinger til hvordan organiseringen av tilbudet til førskolebarn med særskilte behov kan videreutvikles for sikre at alle barn får et likeverdig og inkluderende tilbud uavhengig av bostedsbydel. Kapittelet knytter sammen innsikt fra kunnskapsgrunnlaget opp mot lovverk og tidligere forskning.

3 Kunnskapsoppsummering av eksisterende forskning på det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune

3.1 Introduksjon

Dette kapittelet tar for seg eksisterende kunnskap om det spesialpedagogiske feltet i Oslo kommune. Det er særlig tre rapporter som er aktuelle for tematikken:

- *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune. SØF-rapport 07/22*
- *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud. Kartlegging og behovsanalyse av Rambøll Management Consulting AS fra 2021.*
- *Kunnskapsoppsummering spesialundervisning – En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen fra Norconsult i 2023.*
- *Spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. Kommunerevisjonen, rapport 10/2016.*
- *Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder. Bydel Grorud og Bydel Ullern. Kommunerevisjonen, rapport 6/2024.*

Dette kapittelet presenterer funn fra disse tre studiene.

Senter for økonomisk forskning (SØF) gjennomførte i 2022 statistiske analyser knyttet til barn med særskilte behov i seks byder i Oslo, på oppdrag fra Områdesatsningene i Oslo, Delprogram oppvekst og utdanning. De seks bydelene som inngår i områdesatsningen er Gamle Oslo, Bjerke, Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand. Formålet med oppdraget var å studere statistikk over tid og se enkelte variabler i sammenheng med hverandre (SØF, 2022, s.1). Variablene inkludert i undersøkelsen var blant annet antall og andel barn registrert med særskilte behov med rett på vedtak etter paragraf § 31 og § 37, antall og andel barn med særskilte behov uten vedtak, men med behov for særskilt tilrettelegging, antall ansatte ift. antall barn med vedtak, og tjenestenes ressursbruk, inkl. vikarbruk. Funnene fra analysene tyder på at det er noen forskjeller mellom bydelene når det gjelder barnesammensetning, ressursbruk, kompetanse og organisering (SØF, 2022, s.2). Bydelene som var inkludert i prosjektet, bruker i gjennomsnitt mer ressurser på styrket tilbud i barnehagen enn resten av Oslo. Ressursbruken per barn med ekstra behov eller per barn med spesialpedagogisk hjelp, er derimot lav sammenlignet med resten av Oslo. I rapporten peker de på at dette innebærer at barnehagene bruker mye ressurser på styrkede tilbud og barn med særskilte behov samlet sett, men at disse fordeles ut på mange barn. Dermed får hvert barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i gjennomsnitt mindre ressurser enn barn med slike vedtak andre steder i Oslo (SØF, 2022, s.5). Funnene viser at bydelene inkludert i undersøkelsen ikke skiller seg ut på noen betydelig måte når det gjelder andre kjennetegn ved barnehagene (SØF, 2022, s.2).

Rambøll Management Consulting (2021) gjennomførte i samarbeid med Comte Bureau en kartlegging av organisering av tilbudet til førskolebarn med særskilte behov i de seks bydelene som inngår i områdesatsningen. Det ble i tillegg gjort en vurdering av konsekvensene av ulike måter å organisere de involverte tjenestene på. Prosjektet ble gjennomført på oppdrag fra Oslo kommune, delprogram oppvekst og utdanning. Datainnsamlingen bestod av intervjuer med foreldre, rådgivere fra PPT, helsestasjoner, støtteenhetene i bydelene (ledere og pedagoger) og barnehage. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse med barnehagestyrere. Funn fra kartleggingen viser blant annet at mange foreldre opplever at det er vanskelig å orientere seg mellom tjenestene som er involvert i tilbudet til barn med særskilte behov (Rambøll, 2021, s.3). Barnehager og foreldre etterspør tettere oppfølging og koordinering fra bydelene. Behov for en

instans som har oversikt over utfordringer, behov og ressurser i bydelene, er noe også tjenestene uttrykker et ønske om. I rapporten pekes det også på at en utfordring er at bydelene ikke har nok ressurser til å dekke opp anbefalt timeantall fra PPT. Det er samtidig en økning i antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i de seks bydelene som inngår i områdesatsningene. Det er derfor også utfordrende for bydelene å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak slik at barnet får alle timene de har krav på, og av god kvalitet. I rapporten pekes det på at informantene ønsker å få de spesialpedagogiske ressursene nærmere barnehagen, slik at grunnbemanningen i større grad kan få nytte av den spesialpedagogiske kompetansen (Rambøll, 2021, s.3-4).

Norconsult (2023) har gjennomført en kunnskapsoppsummering av spesialundervisningen i Oslo skolen. De har gjennom en dokumentstudie oppsummert vurderinger og anbefalinger fra offentlige utredninger, forskning og undersøkelser av praksis i skole-Norge. Gjennom en casestudie på åtte skoler i Oslo, har Norconsult innhentet innsikt om ansattes og brukeres opplevelse av kvaliteten i det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune, hvilke sammenhenger det kan være mellom disse opplevelsene, og hvilken sammenheng det kan være mellom praksisbeskrivelser, styringssignaler og teori/forskning på området. I rapporten pekes det på at det opplevde samarbeidet rundt elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet er varierende. Det ble undersøkt hvilke føringer for samarbeid som lå til grunn for overganger mellom skoler i grunnsopplæringen og samarbeid mellom ulike aktører. Det vises til at noen av caseskolene har utviklet egne rutiner, men at det i Oslo skolen bare er utarbeidet noen få rutinebeskrivelser og standarder for slike samarbeid og overganger. Norconsult peker på at funn fra rapporten indikerer at samarbeidet har bedre grunnlag for å lykkes på de områdene der Utdanningsetaten har etablert overordnede samarbeidsavtaler eller standarder som ligger til grunn for samhandlingen (Norconsult, 2023, s.5). Utdanningsetaten har utarbeidet Oslostandard for overgang mellom barnehage, skole og AKS. Denne standarden inneholder en beskrivelse av hvordan overgangen mellom barnehage, skole og AKS skal gjennomføres (Norconsult, 2023, s.243). I rapporten vises det til at det er viktig å ha gode rutiner for forsvarlige overganger fra barnehage til grunnskole, fra grunnskole til grunnskole og fra grunnskole til videregående skoler, og at rutineene må ha et forpliktende samarbeid mellom barnehagene, grunnskolene, de videregående skolene og PPT (Norconsult, 2023, s.229).

Oppsummert viser tidligere undersøkelser at det er identifisert forskjeller mellom bydelene i Oslo kommune når det gjelder ressursbruk per barn med ekstra behov eller per barn med spesialpedagogisk hjelp (SØF, 2022). På bakgrunn av en økning i antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i de seks bydelene som inngår i områdesatsningene, er det utfordrende for bydelene å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak slik at barnet får alle timene de har krav på (Rambøll, 2021). Det er videre identifisert utfordringer for foresatte og andre aktører med å orientere seg mellom tjenestene som er involvert i tilbudet til barn med særskilte behov (Rambøll, 2021). Samarbeid og gode overganger er blitt identifisert som viktige faktorer i det spesialpedagogiske arbeidet i Oslo skolen, noe som også blir sett på som viktig på barnehagefeltet (Norconsult, 2023). I Rambøll (2021) blir det pekt på at det kan være behov for å få de spesialpedagogiske ressursene nærmere barnehagen. Som tidligere nevnt må kommuner og fylkeskommuner i større grad være i stand til å på egenhånd ivareta behov for bistand i barnehager og skoler enn tidligere, når Statped har fått et tydeligere og mer avgrenset mandat. I lys av dette er det derfor viktig å organisere det kommunale tilbudet på en slik måte at alle barn får et likeverdig og inkluderende tilbud uavhengig av bostedsbydel.

De neste avsnittene setter funn fra disse studiene i sammenheng med oppdragets problemstillinger.

3.2 Organiseringsen av det spesialpedagogiske arbeidet

PROBLEMSTILLING 1:

Hvordan organiserer bydelene det spesialpedagogiske arbeidet og hvordan samarbeider partene - fra identifisering til oppfølging av enkeltvedtak?

Felles for bydelene er at de har fått delegert vedtaksmyndighet i saker om spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehagealder. Bydelene fatter vedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PPT, som har en byomfattende seksjon på barnehagefeltet med egne bydelsansvarlige for hver bydel. Bydelene har ansvaret for å gi lovpålagt spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven, i samarbeid med PPT. Hver bydel har veilednings- og oppfølgingstjenester som bistår barnehagene i å gi den spesialpedagogiske hjelpen i hverdagen.

Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud. Kartlegging og behovsanalyse (Rambøll, 2021) tar for seg de seks bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. Der beskrives forskjeller mellom bydelene blant annet når det gjelder om de har et pedagogisk fagsenter eller har organisert veilednings- og oppfølgingstjenestene på en annen måte, hvor støtteressursene (spesialpedagoger og støttepedagoger) er ansatt, og om støtteressursene er delt inn i geografiske team.

Rapporten identifiserer at det kan være krevende for foreldre å orientere seg mellom tjenestene (Rambøll, 2021, s.15-17). Det kan for eksempel være ansvarsfordelingen mellom barnehage og helsetjenester i identifiserings- og utredningsfasen, eller mellom barnehagepersonalet og støttepedagogen i oppfølgingen av enkeltvedtak. I rapporten pekes det på at utfordringen forsterkes av at tilbudet til barn med særskilte behov er organisert ulikt i Oslos 15 bydeler. I lys av dette kan det være utfordrende for foreldre som flytter fra en bydel til en annen. Tjenestene viser til at det er viktig å involvere foreldre i større grad i alt fra identifisering til oppfølging. Det henvises til et eksempel fra Søndre Nordstrand hvor barnehager gjennomfører en skjematisk oppstartsamtale med foreldre, og at dette kan være nyttig å innføre i flere bydeler. I rapporten vises det videre til at tjenestene bør åpne for at foreldre kan klage på kvaliteten på iverksatte tiltak, og ikke bare vedtaket slik det er i dag. Tjenestene uttrykker også behov for en instans som har oversikt over utfordringer, behov og ressurser i bydelene. Innføring av skjematisk oppstartsmøte, systematisk tverrfaglig samarbeid og mulighet for å klage på kvaliteten på iverksatte vedtak, vil derimot medføre større kostnader for bydelene (Rambøll, 2021, s.15-17).

Kommunerevisjonens gjennomgang av det spesialpedagogiske tilbudet i Bydel Østensjø og Bydel St. Hanshaugen i 2016, viser til at foreldremedvirkning i liten grad ble dokumentert i de to bydelene. Bydelene oppgir at foreldre har fått tilbud om forelderådgivning, men det er varierende behov og kvalitet på rådgivningen. Det er også varierende i hvilken grad foreldre opplevde at barnehagene og bydelen raskt fulgte opp på bekymring om barnet.

Det ser ut til å være ulik grad av systematikk i samarbeid med foreldre/foresatte også i skolen (Norconsult, 2023). Foreldre har ulike opplevelser av samarbeidet med skolen og PPT. Dette både når det gjelder å bli lyttet til, tatt med på råd og om den informasjonen foreldrene opplever å få. Enkelte foreldre/foresatte sier at det kan være uoversiktlig og vanskelig å vite hva de kan forvente av PPT, og de melder også om at de i liten grad har oversikt over hvilket tilbud deres barn får. Utover dette kan henvisningsregimet til PPT være krevende å forstå og det kan synes vanskelig for skolen å forklare godt nok om rettigheter forventninger, hva spesialundervisning vil si og konsekvenser av valg i opplæringsløpet.

Samarbeidet mellom barnehage og støtteressurs kan være en utfordring, og det uttrykkes et ønske og behov blant informantene i undersøkelsen om at støttepedagogens oppfølging av et enkeltbarn blir en del av de øvrige aktivitetene i barnehagen (Rambøll, 2021, s.36-38). Utfordringer rundt samarbeidet omhandler særlig planarbeidet. Det varierer fra barnehage til barnehage om plansamarbeidet mellom barnehage og støtteressurs er systematisert. I rapporten vises det til at for å gi et større engasjement i personalgruppa i barnehagen og være med å bygge ned barrierer mellom allmennpedagogikken og spesialpedagogikken, er det behov for bedre samarbeid mellom støttepedagog og barnehagepersonalet om planlegging av hverdagen til både barnet med vedtak, men også hverdagen til avdelingen barnet går på. Videre pekes det på at også styrers interesse og motivasjon er viktig for samarbeidet mellom barnehage og støttepedagog. I rapporten henvises det til et eksempel fra Bydel Alna om hvordan det å lage en periodeplan for barnehagen har vært nyttig. Dette er fordi det bidrar til jevnlig evaluering av tiltak. Informantene pekte også på at det er viktig å ha tidlige og tydelige samarbeidsavtaler mellom barnehage og støttepedagog, samt at barnehagen og bydelens støtteenhet bør utarbeide en felles kompetanseplan (Rambøll, 2021, s.36-38).

Når det gjelder overgangen fra barnehage til skole, har Utdanningsetaten utarbeidet *Oslostandard for overgang mellom barnehage, skole og AKS*. Utdanningsetaten sender også årlig ut brev til skoler med barnetrinn for å minne om viktige rutiner for overganger. Det ser allikevel ut til at det i ulik grad er et systematisk arbeid vedrørende denne overgangen for barn med spesialpedagogiske behov. Ansatte i skolene sier at de har kjennskap til rutinene, men at det likevel oppstår utfordringer i overgangen fra barnehage til skole. Et eksempel på dette kan være at barn kommer til skolen uten IOP, til tross for at de har hatt omfattende vedtak i barnehagen (Norconsult, 2023, s. 243 og 244).

En hemmende faktor i arbeidet med overgangen fra barnehage til skole er at skolenes inntaksområder i liten grad harmoniserer med kommunens bydelsorganisering. Det innebærer at skolene risikerer å ha svært mange kontaktpersoner innenfor det samme fagfeltet fra ulike bydeler i oppfølgingen av sine elever (Norconsult, 2023, s. 229).

I kommunerevisjons rapport fra 2024 fremkommer det at i bydel Grorud var det 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 vedtakstimene 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.

Når det gjelder samarbeid med foreldre fremkommer det i kommunerevisjonsrapporten at både bydel Grorud og bydel Ullern 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.

3.3 Identifisering av barn med særskilt behov i barnehagene

PROBLEMSTILLING 2:

Hvor god er identifiseringskompetansen og systematikken for identifisering av barn med særskilte behov i barnehagene?

I Rambøll (2021) pekes det på at foreldre opplever at det går lang tid mellom første bekymring for barnet og nødvendige oppfølgingstiltak er på plass i barnehagen (s.19-22). I undersøkelsen kom det frem at selv om det ikke gjelder alle barnehager, så fremheves svak identifiseringskompetanse og manglende systematikk for identifisering av barn med særskilte behov. En konsekvens av dette kan være at barn som har behov for oppfølging ikke oppdages før de er eldre og vanskene er mer alvorlige. Det kan videre føre til for tidlige eller dårlig begrunnende henvendelser til bydelens støtteenhet. Blant informantene i undersøkelsen pekes det på at en mulig forklaring er at spesialpedagogikk ikke er en del av grunnutdanningen for barnehagelærere eller videreutdanning til styrer, noe som gjør det vanskelig å identifisere og møte utfordringer knyttet til eksempelvis barn på autismespekteret. Videre peker informantene på at det også kan være utfordrende å få et tilstrekkelig overblikk på grunn av andre arbeidsoppgaver.

Barnehagens arbeid i forkant av en henvisning blir trukket frem som viktig blant informantene (Rambøll, 2021, s.19-22). Dette er fordi fagsentrene bruker tid på å drøfte med barnehagene om det foreligger et tilstrekkelig grunnlag for bekymring og eventuell henvisning for spesialpedagogisk hjelp. Det blir derfor sett på som viktig å bygge identifiseringskompetanse i barnehagen, siden velbegrunnede henvisninger er viktig for å iverksette riktige tiltak på et tidlig tidspunkt. Av mulige måter å møte denne utfordringen på peker informantene på at barnehager som har en fast kontaktperson i bydelen eller andre metoder for uformell drøfting rundt en bekymring, opplever dette som positivt for å raskere iverksette tiltak. Barnehagene etterspør også mer informasjon om tilgjengelige verktøy som kan øke grunnbemanningens kompetanse og mulighet til å fange opp utfordringer på et tidlig stadium. Ved bruk av verktøy er det viktig å få god opplæring i hvordan forholde seg til og bruke disse for å ivareta samtykke og taushetsplikt.

I rapporten peker også flere informanter på at økt samarbeid med helsestasjon og PPT kan bidra til å raskere identifisere barn med et ekstra hjelpebehov (Rambøll, 2021, s.19-22). Tettere samarbeid og informasjonsdeling med helsestasjon, PPT og eventuelt andre tjenester vil også bidra til å spare tid sånn at tiltak kan settes i gang tidligere.

I Norconsult-rapporten *Kunnskapsoppsummering spesialundervisning – En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen* (2023), vises det til at skolene i Oslo kommune har utarbeidet årshjul for å sikre at de avdekker behov for elever med behov for spesialpedagogisk kompetanse/hjelp. Selv om det er noe ulik organisering mellom barnehage og skole når det gjelder det spesialpedagogiske arbeidet, er dette en idé som kan være verdt å utforske også i barnehagesektoren.

I Kommunerevisjonsrapporten fra 2024 fremkommer det at både bydel Grorud og bydel Ullern jobbet godt med å identifisere barn som kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det vises til at 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.

3.4 Oppfølging av barn med ekstra behov uten spesialpedagogisk vedtak

PROBLEMSTILLING 3:

Hvordan håndterer bydelene oppfølgingen av barn med behov som ikke helt oppfylles et spesialpedagogisk vedtak, men som likevel trenger ekstra hjelp?

I Rambøll (2021) vises det til at det på tvers av aktørgrupper, understrekes at mange barn har store og sammensatte behov, som utfordrer hvordan barnehagene og støtteenheter arbeider (s.23-28). Utfordringsbildet i de seks bydelene er annerledes fra andre bydeler og kommuner når det gjelder befolkningssammensetning og levekårsutfordringer. Dette krever en annen bemanning og kompetanse i barnehagene enn hva som ligger i ordinær grunnbemanning.

Ifølge rapporten er det et stort antall barn i «gråsonen» i de seks bydelene (Rambøll, 2021, s.23-28). Med barn i gråsonen menes barn som har behov for ekstra oppfølging, uten at det nødvendigvis utløser ekstra ressurser fra bydelen. Dette kan omhandle språk og sosioemosjonelle utfordringer. Flere av informantene opplever at det er et behov for å se nærmere på grensegangen mellom hva man definerer som spesialpedagogisk hjelp opp mot forebyggende allmennpedagogisk arbeid. De opplever behov for å se på hvordan tiltakene kan gjøres til en integrert del av barnehagens allmennpedagogiske arbeid, samt hvordan styrke barnehagenes oppfølging av barn som ikke mottar tilbud om spesialpedagogisk hjelp.

I rapporten peker Rambøll på at lokal kompetanse i grunnbemanningen, hjelpemidler og tiltakspakker kan bidra til at barnehagene kan bli mer selvhjulpne. At barnehagene kan gjøre en stor grad av dette identifiseringsarbeidet selv, gjør at PPT og bydelen får frigjort tid til spesialpedagogisk oppfølging (Rambøll, 2021, s.23-28).

Rapporten fra kommunerevisjonen (2024) viser til at i bydel Grorud følger spesialpedagogene og støtteressursene opp barna med tiltaksplaner, altså barn som får en form for oppfølging, men som ikke har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. 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 bydel Ullern opererer de med *lavterskeltiltak* for barn som får en form for oppfølging, men som ikke har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Ansvaret for oppfølging og veiledning knyttet til barn med lavterskeltiltak ligger hos logoped og spesialpedagogiske veiledere.

3.5 Sammenhengen mellom det spesialpedagogiske tilbudet og det ordinære tilbudet i barnehagen

PROBLEMSTILLING 4:

Hvordan henger det spesialpedagogiske tilbudet sammen med barnehagens ordinære tilbud?

Informantene i Rambøll (2021) peker på at det er viktig å skape en kultur og interesse blant barnehageansatte for arbeidet som utføres ovenfor barn med enkeltvedtak. Dette er viktig for at arbeidet med barnet skal fungere på en god måte (s. 32-33). Dersom kompetansen i grunnbemanningen er god nok, vil det være mulig å utføre flere av vedtakstimenene i samspill med resten av barnegruppen i avdelingen – til høy kvalitet. Videre vises det til at medvirkning fra barnehagepersonalet og foreldre i det spesialpedagogiske arbeidet, vil kunne gi overføring til hvordan disse kan tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet for barnet i avdelingen og i hjemmet.

3.6 Bruk og nyttegjøring av den spesialpedagogiske kompetansen i bydelen

PROBLEMSTILLING 5:

Hvordan drar bydelene nytte av den helhetlige kompetansen som finnes i bydelen?

- *Hvordan har bydelene organisert kompetanseoverføringen mellom den pedagogiske støtteressursen og barnehagen?*
- *Hvordan kan kompetansen i bydelen utnyttes bedre?*
- *Hvilke fordeler og ulemper finnes ved å ha spesialpedagogisk kompetanse ansatt i enkeltbarnehager?*

I Rambøll 2021 vises det til at støtteressursene er ulikt organisert i bydelene (s.39-42). I tre av bydelene er tilbudet organisert geografisk. Informantene peker på at fordeler med denne organiseringen er nærhet til barnegruppen, tettere dialog og samarbeid med barnehageansatte og økt fleksibilitet i hvordan ressursene benyttes. I noen bydeler er spesialpedagog eller støttepedagog fast ansatt i barnehagen. Fordeler med denne organiseringen er ifølge informantene at støtteressursen har god kjennskap til personalet og barnegruppen, får overblikk ved å delta i avdelingsmøter og barnehagens planarbeid, samt at støtteressursen kan diskutere med og veilede øvrig personale på daglig basis.

PPT og andre erfarer at bydelene etterspør både spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse innen organisasjonslæring (Rambøll, 2021, s.39-42). I rapporten vises det til at støtteressursens tilknytning til barnehagen virker å påvirke i hvor stor grad den spesialpedagogiske kompetansen fra støtteressursene overføres til barnehagens ansatte. For støtteressurser som er ansatt i bydelen virker kompetanseoverføringen å være mer sprikende. På bakgrunn av dette ble det i rapporten anbefalt å vurdere å ansette støtteressurser i barnehagene. Samtidig ble det diskutert at en utfordring kan være at støtteressursen mister sitt støttepedagogiske fagmiljø, ved å bli

ansatt i en barnehage fremfor i et ambulerende team. Et forslag for å møte denne utfordringen er å opprettholde arenaer for erfaringsutveksling for støttepedagogene.

I rapporten vises det til erfaringer med ulik organisering av det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene (Rambøll, 2021, s.39-42). I Søndre Nordstrand er deres erfaring at geografisk fordeling av støtteressurser medfører bedre oversikt over ressursutnyttelse i et avgrenset område. I bydel Grorud er støtteressursene ansatt direkte i hver enkelt barnehage. I tillegg har spesialpedagogene kontorplass ved 3-4 barnehager i bydelen, og skal være faglederens støtte i det spesialpedagogiske arbeidet. Rapporten viser til at bydelen opplever gode erfaringer med en slik modell, og forteller blant annet at spesialpedagogene er lettere tilgjengelig for foreldrene når de er mesteparten av tiden sin i barnehagene, uavhengig av individuelle saker. En barnehage i bydel Bjerke opplever gode erfaringer med et prosjekt hvor en spesialpedagog er ansatt i barnehagen 50 prosent annenhver uke.

I rapporten vises det til ulike meninger om å ansette støtteressursene direkte i barnehagene, og informantene opplever at det er viktig at dette er en helhetsvurdering og ikke tar utgangspunkt i kun ressursituasjonen (Rambøll, 2021, s.39-42). Hvis støtteressursene ansettes direkte i barnehagene er det et ønske og behov for å ha flere kompetansehevende tiltak, eksempelvis ved å ha en jevnlig erfaringsutvekslinger. Dette gjøres eksempelvis i bydel Stovner, hvor ressurscenteret har hatt månedlig støttepedagogsamling med faglig påfyll, samt et fokus på å opprettholde felles plattformer og et faglig fellesskap. PPT peker på at deres rolle kan være både på organisasjonssiden, samt faglig veiledning hvor barnehagene selv mangler denne kompetansen.

Kommunerevisjonsrapporten fra 2024 forteller at bydel Grorud de siste årene har 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.

3.7 Ressursbesparende tiltak i oppfølging av vedtak

PROBLEMSTILLING 6:

Hvilke ressursbesparende tiltak finnes i forbindelse med oppfølgingen av vedtak i barnehagene?

I Rambøll (2021) pekes det på at nye samarbeidsformer kan redusere utfordringer knyttet til ressursmangel. I rapporten vises det til forbedringsforslag som kan bidra til å redusere avvik og vikarbruk som oppstår på grunn av ressursmangel. Et av punktene er å øke samarbeidet mellom PPT og bydel. Videre vises det til å vurdere og tilby vedtakstimer som årstimer, vurdere å øke bruk av grupper versus 1-1, samt vurdere å opprette flere forsterkede avdelinger (Rambøll, 2021, s.45).

Rapporten *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo Kommune* av Iversen m.fl. (2020) omhandler statistiske analyser av det spesialpedagogiske feltet for barnehagene i de seks bydelene Grorud, Stovner, Alna, Gamle Oslo, Bjerke og Søndre Nordstrand. Rapporten inneholder en litteraturoversikt som peker på fordeler og ulemper med sentral organisering og sentraliserte tilbud til barna. Et annet tema i litteraturen som diskuteres i rapporten er inkludering og at kompetanse er en nøkkelfaktor for å lykkes med inkludering. Videre er finansiering av de spesialpedagogiske ressursene et tema og det diskuteres at det er vanskeligere å delegere ansvaret for de spesialpedagogiske ressursene til barnehagene, enn det er på skolefeltet. Innledningsvis brukes også rapporten til å motivere for økt ressursbruk i de aktuelle bydelene. Behovet for kommunale tjenester er større i bydelene med store levekårsutfordringer, slik som de seks bydelene som omhandles i prosjektet.

Rapporten inneholder mange deskriptive statistiske sammenligninger. Blant annet ser vi at barnehagedeltagelsen er lavere i de aktuelle bydelene enn resten av Oslo og det er en større andel barn som får spesialpedagogisk hjelp enn i Oslo for øvrig. I alle bydelene er andelen med spesialpedagogisk hjelp økende. Andelen barn som får ekstra ressurser i barnehagen er også mye høyere enn resten av Oslo, og forskjellen mellom bydelene er store. Bydelene skiller seg ikke mye fra resten av Oslo når det gjelder kompetanse. Bydel Alna har flere dispensasjoner fra kvalitetskravene i barnehageloven og Bjerke skiller seg ut med høyt utdanningsnivå blant de ansatte i barnehagene. Det brukes mer ressurser til spesialpedagogisk hjelp i store barnehager og i kommunale barnehager. Rapporten finner ingen sammenheng mellom kompetanse i det ordinære tilbudet og bruk av spesialpedagogiske ressurser.

Et viktig skille som rapporten gjør, er andelen barn som får ekstra ressurser og hvor mye ressurser som gis per barn med behov for ekstra ressurser. Spørsmålet er om ressursene prioriteres mot de med størst behov eller om man er tvunget til å spre begrensede ressurser utover. Her skiller bydelene i prosjektet seg ut med at det er mer ressurser som brukes til styrket tilbud samlet sett, men at ressursbruken per barn som har ekstra behov, er lavere enn resten av Oslo. Det vil si at man sprer ressursene på flere barn i de seks bydelene enn i resten av Oslo. Denne sammenhengen bekreftes i flere analyser i rapporten. Man ser også at levekårskjennetegn på bydelsnivå indikerer økte ressurser til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud, men at også levekårskjennetegn har en sammenheng med mindre ressurser per barn med behov. Årsakene til dette diskuteres og en mulig tolkning er at bydelene ikke tilføres nok ressurser og at man dermed må spre ressursene mer utover i de bydelene med levekårsutfordringer. En annen tolkning er at barn med ekstra store hjelpebehov finnes i alle bydeler, mens barn med mindre behov for tilrettelegging er mer knyttet til levekår, slik at gjennomsnittsbehovet er lavere i de bydelene som rapporten fokuserer på. Dette er i tråd med funn fra Rambølls rapport, som viser at de levekårsutsatte bydelene ikke har nok ressurser til å dekke opp anbefalt timeantall fra PPT. Årsaken til dette er at den økonomiske rammen til ansettelser av støtteressurser ikke har økt i tråd med antall enkeltvedtak i bydelene (Rambøll, 2021, s.4).

4 Statistikk om barn med særskilte behov i Oslo kommune

4.1 Introduksjon

Denne delen av rapporten er en oppdatering og utvidelse av en del av analysene i Iversen og Nyhus (2022), som presenterte statistikk for bydelene Grorud, Stovner, Alna, Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Bjerke. Utvidelsen består for det første i at vi analyser en årgang ekstra, i tillegg til at alle bydelene i Oslo er av interesse.

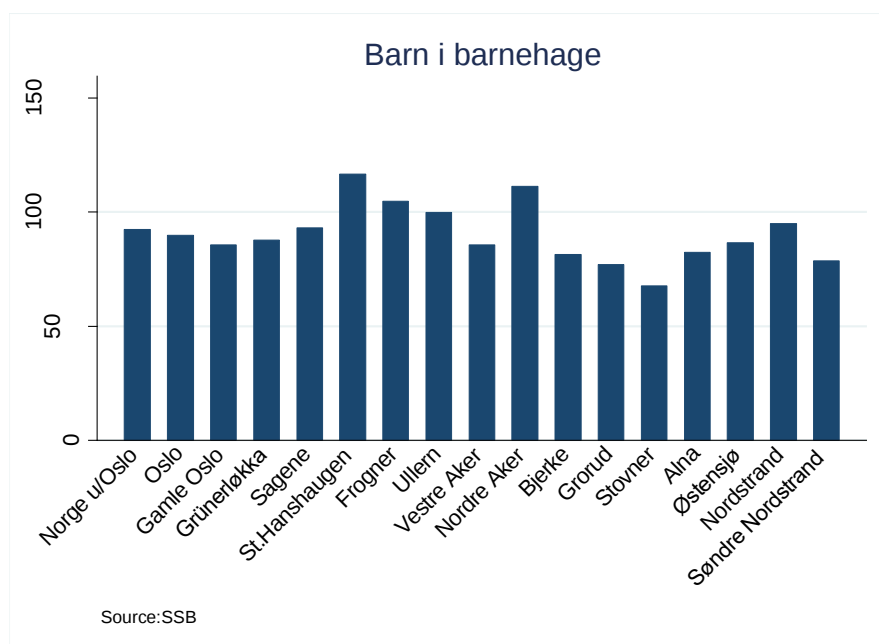
De viktigste funnene i Iversen og Nyhus (2022) var at ressursbruken totalt sett var høy i de seks bydelene sammenlignet med resten av Oslo, barnehagedeltakelsen var lavere der og det var sterk opphopning av levekårsutfordringer som ses i sammenheng med ressursbruken til barn med særskilte behov. Selv om ressursbruken totalt var høyere i de seks bydelene, var ressursbruk til styrket tilbud per barn med ekstra ressursbruk lavere enn resten av Oslo. Rapporten presenterte tre hypoteser for dette. For det første kan det handle om ressurser, det vil si at man i bydelene med størst behov må spre spesialpedagogiske ressurser til flere elever. For det andre kan det reflektere gjennomsnittlige behov. Barn med nedsatt funksjonsevne og ekstra store tilretteleggingsbehov kan tenkes å være tilfeldig spredt i hele Oslo, mens andel barn med behov for mindre tilrettelegginger ses i sammenheng med levekårsutfordringer og er dermed mer representert i bydelene som prosjektet studerte. Dermed blir ressursbruken per barn lavere. For det tredje kan det handle om organisering og stordriftsfordeler. Med flere barn som har tilretteleggingsbehov, kan man organisere i grupper eller finne andre mer kostnadseffektive opplæringsmetoder. Vi diskuterer dette mer i detalj nedenfor og lar funnene fra Iversen og Nyhus (2022) være et bakteppe og motivasjon for de analysene som presenteres her.

4.2 Barn i barnehagen

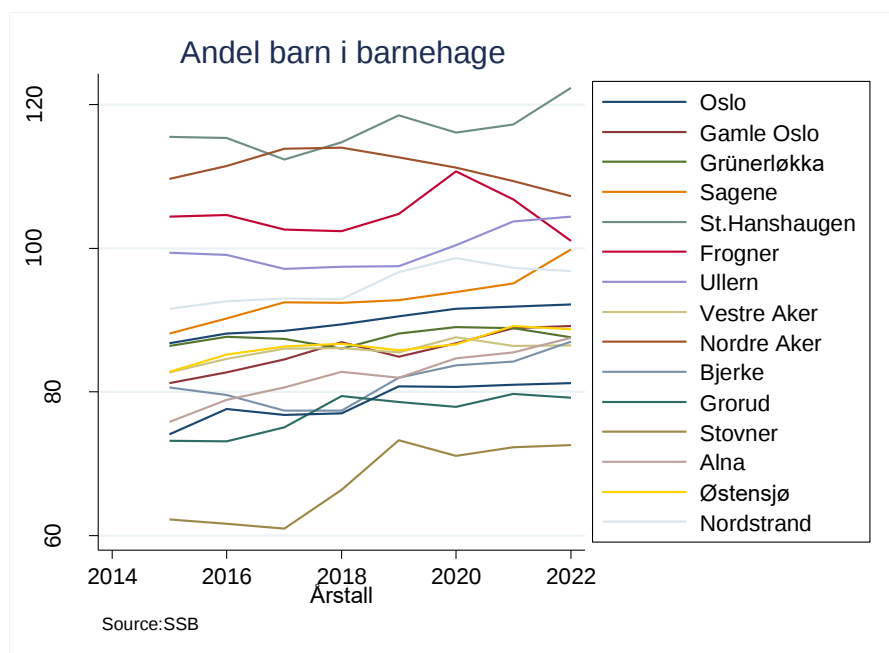
Vi starter denne gjennomgangen med å se på deltakelsen i barnehagen og forskjeller i private tilbud. Det er ganske stor forskjell i hvor stor andel av barna som bor i en bydel, som går i en barnehage i bydelen. Vi ser imidlertid at forskjellene kan være litt misvisende, blant annet ved at en del av bydelene har over 100 prosent deltakelse. Barn som bor i en bydel, kan gå i en barnehage i en annen bydel, enten fordi det ikke er tilstrekkelig kapasitet i den bydelen man bor i, eller at man har preferanser for barnehagene i en annen bydel. I noen tilfeller kan den nærmeste barnehagen også være i nabobydelen. Vi antar at det er dette som gjør at noen bydeler har over 100 prosent, som vil gi lav deltakelse i noen andre bydeler.

Om vi likevel sammenligner bydelene, ser vi at andelen som går i barnehagen, er lavest i bydelene som ble analysert i Iversen og Nyhus (2022), med Stovner og Grorud som har lavest andel barn i barnehagen. I St. Hanshaugen, Frogner, Ullern og Nordre Aker har man flere barn i barnehagen enn det bor barn i bydelen.

Forskjellene mellom bydelene er stabil over tid. Dette ser vi fra figur 2. Bydelene med flere barn i barnehage enn som er bosatt i bydelen, er kjennetegnet ved dette gjennom hele perioden, mens Stovner ligger klart lavest i figuren gjennom hele perioden. Det er imidlertid mange bydeler som i starten av perioden har en andel på mellom 70 og 90 prosent. De fleste av disse er kjennetegnet med å ha en økende andel av barna i barnehagen i perioden 2015 til 2022. Andelen barn i barnehagen i Oslo som helhet ligger like under landet ellers.

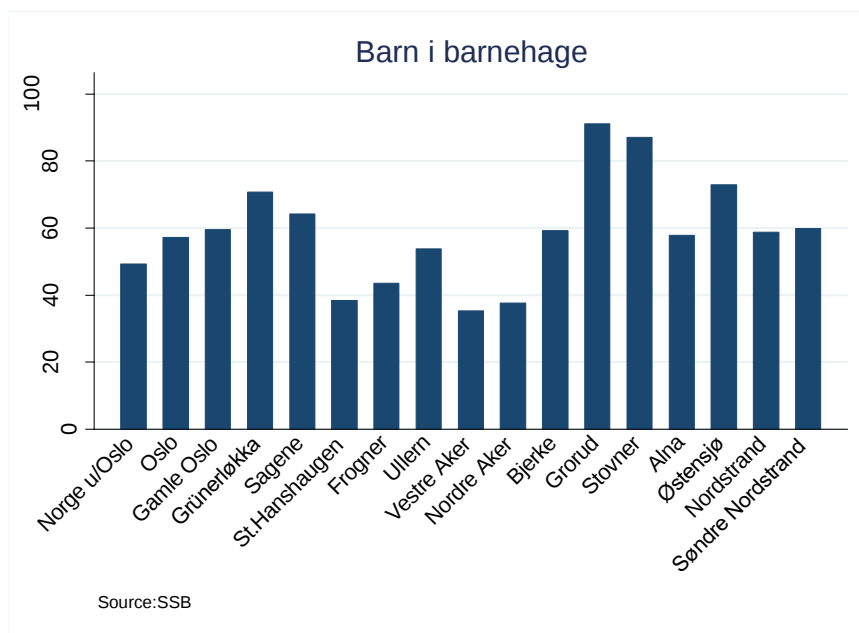


Figur 1: Antall barn 1-5 år i barnehagen ift. antall barn 1-5 år.



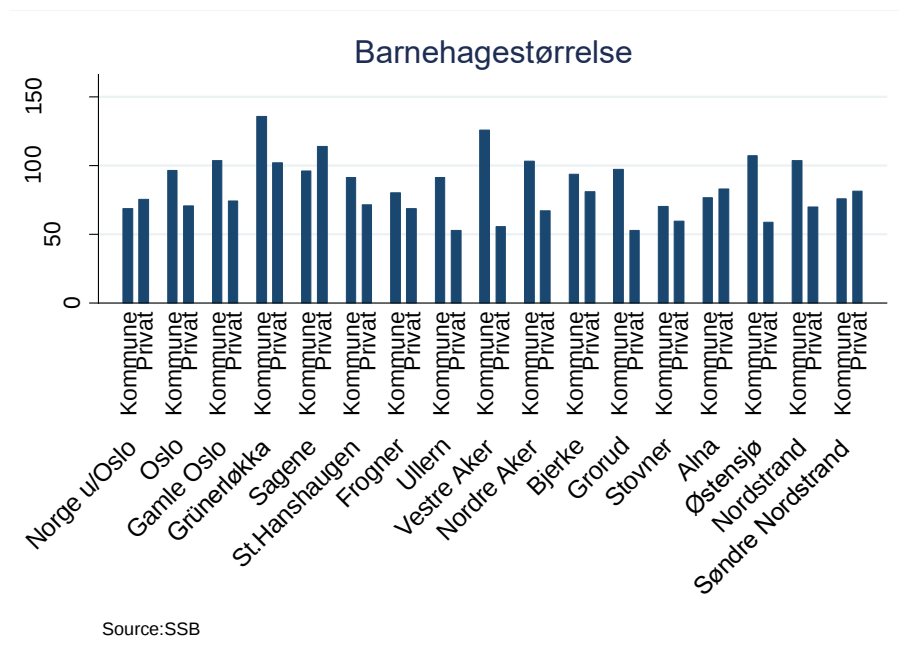
Figur 2: Antall barn 1-5 år i barnehagen ift antall barn 1-5 år. Utvikling over tid

I Oslo går opp mot 60 prosent av barna i *kommunale* barnehager. Dette er litt høyere enn i resten av landet hvor andelen er på rundt 50 prosent. Det er imidlertid forskjeller mellom bydelene. Grorud og Stovner skiller seg ut også her, med høy andel av barna i kommunale barnehager. Østensjø, Grünerløkka og Sagene har også andeler over 60 prosent. I den andre enden av skalaen, ser vi at St. Hanshaugen, Vestre Aker og Nordre Aker har andeler under 40 prosent. I vedleggstabell A1 ser vi at andelen barn i kommunale barnehager er relativt stabilt fra 2015 og fram til i dag, med noen små endringer, som sannsynligvis skyldes nyåpninger av kommunale eller private barnehager, som vi for eksempel ser i Sagene og Vestre Aker mot slutten av perioden.



Figur 3: Andel barn i kommunale barnehager

Barnehagestørrelsen, antall barn per barnehage, varierer også mellom bydelene. I Oslo som helhet er antallet barn per barnehage ganske mye lavere i private barnehager enn i kommunale. For resten av landet er private barnehager i gjennomsnitt større. For det første ser vi at i bydeler som Grünerløkka og Vestre Aker, er de kommunale barnehagene store. Østensjø, Nordstrand, Nordre Aker og Gamle Oslo, har også flere enn 100 barn per kommunale barnehage i gjennomsnitt. Sagene er den eneste bydelen med flere enn 100 barn i gjennomsnitt i private barnehager. Og sammen med Alna og Søndre Nordstrand er det de eneste bydelene med flere barn per private barnehage enn i kommunale. I Stovner, Søndre Nordstrand, Frogner og St. Hanshaugen er det færrest barn per barnehage samlet sett og Ullern har mange små private barnehager. I de private barnehagene inngår for eksempel familiebarnehager, som i gjennomsnitt er mindre enn andre barnehager.

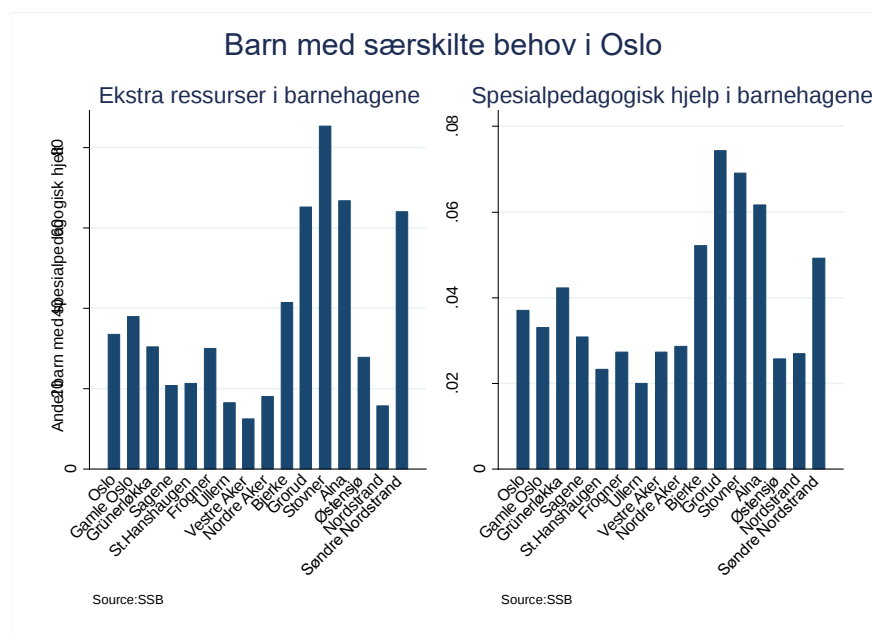


Figur 4: Barn per barnehage

4.3 Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

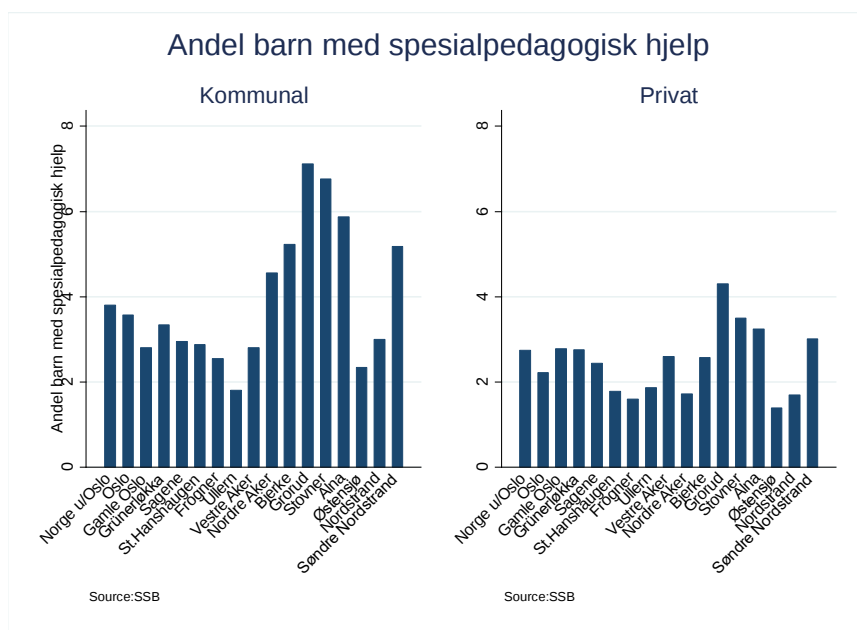
Kjernen i denne gjennomgangen og det som i stor grad er bakgrunnen for prosjektet, er utviklingen i barn som mottar spesialpedagogisk hjelp og forskjellene mellom bydelene i ressursbruk knyttet til dette formålet. I de kommende figurene ser vi på hva statistikken viser om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Vi presenterer her først andel barn i 2022 i hver av bydelene og for Oslo samlet, før vi ser på utviklingen over tid.

Det er store forskjeller mellom bydelene i andelen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp eller styrkede tilbud til barnehagen. I figur 5 ser vi i det venstre panelet, andelen barn som får styrket tilbud i barnehagen, mens i det høyre panelet ser vi på andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Levekårsutsatte bydeler, som ble analysert i Iversen og Nyhus (2022) skiller seg ut, sammenlignet med resten av Oslo. Enten om man måler andelen barn med styrket tilbud, eller andelen med spesialpedagogisk hjelp, så ser vi at bydeler som Grorud, Stovner, Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand måler høyt. De har flere barn med slike tilbud enn andre bydeler. Etter disse fem bydelene, er det Grünerløkka som har en ganske høy andel med ekstra tilrettelegging. I den andre enden av skalaen skiller Ullern seg ut i begge panel med en lav andel. Det er også få elever med styrket tilbud eller spesialpedagogisk hjelp i Vestre Aker, Nordre Aker, Nordstrand og St. Hanshaugen.



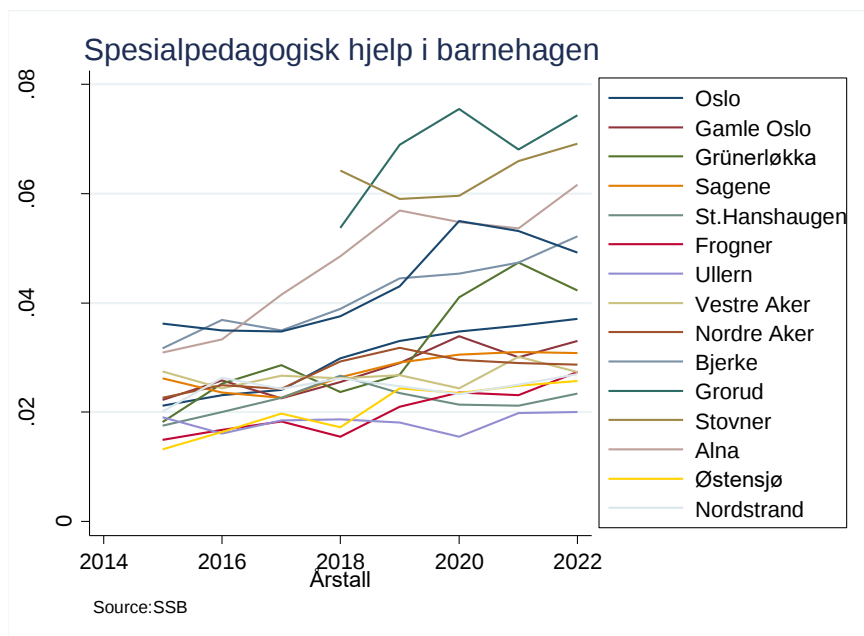
Figur 5: Andel barn med ekstra ressurser og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

Dersom vi ser på forskjeller mellom private og kommunale barnehager, ser vi at overordnet sett er det færre barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i private barnehager. Iversen og Nyhus (2022) diskuterte dette eksplisitt fra kvalitative intervjuer. Funnene her tyder på at kommunale barnehager tiltrekker seg barn med spesialpedagogiske behov og at disse barna til en viss grad blir styrt inn i kommunale tilbud. Det er uansett bydelens ansvar å gi et spesialpedagogisk tilbud uavhengig av barnehagens eierform (Barnehageloven § 31 fjerde ledd). Det er de samme bydelene som skiller seg ut med henholdsvis høye og lave andeler barn med spesialpedagogisk hjelp. Det som imidlertid er verdt å merke seg her er at forskjellen mellom privat og kommunalt tilbud ikke er veldig stort for hele Oslo samlet sett og at forskjellene først og fremst er i de levekårsutsatte bydelene som ble analysert i den forrige SØF-rapporten (Iversen og Nyhus 2022). For de andre bydelene er nivået ganske likt mellom kommunalt og privat tilbud.



Figur 6: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i private og kommunale barnehager

Det er ingen særlig trend å spore for andelen barn med styrket tilbud i noen av bydelene (vedlegg A2). For andelen med spesialpedagogisk hjelp er imidlertid andelen tiltagende. Ingen bydeler ser ut til å ha en nedadgående trend. Bydelene med tydeligst økning er Bjerke og Alna.



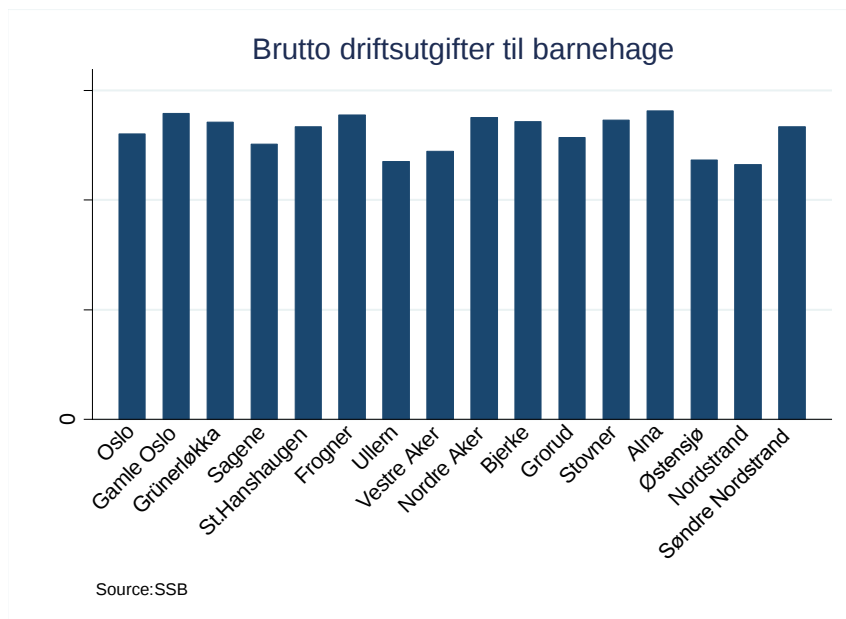
Figur 7: Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, utvikling over tid.

4.4 Økonomi

Fra kommuneregnskapene i KOSTRA får vi informasjon om ressursbruk i barnehagene i Oslo. For

Oslo sin del er regnskapene splittet opp etter bydeler for de tjenestene som bydelene har ansvar for, slik som for eksempel barnehagene.

Om vi ser på totale utgifter i barnehager (ordinært tilbud, styrket tilbud og barnehagelokaler/skyss) per barn i kommunale barnehager (korrigerte brutto driftsutgifter), ser vi ikke de største forskjeller mellom bydelene. Når vi ser på bydelene som bruker mest penger på barnehagene finner vi ulike kategorier av bydeler, både de levekårsutsatte, men også andre. Det ser dermed ikke ut til å være en tydelig sammenheng mellom ressursbruk til barnehagene totalt og levekårskjennetegn. Vi kommer litt tilbake til slike sammenhenger.



Figur 8: Brutto driftsutgifter til barnehage totalt per barn i kommunale barnehager

KOSTRA gir oss også informasjon om utgifter som henføres til regnskapsfunksjon 211, som omhandler styrket tilbud. Her skal følgende utgifter henføres:

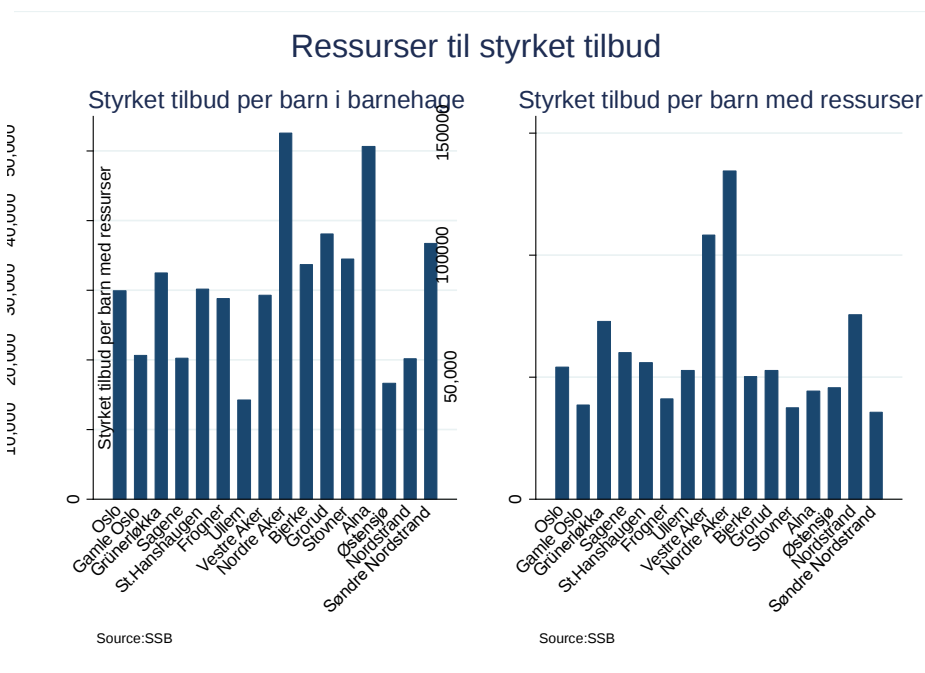
Tilbud til funksjonshemmede (inkl. skyss, der dette er en del av tilretteleggingen av tilbudet til barnet), spesialtilbud (inkl. PPT), særskilt språkstimulering eller minoritetsspråklige barn, materiell anskaffet til enkeltbarn eller grupper. Utgifter og inntekter som gjelder styrket tilbud for barn i mottaksbarnehage for asylsøkere/flyktninger. Funksjonen omfatter også barn som mottar tiltak, men som ikke har plass i barnehage. (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024).

Spesialpedagogisk hjelp og ekstra ressurser til styrket tilbud skal for eksempel henføres hit. I statistikken skiller vi også mellom ressurser per barn i kommunale barnehager (venstre panel) og ressurser per barn som gis ekstra ressurser (Høyre panel i Figur 9). Iversen og Nyhus (2022) diskuterte forskjellene her. De fant en sammenheng mellom kjennetegn for levekårsutfordringer i befolkningen og ressursbruk til styrket tilbud, men at denne sammenhengen var negativ for ressursbruk per barn som fikk ressurser. Det vil si at i bydeler med for eksempel høy andel innvandrere, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektsfamilier, brukes det mye ressurser på styrket tilbud samlet sett, men at hvert barn som mottar ressurser, får mindre. SØF-rapporten fant ingen årsakssammenhenger her, med presenterte tre mulige hypoteser for hvorfor det kan være slik:

1. Det er stordriftsfordeler i organiseringen av spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud. Tildelte vedtakstimer kan organiseres i grupper eller på andre måter som gir effektivisering når flere barn har like behov.
2. Barn med store sammensatte behov er tilfeldig spredt i hele Oslo. Barn med enkelte tilretteleggingsbehov henger sammen med sosioøkonomisk bakgrunn og man finner dem i levekårsutsatte områder. Derfor vil bydelen i områder med høy inntekt og utdanningsnivå fortsatt ha noen få svært ressurskrevende barn, men færre med små tilretteleggingsbehov. Gjennomsnittsbehovet per barn er dermed høyere her.
3. Det skyldes ressursbegrensninger. Bydelen har ikke nok ressurser til å tilby mange timer til alle med behov og er nødt til å spre ressursene tynnere utover og at hvert barn får færre ressurser enn det skulle hatt, for eksempel gjennom å organisere tilbudet mer effektivt, slik som i alternativ 1.

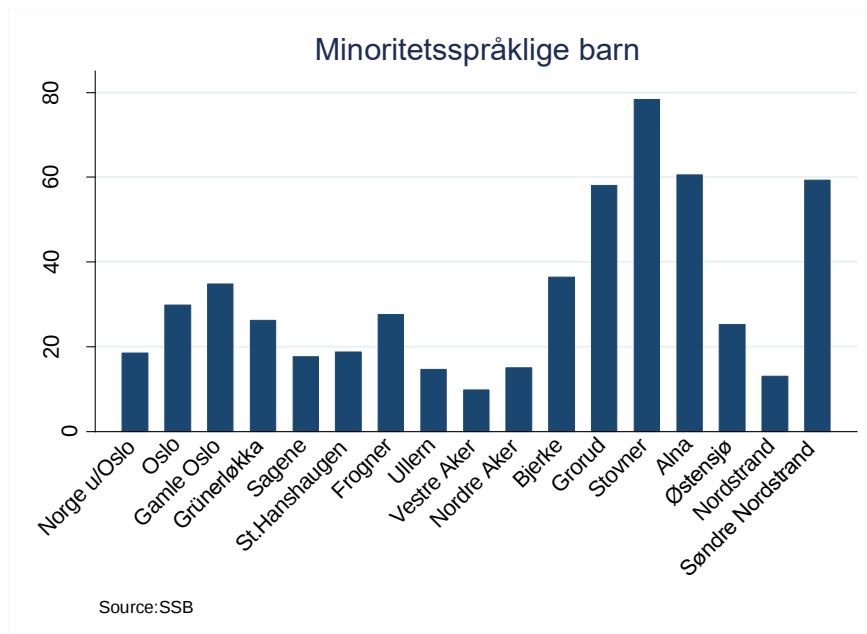
Iversen og Nyhus (2022) diskuterte at sannheten sannsynligvis er en blanding av de tre punktene ovenfor. Heller ikke denne gjennomgangen av statistikk kan peke på konkrete årsaker, men i figuren nedenfor ser vi den samme sammenhengen som i den forrige SØF-rapporten. Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand har høy ressursbruk per barn i barnehage, men for ressurser per barn som mottar ressurser, er det flere andre bydeler som har vesentlig høyere ressursbruk. Her har Stovner lavest ressursbruk av alle bydelene i Oslo. I tabell A4 i vedlegget ser vi på ressursbruk til funksjon 201. På denne funksjonen skal basistilbudet basert på grunnbemanningen henføres. Her ser vi at bydelene som vi omtaler som levekårsutsatte områder har ressursbruk per barn på eller under gjennomsnittet for Oslo, mens andre bydeler har høyere ressursbruk per barn. Dette kan gi støtte for alternativ 3 ovenfor. Bydeler med ekstra store tilretteleggingsbehov må spre ressursene tynnere utover, også i det ordinære tilbudet. Samtidig kan mange barn i styrket tilbud gjøre at behovet for mer ressurser i det ordinære tilbudet ikke er like stort. I regnestykket for ressurser i ordinært tilbud per barn i barnehage inngår også barn som har styrket tilbud (i nevneren).

I tillegg til denne sammenhengen som bekreftes i figuren under, merker vi oss Nordre Aker og delvis Vestre Aker som har svært høy ressursbruk til styrket tilbud. Disse bydelene har flere barnehager med spesielle tilbud til barn med funksjonshemninger og andre sammensatte vansker. Disse tilbudene påvirker sammenligningene nedenfor.



Figur 9: Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud

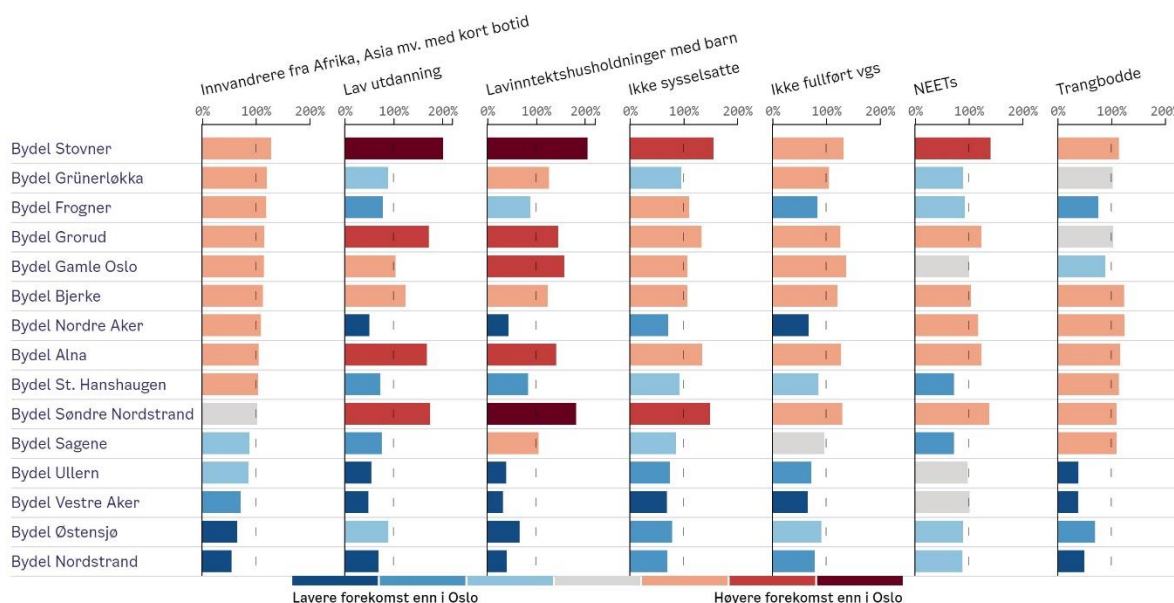
Vi har samlet sammen en del statistikk om levekår i bydelene, både fra Oslo kommune (bydelsfakta) og fra SSB. Fra figur 10 ser vi at det for eksempel er store forskjeller i andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Særlig i Stovner, men også i Alna, Grorud og Søndre Nordstrand er andelen minoritetsspråklig svært høy, mens den er lav i bydeler som Ullern, Nordstrand og Nordre Vestre Aker.



Figur 10: Andel minoritetsspråklige innbyggere

Oslo kommune publiserer selv levekårsinformasjon for bydelene og figur 11 er hentet fra deres bydelsfakta. Den inkluderes i denne rapporten i sin helhet fordi den samler viktig informasjon som vi kan se i sammenheng med de andre analysene våre.

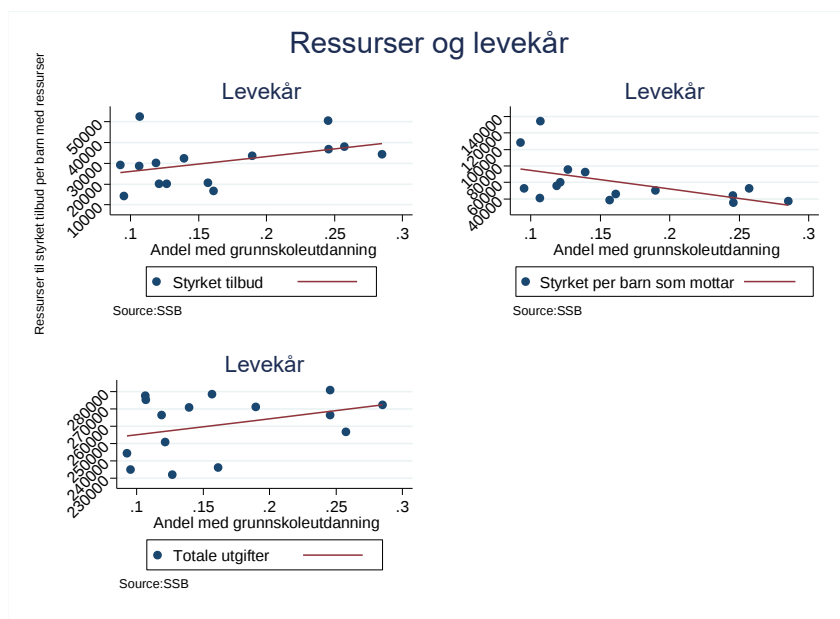
Det vi kan trekke ut fra figur 11, er for eksempel Stovner bydel som har svært mye høyere forekomst av lavinntektshusholdninger og husholdninger med lav utdanning. De har også høyere forekomst av personer som ikke er sysselsatte og har mange flere som karakteriseres som NEET. Dette er «not in education, employment and training». Også Grorud, Søndre Nordstrand, Alna og Gamle Oslo har betydelig høyere forekomst på en eller flere av disse målene. Nederst i figuren ser vi bydeler med mange blå felter. De har lavere forekomst på alle levekårsmålene. Eksempler på bydeler her, er Sagene, Ullern, Vestre Aker, Østensjø og Nordstrand.



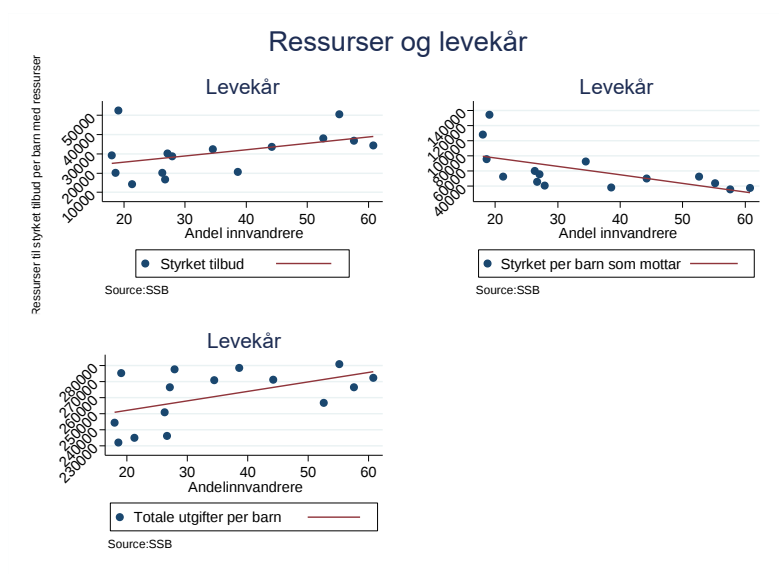
Figur 11: Levekårsfakta på bydelsnivå i Oslo kommune (Kilde: Oslo kommune).

Vi har nå vist at det er store forskjeller i levekår mellom bydelene i Oslo. Det er spesielt 5-6 bydeler som kan sies å ha store opphopninger av levekårsutfordringer. Iversen og Nyhus (2022) og Iversen, Haraldsvik og Nyhus (2020) viste at etterspørselen etter kommunale tjenester henger tett sammen med slike levekårsutfordringer. Iversen m.fl (2020) viste dette på en rekke kommunale tjenester.

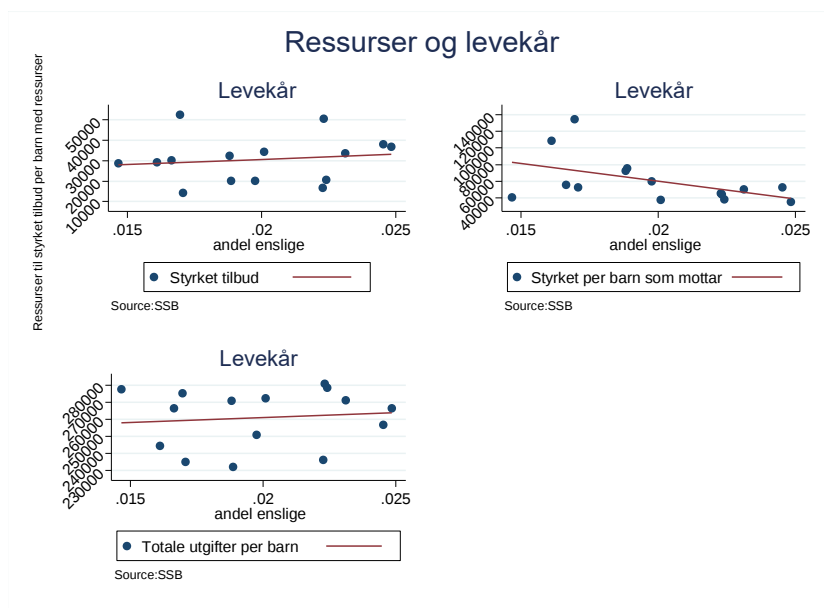
De neste figurene 12-15, viser enkle sammenhenger mellom mål på levekår og ressursbruk i bydelene. Alle fire figurene er entydige i sin tolkning. Høyere forekomst av enten lavutdannede, fattigdom, andel enslige eller andel innvandrere går sammen med høyere ressursbruk til styrket tilbud og høyere ressursbruk til barnehage samlet sett. Men på samme måte som i Iversen og Nyhus (2022) ser vi at ressursbruk til styrket tilbud per barn som får ressurser er lavere i de levekårsutsatte bydelene. Mulige årsaker til dette er diskutert ovenfor. Sammenhengen virker sterk, men vi ser at endel av den er drevet av to datapunkter. Dette er Nordre og Vestre Aker som har få levekårsutfordringer, men høy ressursbruk per barn som får ressurser. Men selv om vi tar bort disse bydelene, ser vi at vi har en svak negativ sammenheng.



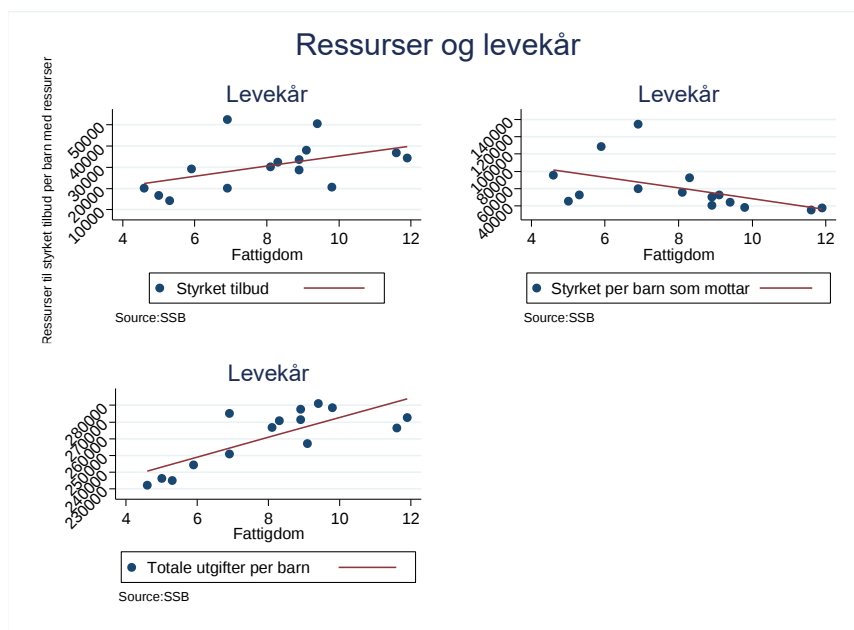
Figur 12: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere med lav utdanning



Figur 13: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere med innvandringsbakgrunn

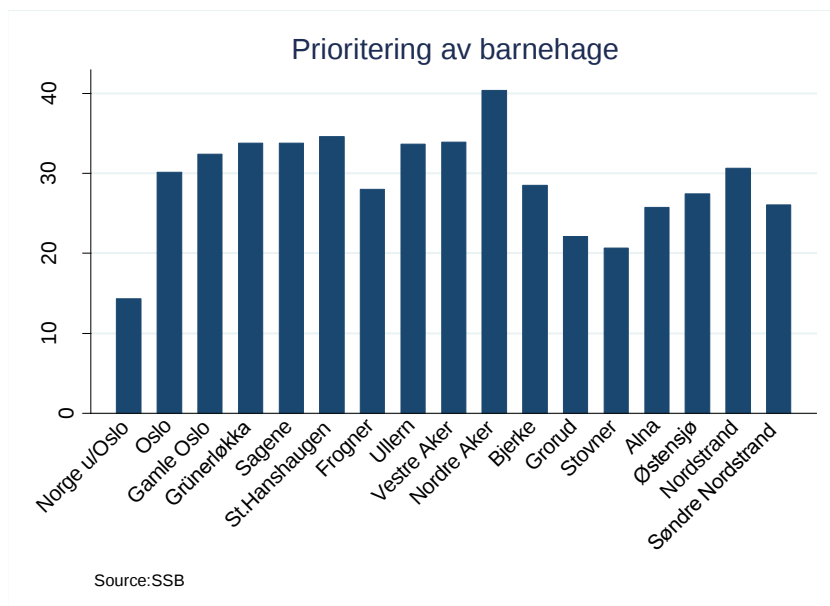


Figur 14: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og barn med enslig mor eller far i forhold til innbyggere i bydelen



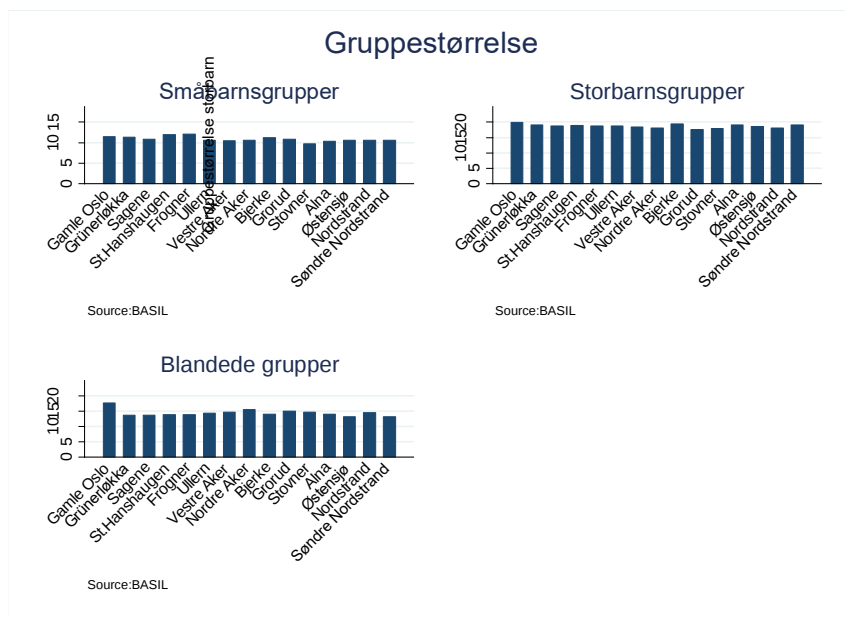
Figur 15: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere innenfor OECDs fattigdomsmål

KOSTRA angir også hvor stor andel av ressursene som går til barnehage. Dette kan si noe om bydelens prioriteringer. Figur 16 ser på andelen av utgiftene som går til barnehagesektoren. Vi ser at Nordre Aker bruker høyest andel av ressursene på barnehage, ellers bruker Grorud og Stovner lavest andel på barnehage. Å sammenligne med Norge for øvrig, gir lite mening her siden ansvarsområdet for en bydel er annerledes enn for en kommune. At bydelene som Stovner og Grorud kommer ut med lave andeler, tyder på at disse bydelene også har store utgifter innenfor andre tjenestoområder, heller enn at de nedprioriterer barnehage. Iversen mfl. (2020) analyserer behovet for mer ressurser til de fleste kommunale tjenester i områder med opphopning av levekårsutfordringer.



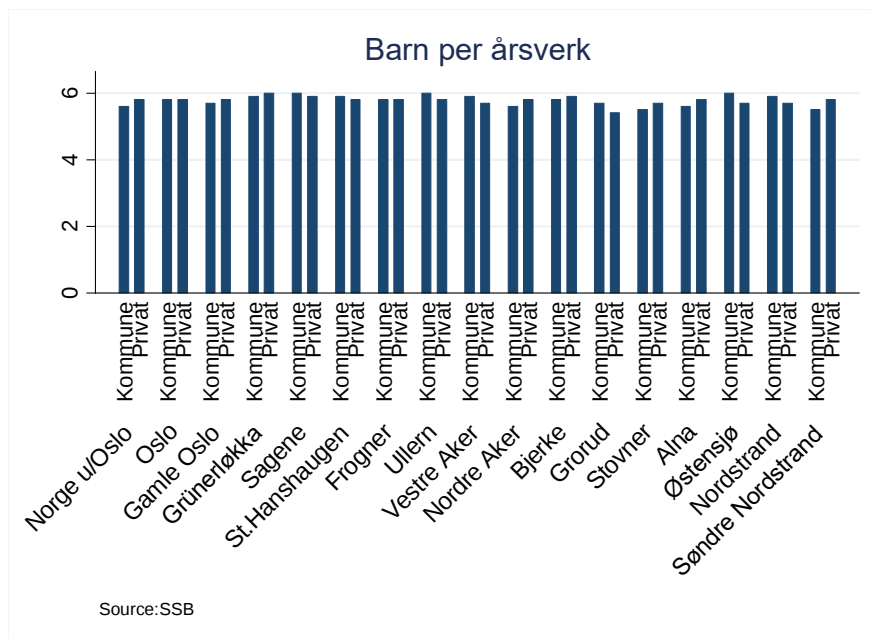
Figur 16: Andel av ressursene som går til barnehage

Andre mål på ressursbruk, kan være ulike mål på realressurser. Hva får man ut av ressursbruken i barnehagene? Antall voksne, pedagogtettethet osv. er imidlertid sterkt regulert i barnehageloven, og vi forventer ikke å se store forskjeller her. Et mål på realressurser kan også være gruppestørrelse. Det er imidlertid ikke direkte sammenlignbare med voksentetthet (det kommer vi tilbake til), men sier likevel noe om hvor store gruppene barna er i. Her skiller vi mellom småbarnsgrupper, storbarnsgrupper og blandede grupper. Hovedinntrykket her, er at det er små forskjeller mellom bydelene.



Figur 17: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i bydelene

Et ytterligere mål på realressurser er antall barn per årsverk. Her skiller vi mellom private og kommunale barnehager. Alle bydelene ligger tett opp mot seks barn per årsverk. Samlet sett i Oslo er det ingen forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Det er noe færre barn per årsverk i Grorud og Stovner samlet sett, enn de andre bydelene, men forskjellene er små. I vedleggstabell A3 ser vi også på antall oppholdstimer per årsverk. Her er det også ganske små forskjeller mellom bydelene og små forskjeller mellom kommunale og private barnehager.

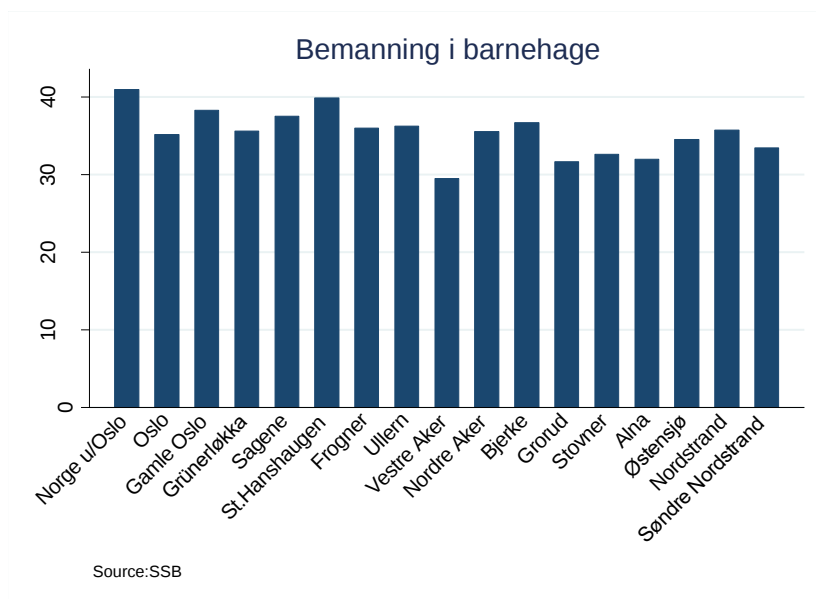


Figur 18: Antall barn per årsverk i barnehagene. Private og kommunale barnehager

4.5 Bemanning og kompetanse

Et annet tema som kan analyseres i statistikken, er kompetanse blant ansatte i barnehagen. BASIL gir oss ganske detaljert informasjon om kompetansen blant ansatte i barnehagen. Vi ser ikke hensikten med å presentere dette detaljert slik som i Iversen og Nyhus (2022), men har konstruert noen mål på kompetanse.

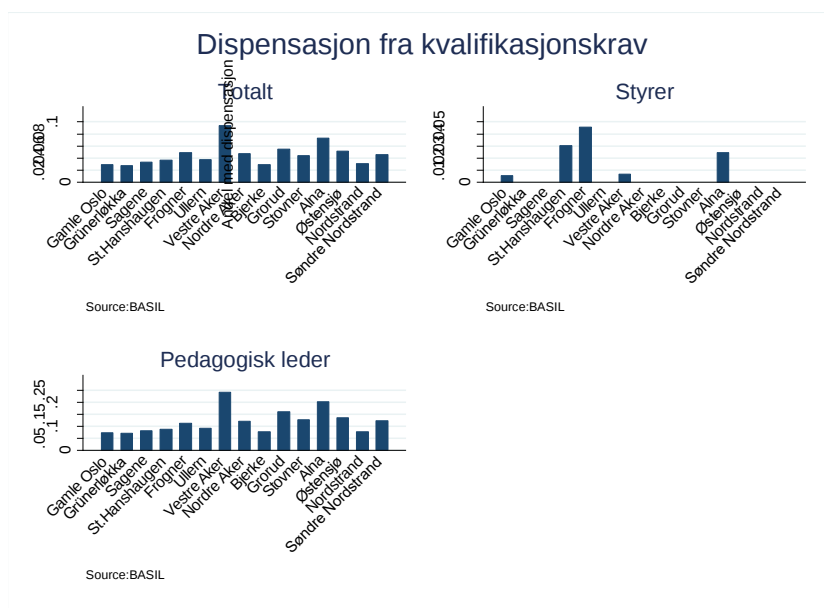
Det første målet på kompetanse er hentet fra SSB-statistikken og sier noe om andel barnehagelærere i barnehagen i forhold til grunnbemanning. For Oslo som helhet ligger denne andelen på omtrent 35 prosent, omtrent fem prosentpoeng lavere enn resten av landet. For bydelene varierer denne andelen fra Vestre Aker som har litt under 30 prosent, til St. Hanshaugen på omtrent 40 prosent. Blant bydelene vi kjenner med størst levekårsutfordringer, ser vi at Bjerke og Gamle Oslo har «bedre kompetanse» enn gjennomsnittet for Oslo, mens Stovner, Grorud, Alna og Søndre Nordstrand har en del lavere snitt. Dette stemmer overens med Iversen og Nyhus (2022) som fant at samlet sett var det ikke særlig avvik i kompetanse mellom levekårsutsatte bydeler og andre bydeler i gjennomsnitt, men at det var en del forskjeller mellom bydelene i prosjektet.



Figur 19: Antall barnehagelærere ift. Grunnbemanning i bydelene

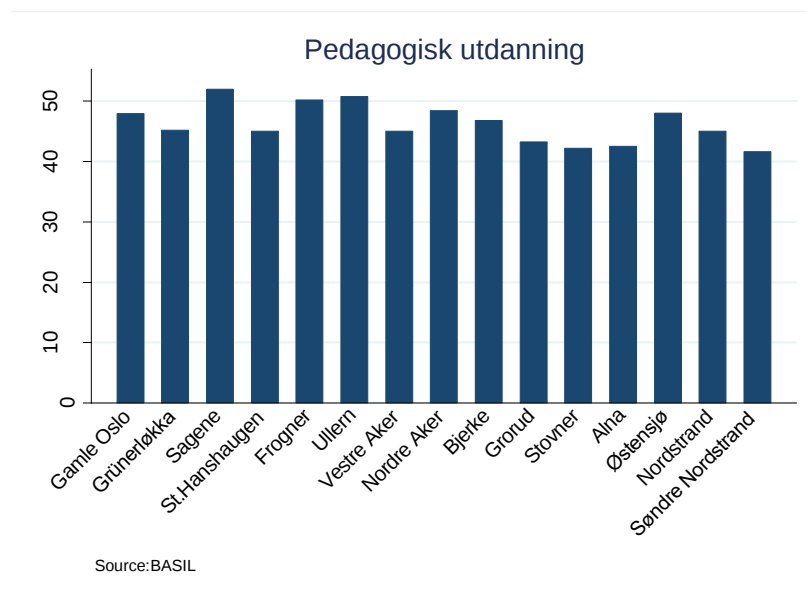
Barnehageloven gir en del krav og normer til bemanning, både med tanke på antall barn og kompetanse. For eksempel skal det være minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år og per syv barn under tre år. Loven krever også at pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer, eventuelt treårig pedagogisk utdanning fra høyskole med videreutdanning innen barnehagepedagogikk. Dersom barnehagene ikke klarer å ansette styrere eller pedagogiske ledere som oppfyller kvalifikasjonskravene kan de søke om dispensasjon fra dem, enten varig eller midlertidig. Figur 20 viser en oversikt over omfanget av slike dispensasjonskrav i bydelene i Oslo, totalt for barnehagen, for styrere og for pedagogiske ledere.

Vi ser at Vestre Aker og Alna skiller seg ut med mange dispensasjoner totalt sett og for pedagogiske ledere. For styrere er det en del slike dispensasjoner i Frogner og St. Hanshaugen. Bjerke, Nordstrand, Gamle Oslo og Grünerløkka skiller seg ut med lavt antall dispensasjoner.



Figur 20: Omfang av dispensasjoner fra kvalifikasjonskrav i barnehagen.

BASIL har også et konstruert mål på andel ansatte med pedagogisk utdanning. Figur 21 sammenligner bydelene basert på disse målene. Sagene har høyest andel med pedagogisk utdanning, men også Frogner og Ullern har over 50 prosent. Lavest andel finner vi i Stovner, Grorud, Alna og Søndre Nordstrand.



Figur 21: Andel ansatte med pedagogisk utdanning i barnehagen

4.6 Diskusjon

Dette kapittelet har presentert offentlig statistikk for barnehagene i alle bydeler i Oslo. Vi har tatt utgangspunkt i rapporten Iversen og Nyhus (2022) som gjennomførte statistiske analyser for seks bydeler i Oslo. Forskjellen her er at analysen er utvidet med 1-2 år og til å gjelde alle bydeler i Oslo.

Analysene har vist en del forskjeller mellom bydelene. For det første ser barnehagedeltakelsen ut til å være lavere i områder med levekårsutfordringer. Vi har vist at dette kan være misvisende siden innbyggerne ikke nødvendigvis går i barnehage i sin egen bydel, men det er likevel en del forskjeller som virker robuste. Over tid, ser det imidlertid ut til at barnehagedeltakelsen har økt i de fleste bydeler.

Det er også en del forskjeller mellom bydelene i andelen barn i private og kommunale barnehager. Her ser vi en tendens til at bydeler kjennetegnet med mange lavinntektsfamilier, høy andel minoritetsspråklige og lavt utdannede innbyggere, har høy andel barn i kommunale barnehager, mens i andre bydeler dominerer det private tilbudet mer.

Oslo skiller seg også fra landet med at de private barnehagene har færre barn i gjennomsnitt. Det er en tendens til at bydeler i levekårsutsatte områder har færre barn per barnehage.

Det er svært store forskjeller mellom bydelene i hvor høy andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp eller har styrket tilbud i barnehagene. Bydelene som ble analysert i Iversen og Nyhus (2022), som vi ofte omtaler som de mest levekårsutsatte områdene, utmerker seg med høye andeler barn som får ekstra ressurser i form av styrket tilbud eller spesialpedagogisk hjelp. Særlig Grorud, Stovner og Alna har høy andel barn med slike tilbud. Andre steder er andelen svært lav. Sett ut fra levekårskjennetegn har Nordre Aker en høy andel barn med spesialpedagogisk hjelp og bruker svært mye ressurser til slike tilbud. Dette skyldes i all hovedsak flere barnehager eller avdelinger for personer med nedsatt funksjonsevne. Andelen

barn med spesialpedagogisk hjelp er høyest i kommunale barnehager. Forskjellene mellom bydelene er i stor grad drevet av bydelene med levekårsutfordringer. Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp er også økende.

Når det gjelder økonomi, er det ikke veldig store forskjeller mellom bydelene i overordnet ressursbruk og det følger ikke noe spesielt mønster. Men de levekårsutsatte områdene bruker vesentlig mer penger på styrket tilbud enn andre bydeler. Men selv om de bruker mer ressurser på styrket tilbud, får hvert barn med styrket tilbud mindre ressurser i gjennomsnitt. Her ser det ut til at områder med færre levekårsutfordringer bruker mer per barn med styrket tilbud enn der levekårsutfordringene er størst. Vi har diskutert flere årsaker til dette. Blant annet kan det være stordriftsfordeler med flere barn som mottar tilbud. For det andre er det barn med store funksjonshemminger i alle bydeler, mens at styrking som skyldes levekårsutfordringer krever færre ressurser i gjennomsnitt. En annen årsak er økonomi. Med flere barn er man nødt til å prioritere hardere og spre ressursene utover flere barn. Det at vi ikke ser noe spesielt mønster med total ressursbruk i barnehagene mot levekår, men at det er tydelig at bydelene med størst utfordringer bruker mer til styrket tilbud, kan tyde på at bydelene i levekårsutsatte områder må prioritere styrket tilbud hardere og har sterkere budsjettmessige begrensninger. Men sannheten er nok en blanding av de tre årsakene som ble presentert. I tillegg er en del av sammenhengen drevet av Nordre og Vestre Aker som har avdelinger med svært ressurskrevende barn. Når det gjelder kompetanse, ser vi ikke noen klare mønster i at kompetansen er forskjellig i områder med levekårsutfordringer i forhold til andre områder. Det er andre forskjeller mellom bydelene som sannsynligvis forklarer de forskjellene vi ser. Dette gjelder også dispensasjon fra kvalifikasjonskravene. Det er ikke noe grunnlag i analysene som peker på årsaker til at noen bydeler har flere dispensasjoner enn andre.

5 Ressurstildeling mellom bydeler i Oslo

5.1 Introduksjon

Funn fra intervjuene tyder på at enkelte bydelsdirektører opplever at tildelingen de får ikke dekker behovet for spesialpedagogisk hjelp blant bydelens barn, og at kriteriene som ligger til grunn for tildelingen i liten grad reflekterer andel barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Dette kapittelet tar derfor en nærmere kikk på kriteriemodellen som ligger til grunn for fordeling av spesialpedagogiske midler til bydelene i Oslo kommune.

5.2 Kriteriemodellen

Bydelene i Oslo kommune får i dag en særskilt tildeling til spesialpedagogisk hjelp fordelt etter en kriteriemodell. Fordelingsnøkkelen består i antall barn 1-5 år (0,1 vekt), antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad (0,45 i vekt) og antall barn med vedvarende lavinntekt 2-5 år (0,45 vekt)¹.

Modellen omfordeler mye. Antall barn teller kun 10 %. Bortsett fra dette gis midlene til bydelene med høy andel lavinntekt og barn på grunn- eller hjelpestønad. Dette er mål på levekårsutfordringer, så bydeler med store levekårsutfordringer får en stor del av denne rammen. Et eksempel: Det er litt flere barn i bydel Vestre Aker enn det er i bydel Alna. Likevel blir bydel Alna tildelt tre ganger så mye midler til spesialpedagogisk hjelp.

5.3 Ressursbruk til styrket tilbud i barnehage

I regnskapene henføres ressurser til spesialpedagogisk hjelp på KOSTRA-funksjon 211 styrket tilbud. Basert på KOSTRA-veilederen skal følgende utgifter henføres til denne funksjonen:

Tilbud til funksjonshemmede (inkl. skyss, der dette er en del av tilretteleggingen av tilbudet til barnet), spesialtilbud (inkl. PPT), særskilt språkstimulering eller minoritetsspråklige barn, materiell anskaffet til enkeltbarn eller grupper. Utgifter og inntekter som gjelder styrket tilbud for barn i mottaksbarnehage for asylsøkere/flyktninger. Funksjonen omfatter også barn som mottar tiltak, men som ikke har plass i barnehage.

Det vil si at her føres utgifter til tilbud om spesialpedagogisk hjelp og annen tilrettelegging. «Basistilbudet» i barnehagene føres på funksjon 201. Utgifter til funksjon 211 er likevel ikke et perfekt mål på utgifter til spesialpedagogisk hjelp siden det også inkluderer andre utgifter, men det er det beste målet vi har på ressursbruken og spesialpedagogisk tilrettelegging utgjør en stor andel av ressursene.

Nedenfor kjører vi noen regresjoner hvor vi ser på ressursbruk til styrket tilbud i barnehage. Vi benytter data på alle bydeler siste 4 år. I kolonne 1 er fordelingsnøkkelen inkludert, mens i kolonne 2 inkluderer vi også antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp i tillegg, for å se om det gjør noe utslag. Det vi ser fra modellen er at antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad slår

¹ Størrelsen på rammen til fordeling samlet sett for Oslo kommune har ingenting med denne fordelingen å gjøre. Rammen er gitt og fordeles ut til bydelene etter disse kriteriene. Dersom det er slik at det er for lite midler til spesialpedagogisk hjelp i barnehagene i Oslo, trenger ikke det å ha noe med fordelingsnøkkelen å gjøre, men med rammen til fordeling.

sterkt ut på ressursbruken, mens andel barn med vedvarende lavinntekt ikke slår signifikant inn. Dette kan i stor grad skyldes at disse to målene er sterkt korrelerte (0,67).

Når vi legger til andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp slår denne inn signifikant. Et ekstra vedtak påvirker ressursbruken med 500 000 kroner, alt annet likt. Det vil si at andre utgifter fordeles ved hjelp av resten av fordelingsnøkkelen. Dette er likevel en ganske stor koeffisient. Vi ser at R^2 , som er et mål på hvor stor andel av ressursbruken som forklares med de inkluderte variablene, endres fra 48,5 % til 70,4 %. Antall vedtak forklarer derfor en god del ekstra i forhold til de andre variablene.

Vi ser samtidig at en modell med antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp som ett av kriteriene, ikke fordeler noen ressurser etter antall barn med grunn og hjelpestønad. At denne variabelen ikke lengre er signifikant, indikerer at antall barn med grunn og hjelpestønad er sterkt korrelert med andel vedtak og fanger opp mye av den samme variasjonen.

VARIABLES	(1) Brutto driftsutgifter til styrket tilbud i 1000 kroner	(2)
Antall barn	7.044** (2.756)	3.991** (1.948)
Antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad	645.5*** (127.5)	114.1 (95.39)
Antall barn med vedvarende lavinntekt	2.667 (15.16)	-25.84* (13.39)
Antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp		509.5*** (81.84)
Constant	-647.4 (4,744)	-8,691** (3,901)
Observations	60	60
R-squared	0.485	0.704

Tabell 2: Fordeling av spesialpedagogisk ressurser i bydelen og ressursbruk til styrket tilbud 2020-2023 (deflaterte tall)

Tabellen ovenfor så på total ressursbruk. Dersom vi ser på enhetskostnadene, det vil si utgifter til styrket tilbud per barn i bydelen, er inntrykket noenlunde det samme.

Hovedkonklusjonen fra denne gjennomgangen er at selv om vi kontrollerer for kriteriene i fordelingen av midler, forklarer likevel antall/andel vedtak om spesialpedagogisk hjelp en stor del av forskjellene i ressurser til styrket tilbud. Dette kan være en grunn til å se på fordelingsnøkkelen og inkludere andre kriterier enn fattigdom, for å beholde en modell med objektive kriterier.

En viktig svakhet med analysene her, er at vårt utfallsmål "utgifter til styrket tilbud" inkluderer mer enn utgifter til spesialpedagogisk hjelp. En god analyse må derfor ha mer presist mål på ressursbruk til spesial pedagogisk hjelp.

VARIABLES	(1) Brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn i barnehage	(2)
Andel barn med grunn- og/eller hjelpetønad	689.8*** (114.4)	277.4** (128.1)
Andel barn med vedvarende lavinntekt	1.244 (14.11)	-19.63 (12.71)
Andel vedtak om spesialpedagogisk hjelp		2.248*** (0.461)
Constant	6.362*** (1.500)	6.010*** (1.451)
Observations	60	60
R-squared	0.468	0.557

Tabell 3: Fordeling av spesialpedagogisk ressurser i bydelen og ressursbruk til styrket tilbud per barn i barnehage 2020-2023 (deflaterte tall)

Dersom vi tar et simuleringseksempel og sammenligner dagens fordeling med en fordeling som fordeler kun etter antall vedtak, vil det se slik ut:

	Antall med spesialpedagogisk hjelp	Ny fordeling	Gammel fordeling	Endring	Endring i prosent
030101 Gamle Oslo	96	27972,1361	38531	10558,8639	-27,40 %
030102 Grünerløkka	105	30594,5238	30521	73,5238095	0,24 %
030103 Sagene	80	23310,1134	18522	4788,11338	25,85 %
030104 St. Hanshaugen	46	13403,3152	12059	1344,31519	11,15 %
030105 Frogner	60	17482,585	15059	2423,58503	16,09 %
030106 Ullern	42	12237,8095	10128	2109,80952	20,83 %
				-	
030107 Vestre Aker	61	17773,9615	19446	1672,03855	-8,60 %
030108 Nordre Aker	93	27098,0068	20457	6641,0068	32,46 %
030109 Bjerke	124	36130,6757	29459	6671,67574	22,65 %
030110 Grorud	94	27389,3832	23119	4270,38322	18,47 %
				-	
030111 Stovner	123	35839,2993	37770	1930,70068	-5,11 %
030112 Alna	165	48077,1088	45898	2179,10884	4,75 %
				-	
030113 Østensjø	56	16317,0794	25786	9468,92063	-36,72 %
030114 Nordstrand	89	25932,5011	20792	5140,50113	24,72 %
030115 Søndre Nordstrand	89	25932,5011	37945	12012,4989	-31,66 %

Tabell 4: Simuleringseksempel

Det denne simuleringen viser, er at en ren fordeling etter vedtak gir noen endringer på bydelsnivå. For bydel Nordre Aker gir det stort utslag, men dette er en feilkilde med deres spesialbarnehager. En slik fordeling ville gitt vesentlig mindre midler til Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og Østensjø.

Å fordele ressurser etter andel vedtak, vil være å gå bort fra ideen om objektive tildelingskriterier. Selv om andel vedtak kommer som en følge av tilråkning fra PPT, som er en uavhengig instans, ligger vedtaksmyndigheten hos bydelene. At bydelen har vedtaksmyndighet på noe som gir ekstra tildeling i en tildelingsmodell, vil sannsynligvis være uheldig.

Bydelens kriteriemodell for særskilt tildeling til spesialpedagogikk fordeler en ramme ut fra kriterier diskutert ovenfor. Å endre kriteriene vil ikke ha noe å si for denne rammen. Om alle bydeler opplever at rammen er for liten, vil ikke en endring i modellen nødvendigvis gi bedre økonomi. Dersom det imidlertid er slik, at noen bydeler opplever større ressursmangel enn andre bydeler over tid, kan det være en grunn for å se på kriteriemodellen på nytt og undersøke om andre kriterier er mer treffende. I en slik analyse må man også finne et mer presist mål på ressursbruken, enn utgifter på funksjon 211.

6 Kartlegging av det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune

6.1 Introduksjon

Funn fra intervju med barnehageansvarlige/eiere, ledere for fagsentrene, ansatte i PPT og styrere i barnehager viser at det er store variasjoner i hvordan bydelene er organisert og hvordan dette igjen får innvirkning på det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene i kommunen. Vi har gjennom intervjuene innhentet beskrivelser av hvordan disse ulike formene for organisering kan se ut og hvordan de kan innvirke på samarbeid og praksis rundt det spesialpedagogiske arbeidet i bydelene.

Store variasjoner i organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet

Det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene har ikke den samme overordnede organiseringen på tvers av bydelene i Oslo kommune. For å ta det rent organisatoriske først: Hvordan barnehageseksjonen i bydelene er bygd opp varierer. I enkelte bydeler har man lagt barnehagene og fagsentrene samlet under felles overordnet ledelse. Andre steder har en valgt å plassere barnehagene sammen med helsestasjonsvirksomheten. Det er også eksempler på at barnehageseksjonene er en egen sektor i bydelen. Eksempelvis er seksjonsleder på fagsenter likestilt med barnehageansvarlig i noen bydeler, mens i andre bydeler ligger enheten under barnehageansvarlig. I andre bydeler er fagsenteret plassert under seksjon for helse eller tilsvarende. Det øverste ledernivå for barnehagene i bydelene har ulike stillingstitler og også ulikt ledelsesmandat. I noen bydeler har man seksjonsleder eller seksjonssjef for barnehage. I andre er det enhetsleder barnehage, leder for barnehageetaten, eller avdelingsdirektør barnehage.

Organiseringen av den spesialpedagogiske kompetansen varierer også. Fagsenter eller tilsvarende i bydelene har ulike navn og innehar også noe ulik kompetanse. Noen steder kalles enheten for pedagogisk fagsenter, i andre bydeler heter enheten styrket innsats eller tverrfaglig ressurscenter. I de ulike fagsentrene er det også ulik kompetanse. Noen steder består fagsenteret eller tilsvarende av spesialpedagoger og støttepedagoger, mens andre også har logopeder, språkpedagoger, musikkterapeuter, fysioterapeuter og ergoterapeuter m.m. I flere av bydelene er Oslohjelpa også tilknyttet disse sentrene. Vi finner også at det er ulike navn på ressurser som spesialpedagoger og støttepedagoger. Spesialpedagogene kan også kalles veiledere og fagkonsulenter, selv om mange har nokså lik rolle på tvers av bydelene.

Hvordan selve det spesialpedagogiske arbeidet organiseres varierer også mellom bydelene. Dette gjelder særlig hvordan støttepedagogene er organisert, hvem som er deres nærmeste leder og hvordan de er fordelt i bydelen. I de fleste bydelene har støttepedagogene sin leder på fagsenteret eller tilsvarende i bydelen. I noen bydeler, derimot, har støttepedagogene sin leder i barnehagestyrer i barnehagen.

Samarbeid

I intervjuene kommer det frem forskjeller i hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene i bydelen foregår rundt det spesialpedagogiske arbeidet. Dette samarbeidet påvirkes av ulike faktorer som blant annet hvordan barnehagesektoren er organisert i bydelen. Til dels kan dette være med på å legge føringer for hvem man samarbeider med, på hvilket nivå, og når man samarbeider. Utover hvordan organisering kan påvirke samarbeidet ser vi også at struktur og valg

av form på samarbeid også er med å påvirke samarbeidet mellom barnehagen, fagsenter, PPT, ulike velferdstjenester som helsestasjon, barnevern, Oslohjelpa og andre aktuelle samarbeidspartnere som Statped og spesialisthelsetjenesten. Enkelte bydeler har valgt mer formaliserte samarbeidsstrukturer med faste møter, til faste tidspunkt med faste deltakere og til dels med fast agenda. Andre har en mer løs form på samarbeid som i større grad springer ut av behov og kan fremstå noe mer tilfeldig og personavhengig.

Manglende felles visjon

Ut ifra den informasjonen vi får i intervjuene finner vi ikke at det foreligger en tydelig og felles visjon for barnehagene og det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene i Oslo kommune. Enkelte bydeler informerer om en felles strategi og plan for barnehagene i bydelen, mens i andre bydeler har vi informasjon som tyder på en ikke har en felles plan på bydelsnivå, men at dette er mer lokal forankret i den enkelte barnehage. Informantene forteller om deltakelse i ulike nasjonale satsinger med fokus på inkluderende praksis, og noen barnehager er koblet på ulike prosjekter gjennom Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring og Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Funnene fra intervjuene indikerer at de 15 bydelene har en sterk autonomi i den spesialpedagogiske arbeidet og hvordan de organiserer dette.

Omorganisering og endringsarbeid

Både i lys av kompetanseløftet og inkluderende praksis, knapphet i tid og ressurser samt områdesatsninger i kommunen, er det flere bydeler som har vært i større eller mindre endringsprosesser de seneste årene. Det kommer frem i intervju i de fleste bydelene at det er et klart fokus på å søke etter gode løsninger for å møte utfordringene de opplever å stå i.

Oppgavene til bydelskontaktene i PPT er forskjellige på tvers av bydelene

PPT i Oslo kommune er organisert i tre avdelinger; Avdeling PPT kompetanseenheten og logopediske tjenester, Avdeling PPT grunnskole, Avdeling PPT barnehage, videregående og voksenopplæring. PPT barnehage er igjen delt inn i to seksjoner, der hovedansvaret for oppfølgingen av bydelene er delt mellom de to seksjonene. Rådgivere forholder seg til bydelene som deres seksjon har ansvaret for, samt jobber på tvers av disse. For å sikre samarbeid og helhet i det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene i kommunen, har PPT barnehage organisert seg med en bydelskontakt i hver av de 15 bydelene. Bydelskontaktene fra PPT jobber opp mot spesialpedagogene i alle bydelene. Utover å ha samarbeid med spesialpedagogene og de ulike ressursteamene, har bydelskontaktene ansvar for mottak av henviste saker til PPT fra bydel.

Oppgavene til bydelskontaktene er noe ulik på tvers av bydeler. Dette kan innebære faste eller ikke faste strukturer for samarbeid, om samarbeidet handler om individ eller kompetanse- og organisasjonsutvikling, PPT sitt såkalte systemarbeid, og om bydelskontakten er knyttet til prosjektarbeid i bydelen eller ikke er ulikt. Også i de ulike fasene av den spesialpedagogiske handlingsløypen er PPT sin rolle ulik mellom bydelene. I noen bydeler er PPT koblet tettere på i det forebyggende arbeidet i barnehagene i bydel, andre steder har PPT først sitt innslagspunkt når de mottar henvisning for sakkyndig vurdering.

6.2 Tre ulike måter å organisere støttepedagoger på

Vi har gjennom intervjuene identifisert tre ulike organisasjonsformer på bydelsnivå med utgangspunkt i ulike måter å organisere støttepedagogressursene på:

- 1) Støttepedagoger organisert i bydelen/under fagsenter eller tilsvarende
- 2) Støttepedagoger organisert i barnehagene
- 3) Hybridorganisering der noen støttepedagoger er organisert i bydel/fagsenter og noen er organisert i barnehagene.

Innenfor disse organisasjonsformene finner vi også ulike variasjoner. I de neste delkapitlene presenteres de ulike organisasjonsformene og hvilke bydeler som er under hvilke organisasjonsformer.

6.2.1 Organisasjonsform 1: Støttepedagoger organisert i bydelen

Funnene fra kartleggingen viser at de fleste av bydelene har organisert støttepedagogene under bydelens pedagogiske fagsenter eller tilsvarende. Bydelene innenfor denne organisasjonsformen er [Bydel Bjerke](#), [Bydel Frogner](#), [Bydel Nordre Aker](#), [Bydel Nordstrand](#), [Bydel Østensjø](#), [Bydel Søndre Nordstrand](#), [Bydel St. Hanshaugen](#), [Bydel Ullern](#), [Bydel Stovner](#), [Bydel Sagene](#) og [Bydel Vestre Aker](#).

6.2.1.1 Om organiseringen

I denne organisasjonsformen er støttepedagogene og spesialpedagogene ansatt på fagsenter eller tilsvarende i bydelen. Støtteressursene utløses når det fattes vedtak, og støttepedagogene gjennomfører vedtakstimene ute i barnehagene. I de fleste tilfeller har støttepedagogene ansvar for pedagogisk plan, men den skal utarbeides sammen med avdelingen i barnehagen. Støttepedagogene kan også få støtte av spesialpedagog i bydelen til dette arbeidet. Sammenhengen mellom det spesialpedagogiske og allmennpedagogiske ser ut til å variere på bakgrunn av om det er gode strukturer for samarbeid mellom støttepedagog og barnehagen. Mangel på sammenheng mellom det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske vil i liten grad innfri barnets behov for et helhetlig og sammenhengende barnehetilbud, hvor det som gjennomføres i det spesialpedagogiske tilbudet er frakoblet det barnet opplever i det ordinære tilbudet. At ansatte som jobber med samme barn har et minimum av samarbeid og jobber mot en felles forståelse for barnets behov og hvordan barnehagen skal ivareta dette er både en kvalitetssikring, samt en faktor som kan gi økt tilhørighet og forståelse i barnehetiden for barnet. Utover dette gir gode oversikter og samarbeid faglig forankring, fleksibilitet og mindre sårbarhet, da det er flere som kan jobbe på de samme måtene med den samme forståelsen.

Spesialpedagogenes rolle kan variere, men de har i større grad en forebyggende rolle og en veiledende rolle ute i barnehagene. Det er ofte spesialpedagogene som er ute og gjør første observasjonen etter henvisning fra barnehagen.

I noen tilfeller er støttepedagogene **organisert i soner**. Det vil si at støttepedagogene har sine geografiske soner i bydelen å forholde seg til, og et begrenset antall barnehager. De kan samtidig være vikarer i hverandre sine barnehager etter behov. I tilfeller hvor støttepedagogene er inndelt i soner, har også spesialpedagogene ansvar for hver sin sone. Spesialpedagogen blir en form for arbeidsleder for støttepedagogene (eksempelvis [Bydel St. Hanshaugen](#)).

I noen bydeler bli støttepedagoger fordelt i barnehagene **etter kompetanse**. Det vil si at støttepedagogen utfører vedtakstimer for barn i forbindelse med sitt kompetanseområde. Også i

disse tilfellene kan støttepedagogene ha ansvar for et begrenset antall barnehager. I noen bydeler er det ikke en like klar tanke bak fordelingen av støttepedagoger, og det virker som om det først og fremst er kapasitetshensyn som gjelder.

Noen bydeler innenfor denne organisasjonsformen er i utprøving av nye måter å organisere det spesialpedagogiske arbeidet på. [Bydel Sagene](#) forteller at de nå er i et prøveprosjekt med å få den spesialpedagogiske kompetansen tettere på barnehagen. De har utplassert en veileder (spesialpedagog) fast i en barnehage. Hensikten med å plassere veilederen i barnehagen er å styrke kompetansen hos både styrer og barnehage.

6.2.2 Organisasjonsform 2: Støttepedagog organisert i barnehagen

For å møte utfordringer knyttet til en økning i vedtak, større behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, ressursutfordringer og sentrale føringer rundt inkluderende praksis er det flere bydeler som enten har gjort en omorganisering eller er i en omorganiseringsprosess for å møte utfordringene man står i. Et av tiltakene i omorganiseringen er å flytte støttepedagogene ut i barnehagene med barnehagestyrer som nærmeste leder. [Bydelene Alna](#) og [Gorud](#) har gjort denne omorganiseringen.

6.2.2.1 Om organiseringen

I denne organiseringsformen jobber støttepedagogene i det allmennpedagogiske arbeidet i barnehagene med forebygging og tidlig innsats, samtidig som de jobber med barn som har vedtak etter barnehagelovens § 31. At man har flyttet støttepedagogene ut i barnehagene innebærer at disse ressursene har styrer i barnehagen som nærmeste leder og den som har personalansvar.

I [bydel Alna](#) ble det gjort en omorganisering av det spesialpedagogiske feltet i bydelen i april 2023. Bydelen flyttet det spesialpedagogiske feltet under barnehageenheten, og laget en ny avdeling som heter *Styrket Innsats*. Støtteressursene ble plassert ute i barnehagene. Omorganiseringen ble gjort for å komme tettere på barnehagene. Tidligere opplevde de at det var for stor avstand mellom det gamle fagsenteret og barnehagene, og at de ikke fikk til dialogen. Slik bydelen er organisert nå er alt det økonomiske som gjelder det spesialpedagogiske feltet lagt under leder for Styrket Innsats. Leder for Styrket innsats har videre personalansvar for spesialpedagogene og språkpedagogene i bydelen. De har videre delt inn bydelen i fire områder. Det er en gruppe støttepedagoger i hvert område, og to spesialpedagoger knyttet til hvert område. To styrere i kommunale barnehager i hvert område har personalansvar for 2-5 støtteressurser hver. Styrerne som har personalansvar for støttepedagogene, samarbeider også med arbeidsleder som er styrer i den barnehagen hvor støttepedagogene utfører vedtakene. Dette er gjort for å sikre samarbeid med styrere i de barnehagene hvor støttepedagogene utfører vedtakene, uavhengig om det er en kommunal eller privat barnehage. Det er fagsenteret som fordeler støtteressursene, og denne oppgaven er ikke lagt til styrerne.

I [bydel Gorud](#) ligger ansvaret for det spesialpedagogiske arbeidet i bydelen hos inkluderingsteamet som er under barnehageseksjonen. Bydelen startet prosessen med å gjøre om på strukturen rundt barnehage og fagsenter tilbake i 2019. På grunn av store behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, måtte de se på hvilke ressurser de hadde og hvordan man kunne få fagkunnskapen nærmere barna. Støtteressursene er nå plassert ute i barnehagene. De har delt inn bydelen i fem områder. Spesialpedagogene har ansvar for hver sitt geografiske område, og de har ansvar for tre barnehager hver innenfor det området. Spesialpedagogene har fordelt ansvaret med de to private barnehagene i bydelen mellom seg. Leder for inkluderingsteamet er personalleder for spesialpedagogene og styrerne i barnehagene er personalleder for støttepedagogene. Støttepedagogene har en fast barnehage de er i, og styrer i

den barnehagen er nærmeste leder. Støttepedagogene kan flyttes på om det blir store endringer i behov, men dette skjer sjeldent.

Informantene peker på at det å stå i en omorganisering slik som de har gjort kan være utfordrende i seg selv. Det å drive utvikling på et felt som «brenner» kan være vanskelig, der det alltid er mye annet som skal gjøres samtidig. De peker derfor på viktigheten av å *evaluere* omorganiseringen som gjennomføres.

I tillegg til [Alna](#) og [Grorud](#) er [bydel Grünerløkka](#) midt i en omorganiseringsprosess. Bydel Grünerløkka har en fagsjef som er leder for spesialpedagogene, språkpedagogene og en fysioterapeut. Planen er å dele bydelen inn i seks soner eller team, hvor fire av disse er sammensatt av kommunale barnehager, og to av private barnehager. Målet er at etter en utprøving skal alle kommunale barnehager gå over til denne organiseringen fra høsten 2024.

Bydelen har, med denne omorganiseringen, flyttet støttepedagogene ut fra fagsenteret og inn i barnehagene. Tanken er at det er én barnehagestyrrer i hver enkelt sone som leder et team. Støttepedagogene vil være ansatt under styreren som er teamleder, og ha denne styreren som personalleder. Støttepedagogene skal samarbeide med alle barnehagene som inngår i teamet. Hvordan ansettelsesforholdet til støttepedagogene som er i team med private barnehager vil se ut, er uavklart inntil videre. Spesialpedagogene vil fortsatt ha sitt ansettelsesforhold i bydelen og med fagsjef som nærmeste leder.

6.2.3 Organisasjonsform 3: Hybrid

[Bydel Gamle Oslo](#) skiller seg fra alle de andre bydelene og begge de to foregående måtene bydelene har organisert støttepedagogene på. Det som skiller Gamle Oslo fra de to tidligere organiseringsformene er at det ikke er *enten eller* hvor støttepedagogene er organisert. Noen er ansatt i et fagsenter, mens andre har sitt ansettelsesforhold i en barnehage. Utover bydel Gamle Oslo er det også enkelte andre bydeler som har noen forsøksordninger, og mindre prosjekter som tilsier at noen støttepedagoger har tilhørighet i et fagsenter og andre i barnehagene. Disse har vi allikevel valgt å legge under organisasjonsform 1 og organisasjonsform 2, da disse per i dag ikke har tatt beslutninger som har endret organisering og ansettelsesforhold av støttepedagogene.

6.2.3.1 Om organiseringen

I bydel Gamle Oslo ble det gjennomført en omorganisering fra tradisjonelt fagsenter 1. januar 2021. I dagens organisering har enhetsleder for barnehagene i bydel Gamle Oslo ansvar for de kommunale barnehagene, team spesialpedagogikk og team tidlig innsats. Team spesialpedagogikk ledes av en teamleder. De fleste støttepedagogene i bydel er ansatt i team spesialpedagogikk. I omorganiseringen ble fem av støttepedagogene flyttet ut fra fagsenteret og inn i de fem største barnehagene i bydelen med styrer i barnehagen som nærmeste leder og den som har personalansvar. Dette var barnehager hvor det historisk sett har vært mange vedtak, og man så at behovet for spesialpedagogisk hjelp og kompetanse var et vedvarende behov. Ved behov for mer støtte og ressurser enn de som er fast ansatt i barnehagen, tilføres dette fra støttepedagogene ansatt i teamet for spesialpedagogikk i bydelen.

6.3 PPT: Pedagogisk psykologisk tjeneste i Oslo Kommune

6.3.1 Organisering i bydelene og samarbeid med PPT

Generelt opplever bydelskontaktene i PPT et godt samarbeid med bydelene de samarbeider med. De er enige om at det i dag er god kompetanse på fagsentrene og tilsvarende i bydelene.

Så langt i rapporten har vi sett at organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet i bydelene er ulik på flere nivåer. Det gjelder både ledelsesstrukturer på bydel, og hvilke kommunale velferdstjenester barnehagene er samlokalisert med. Det gjelder også hvordan de ulike støttefunksjonene og forskjellige innsatsene i bydelene er organisert og faglig sammensatt. Dette gir noen utfordringer for PPT i det å arbeide godt og fleksibelt i og mellom bydelene i kommunen. Å få en oversikt over organisering, strukturer og tilbud i den enkelte bydel er til dels både krevende og tar opp ressurser i det daglige arbeidet til ansatte i PPT. Utover det som allerede er nevnt, peker ansatte i PPT blant annet på utfordringer med ulike henvisningsskjema til PPT i de ulike bydelene og ulik praksis i hvordan man venter bruken av §§ 31 og 37. De ansatte i PPT opplever i stor grad at bydelens behov er førende for arbeidet til PPT. Bydelene kan legge føringer for hvordan PPT sin tilråding blir sett opp mot eksisterende praksis i bydelen på §§ 31 og 37.

6.4 Handlingsløype for det spesialpedagogiske arbeidet i fire faser

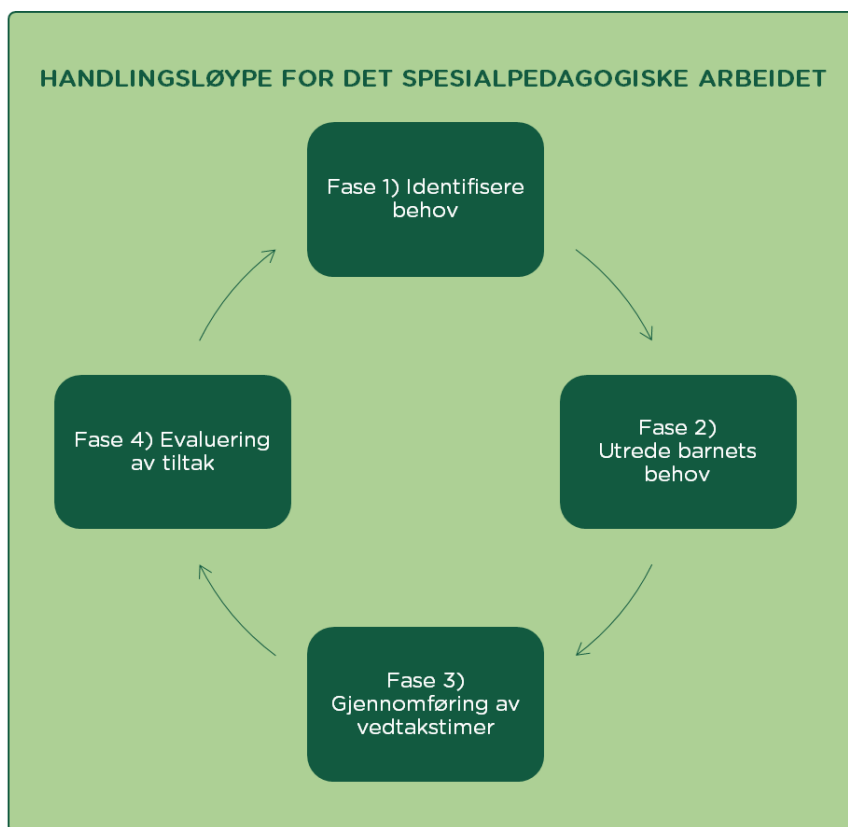
I barnehagelovens §31 om rett til spesialpedagogisk hjelp står det at:

Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det.

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.

Det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene kan forstås som en handlingsløype i fire faser. De fire fasene er: 1) Identifisere behov, 2) Utrede barnets behov, 3) Gjennomføring av vedtakstimer og 4) Evaluering av tiltak.



Figur 22: Handlingsløype for det spesialpedagogiske arbeidet

Fase 1 og 2 omhandler hva som gjøres frem til vedtak, det vil si hvordan man identifiserer behov hos barnet, hvem som har ansvar for dette, hvordan man henvender seg til fagsenter, PPT og andre aktører, hvordan man samarbeider rundt den sakkyndige vurderingen og hvordan det jobbes videre i barnehagen ved avslag på søknad. Fase 3 omhandler gjennomføringen av vedtakstimer. Dette innebærer hvordan den spesialpedagogiske hjelpen utføres i forbindelse med enkeltvedtak, hvordan det jobbes med tiltaksplan, samt hvordan det spesialpedagogiske planlegges i sammenheng med det allmennpedagogiske. Fase 4 er evalueringen av tiltaket, det vil si hvilke rutiner man har for å evaluere tiltak, hvilke rutiner det er for rapportering, samt hvordan og med hvem man samarbeider med i evalueringen av tiltakene.

6.4.1 Fase 1 og Fase 2: Fra bekymring til vedtak

Funn fra intervjuene viser at det overordnet er nokså like prosesser på tvers av bydelene i fasene frem mot vedtak. Det er barnehagene som har hovedansvaret for å identifisere behov hos barna. I flere bydeler kan barnehagene drøfte anonymiserte saker med fagsenter eller tilsvarende ved en bekymring, enten gjennom telefon eller ved drøftingsmøter. I drøftingsmøtene/drøftingsteamene kan også ulike aktører som PPT, helsestasjon, barnevernet, BUP m.m. være med. Etter samtykke fra foreldre kan spesialpedagog eller tilsvarende komme ut i barnehagen og observere barnet, samt veilede de ansatte med tanke på tiltak i det ordinære barnehagetilbudet. Her kan spesialpedagog sammen med de ansatte i barnehagene gjøre vurderinger og gi tilbakemelding og innspill til videre arbeid. Dette kan være tiltak og arbeid som rettes inn mot barnegruppa som helhet, tiltak som er mer individrettet, eller om det skal settes i gang tiltak som i større grad er rettet mot barnet og familien. Tiltak settes ofte i gang og prøves ut før en tar en ny vurdering av behov for å henvise til PPT. Enkelte ganger ser man at behov og utfordringer er av en slik art at

henvisning til PPT for sakkyndig vurdering skjer parallelt med at man setter i gang tiltak i det ordinære tilbudet. Uavhengig av når og hvem som deltar i dette arbeidet rundt enkeltbarn i barnehagen, er det rutiner for samarbeid med og samtykke fra foreldre før barnehagen starter et samarbeid, eller henviser til ulike tjenester. Vi finner ikke de store forskjellene mellom de ulike organisasjonsformene i denne prosessen. Informantene fra bydeler hvor støttepedagogene er organisert ute i barnehagene forteller at de lettere kan sette i gang tiltak raskt hvis de identifiserer at det er behov. Selv om støttepedagogene er organisert ute i barnehagene, kobler man på spesialpedagog ved behov for veiledning og observasjon av barna.

6.4.1.1 Identifiseringskompetansen i barnehagene

Styrere, leder for fagsenter og barnehageansvarlig forteller om varierende identifiseringskompetanse i barnehagene. Ifølge styrerne brukes det ulike verktøy for å styrke identifiseringskompetansen og prosessen rundt det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene. Eksempler på slike verktøy er TOPI, CLASS, Stafettloggen, samt prosesser innenfor BTI (bedre tverrfaglig innsats). En styrer forteller at barnehagen er med i et kompetanseutviklingsprosjekt med OsloMet, hvor de blant annet jobber med spesialpedagogikk og språkutvikling. En annen styrer forteller at de opplever at det er noen områder som de selv er gode på å identifisere, slik som utfordringer med språk og sosiale og emosjonelle utfordringer hos barn. Skillet mellom hva som skal ivaretas innenfor det ordinære tilbudet i barnehagen og når det vil være behov for spesialpedagogisk hjelp er, ifølge noen av styrerne, en kontinuerlig vurdering, og hvor det ikke finnes noe felles svar som vil gjelde for alle barn i alle barnehager og til enhver tid.

Sett under ett opplever informantene at det totalt sett i bydelene er høy identifiseringskompetanse, og at bydelene ivaretar dette fint i et samarbeid mellom barnehagen og spesialpedagogene i bydel.

Styrere i både private og kommunale barnehager fikk spørsmålet om hva barnehagen kunne ha ivarettatt av utfordringer dersom de fikk mer ressurser til det allmennpedagogiske. Refleksjonen fra styrerne er at de kunne ha ivarettatt mer enn de gjør i dag. En styrer peker på at man eksempelvis kunne jobbet mer systematisk og strukturert med barn med språkutfordringer, hvis man hadde mer tid og ressurser.

6.4.1.2 Samarbeid mellom aktørene i identifiserings- og utredningsfasen

På tvers av bydelene er det enighet om at det skal være lav terskel for kontakt mellom barnehagen og fagsentrene eller tilsvarende, uavhengig av hvor støttepedagogene er organisert. Opplevelsen til styrerne er også at det er lav terskel for å ta kontakt, men enkelte trekker frem at hjelpen man får fra bydelen eller PPT, er personavhengig og preget av allerede etablerte relasjoner. Styrerne opplever at det føles trygt at utfordringer kan drøftes anonymt med bydelen, og at man etter samtykke fra foreldre kan kontakte fagsenteret. Blant styrere for private barnehager, er opplevelsen varierende. Noen av styrerne i private barnehager opplever generelt også godt samarbeid med bydelen, mens andre opplever større utfordringer i samarbeidet. Styrerne beskriver, på lik linje som styrere i kommunale barnehager, samarbeidet som noe personavhengig og avhengig av etablerte relasjoner.

Enkelte av informantene fra fagsentrene eller tilsvarende opplever imidlertid at det kan være gjort for lite og prøvd ut for få tiltak i barnehagen før det opprettes kontakt med fagsenteret. En leder for et fagsenter peker også på at det er en utfordring at det er ulik terskel for å ta kontakt med fagsenter på tvers av barnehager, og at dette handler om tid og kompetanse i barnehagene. En

barnehageansvarlig forteller at de har klare føringer for at barnehagene skal prøve ut tiltak selv før de kobler på fagsenteret.

PPT er ofte ikke involvert før det blir sendt en henvisning om sakkyndig vurdering.

Spesialpedagoger kan derimot ringe og drøfte saker anonymt med PPT i forkant av en henvisning. PPT er i flere bydeler informert i forkant om når det kommer en henvisning. Bydelskontaktene i PPT opplever at det er god kompetanse på fagsentrene, og at det er gjort et grundig arbeid før de kobles på. Noen av lederne for fagsenter eller tilsvarende forteller at bydelen har fått tilbakemelding fra PPT om at noen av søknadene som sendes til dem er for upresise. Spesialpedagoger har bidratt inn i enkelte bydeler med å veilede barnehagene i søknadsprosessen inn til PPT.

I [bydel Gamle Oslo](#) er bydelskontakten hos PPT med fagkonsulent/spesialpedagog ut i barnehagene og observerer før en sakkyndig vurdering, og skiller seg på den måten noe fra de fleste andre bydelene.

Enkelte bydeler kan oppleve at PPT er langt unna. Et eksempel på dette er opplevelsen av at det er liten grad av samarbeid rundt utførelsen av sakkyndigvurdering, og at PPT i liten grad holder barnehagen informert om hva de tenker før vurdering med anbefalinger er ferdigstilt. Barnehagene ønsker i større grad å jobbe tettere med PPT i denne fasen, og da også være med i vurdering av hva PPT anbefaler - både med tanke på ressurser og innhold.

Barnehageansvarlige og ledere for fagsenter eller tilsvarende opplever at det er gode sakkyndige vurderinger fra PPT. Noen av informantene peker imidlertid på at de sakkyndige vurderingene kan være for generelle, og at de gir litt for tynne beskrivelser av barnehagene. Generelle vedtak kan, ifølge informantene, gjøre det vanskelig for foreldre og andre aktører å skille mellom hva som er spesialpedagogisk hjelp og hva som er en del av det tilpassede opplegget barnehagen gir innenfor det allmennpedagogiske.

[6.4.1.3 Forebyggende arbeid på systemnivå](#)

Det er variasjoner på tvers av bydelene når det gjelder hvem som er involvert i det forebyggende arbeidet på systemnivå i barnehagene og hvordan det gjennomføres. I noen bydeler jobber fagsenteret forebyggende på systemnivå. Eksempler på dette er [Bydel Ullern](#) som har laget en digital veileder om hvordan barnehagen skal ta kontakt med fagsenteret, og som også inneholder informasjon om ulike vansker og tiltak som barnehagen kan gjennomføre ved behov. I noen bydeler gjennomfører PPT KO-oppdrag og er involvert i prosjektarbeid. Et eksempel på dette er at de i [bydel Grorud](#) har gjennomført prosjektet "*En mer inkluderende barnehage*", hvor PPT har vært involvert. I andre bydeler er det satsninger og samarbeid med universiteter/høgskoler i forbindelser med tilskuddsordningen og kompetanseløftet. [Bydel Vestre Aker](#) har samarbeidet med Høgskolen i Innlandet som har hatt samlinger for pedagogene i barnehagene. Temaene for samlingene har vært relasjonsarbeid, det å se alle barn, samt inkludering i det allmennpedagogiske.

6.4.2 Fase 3: Gjennomføring av vedtakstimer

[6.4.2.1 Tiltaksplan](#)

Retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen er som tidligere nevnt nedfelt i barnehageloven § 31. Her står det om barns rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen dersom de har særlige behov og at hjelpen kan gis barnet individuelt eller i gruppe. Videre skal hjelpen omfatte tilbud

om foreldrerådgivning (barnehageloven, 2017). Det er fagsenter eller tilsvarende i bydelene som fattet vedtak etter § 31 om spesialpedagogisk hjelp.

I gjennomføring av vedtakstimer er det hovedsakelig støttepedagogene som har ansvaret for å gjennomføre disse. Barnehageansvarlige, ledere for fagsenter eller tilsvarende, samt styrere forteller at det er støttepedagogene som har hovedansvaret for utarbeidelse av tiltaksplan, men at dette gjøres i samarbeid med barnehagen, spesialpedagogene på fagsenteret og foreldre.

Tiltaksplan vedrørende barnets spesialpedagogiske tilbud skal så langt det lar seg gjøre utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn (Barnehageloven § 32). Enkelte av informantene opplever at utarbeidelse av tiltaksplan ofte blir støttepedagogene sitt prosjekt, siden de pedagogiske lederne i barnehagen har mye å gjøre, og dermed blir litt frakoblet i disse prosessene.

6.4.2.2 Samsvar mellom sakkyndig vurdering, bydelens vedtak og barnehagens tiltak

Overordnet viser funnene at både barnehageansvarlige, ledere for fagsenter og styrere opplever at det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtakene som fattes og tiltak som iverksettes i barnehagene. Informantene forteller at de opplever at det er god kontakt med PPT i utredningsperioden. En styrer forteller at de opplever at PPT treffer godt i sakkyndig vurdering når det er samarbeid med barnehagen i forkant av vurderingen og når det igangsettes tiltak.

I oppfølgende intervju med private styrere forteller informantene at de opplever de sakkyndige vurderingene til PPT som gode. Enkelte av informantene kan derimot oppleve at PPT er langt unna, og at det kan ta tid før PPT kobles på eller at det tar for lang tid etter at PPT har vært og observert i barnehagen til det fattes vedtak og til de får hjelp.

6.4.2.3 Vedtakstimer som ikke blir fulgt opp

En utfordring man ser på tvers av bydelene er at det ved sykefravær kan bli slik at barnet får færre timer enn det barnet har vedtak på, og at det på den måten avviker fra vedtaket. Bydeler i både levekårsutsatte områder og andre bydeler forteller imidlertid at det kan være en utfordring å oppfylle timeantallet i vedtakene. Barnehageansvarlige, ledere for fagsenter og PPT beskriver det som en alvorlig situasjon. En leder for et fagsenter i en av de levekårsutsatt bydelene forteller at det har vært en markant økning i antall og omfang i vedtak, og at de opplever at denne økningen er reell utfra barnas behov.

Kompetanse kan også være en utfordring i oppfølging av vedtak, ifølge en leder for et fagsenter. Informantene peker på at det er mange midlertidige stillinger som flytter rundt. Flere ledere for fagsenter eller tilsvarende peker også på at de kan ha utfordringer med å ikke ha nok støttepedagoger tilgjengelig særlig på våren, og at de da må ansette flere midlertidige stillinger som støttepedagoger for å gjennomføre vedtakstimer i barnehagene.

I oppfølgende intervju med styrere i private barnehager forteller de at de tidvis opplever utfordringer med mangel på tilgjengelige støtteressurser eller sykefravær blant støtteressursene. Dette gjør at barnehagene må gjennomføre alternative løsninger for å følge opp vedtakstimene. I tilfeller hvor bydelen ikke har tilgjengelige støttepedagoger kan barnehagene eksempelvis få midler til å ansette en ekstra assistent slik en av de andre fast ansatte kan få ansvaret for å følge opp vedtakstimer for barnet i barnehagen. Enkelte av barnehagene kan også søke via sin kjede om ekstra ressurser i en overgangsperiode før sakkyndig vurdering er gjennomført. Styrerne synes det er utfordrende når støtteressursene er borte i forbindelse med sykefravær, siden de

ikke har ansvaret for å følge opp støttepedagogene ved fravær.

6.4.2.4 Sammenheng mellom det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske

I intervjuene stilte vi spørsmål om sammenhengen mellom det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen og den spesialpedagogiske hjelpen barna får. Vi spurte også om hvordan de jobber sammen for å tilrettelegge for et helhetlig tilbud til barna. Funnene viser at dette er noe det er fokus på både i fagsentrene og i barnehagene, men at det er variasjon i hvordan man lykkes med å skape en god nok sammenheng og helhet.

En leder for et fagsenter peker på at barnehager som er gode på å se det spesialpedagogiske i sammenheng med det allmennpedagogiske er de barnehagene som fungerer godt i utgangspunktet. Det vil si at det er solid ledelse, stabile ansatte, samt en engasjert pedagogisk leder som tar eierskap til akkurat dette.

Fra styrerne sin side er det en opplevelse at det kan være personavhengig hvor gode støttepedagogene er på å vise og ha fokus på sammenhengen mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske. En styrer forteller at noen støttepedagoger har fokus på at de skal bruke tiden sin sammen med det ene barnet, mens andre i større grad har fokus på barn i fellesskapet og prøver å skape grupper der det eksempelvis er flere barn med vedtak.

Styrerne reflekterer også over hva barnehagen på sin side kan gjøre for å skape mer sammenheng mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske. En styrer forteller at tiltak som tidligere kun har vært for enkeltbarn, nå brukes for hele barnegruppen. Eksempelvis at alle ansatte benytter bildekort som språkstøtte, og at de tar i bruk dagtavle for alle barn.

I bydeler hvor det er et høyt antall vedtak forteller informantene at de er avhengig av god sammenheng mellom det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske. En barnehageansvarlig i en av de levekårsutsatte bydelene forteller at det er sjeldent at støttepedagogene jobber kun én-til-én, siden det er mange barn som har behov for oppfølging.

6.4.2.5 Kompetanseoverføring fra støttepedagogene til de ansatte i barnehagene

Overføring og utnyttelse av kompetansen mellom støttepedagogene og de ansatte i barnehagen er også sentralt for å sikre en bedre sammenheng mellom det spesialpedagogiske arbeidet og det allmennpedagogiske i barnehagene. For å overføre kompetansen mellom aktørene er det en enighet i bydelene hvor støttepedagogene er organisert i fagsenter og ikke i barnehagene, at det er viktig med møtepunkter mellom støttepedagog og barnehage for å få til felles plan og få tid til kompetanseoverføringen. De opplever imidlertid at det er variasjon i om dette er formaliserte møtepunkter, eller om disse foregår mer tilfeldig. Å ha formaliserte samarbeidsstrukturer som skjer som en del av en større sammenheng og plan, vil ofte kunne sikre at man ikke glipper på viktige områder i en hektisk barnehagehverdag. Samtidig kan dette senke stressnivået hos ansatte da de vet de har en arena for å ta opp ulike ting som dukker opp. Videre er det viktig med trygge relasjoner og åpne strukturer som gjør at en lett kan få tak i hverandre når det oppstår uforutsette ting.

Styrerne peker på at det er viktig med systematikk i veiledningen som støttepedagogene gir for å skape høyere kompetanse hos personalet i barnehagen. En styrer forteller at støttepedagogen som kommer til barnehagen gir innsikt og er en rollemodell for de ansatte. Barnehagens rammevilkår, med lite felles plan- og utviklingstid, gjør det imidlertid vanskelig å sette denne kompetansen i et strukturert opplegg for kompetanseheving.

En bydelskontakt i PPT reflekterer rundt at det burde komme enda tydeligere frem i sakkyndig vurdering at vedtakstimene også inneholder timer til veiledning og samarbeid med personalet i barnehagen. Dette er for å tydeliggjøre dette ovenfor både foreldre, støttepedagoger og ansatte i barnehagen.

6.4.2.6 Et skifte vekk fra «Deres barn» og «Våre barn»

Flere av de barnehageansvarlige og ledere for fagsenter forteller at de opplever et skifte i barnehagene, hvor det nå er et større fokus på de ansattes rolle for barn med spesialpedagogiske behov. Tidligere kunne de oppleve at barnehagene i større grad ga ansvaret for dette til støttepedagogene. På spørsmål om hvordan denne holdningsendringen har oppstått, svarer en leder for et fagsenter at det kan henge sammen med dreininger på det spesialpedagogiske feltet med mer fokus på inkludering, og at fagsenteret nå i større grad er mer ute og veileder før en eventuell henvisning til PPT.

6.4.3 Fase 4: Evaluering av vedtaket

Fjerde og siste fase av den spesialpedagogiske handlingsløypen omhandler evaluering av tiltak igangsatt etter sakkyndig vurdering og vedtak. I evalueringen kan de involverte se på behov for justering av omfang, og om det er behov for at PPT kobles på for å gjøre ny sakkyndig vurdering.

6.4.3.1 Samarbeid mellom aktørene i evalueringen av vedtaket

I intervjuene kommer det frem at det i all hovedsak er støtteressursene som har hovedansvar og som gjennomfører evaluering av tiltakene i det spesialpedagogiske tilbudet. Dette arbeidet gjøres ofte i et samarbeid med blant annet spesialpedagog og pedagogisk leder i barnehagen. I intervjuer med PPT kommer det frem at de sjeldent er med i denne fasen av det spesialpedagogiske arbeidet. Enkelte bydelskontakter i PPT sier at de deltar om dette etterspørres fra fagsenteret eller barnehagen. En generell oppfattelse av dette fra intervjuer med PPT, er at PPT i stor grad anser dette for å være støttepedagogene og bydelen sitt ansvarsområde. Ved en eventuell re-henvisning til PPT kan et samarbeid med PPT i denne fasen være noe mer aktivt, og som ved førstegangshenvisning vil det være naturlig at PPT er informert ved en eventuell ny henvisning.

6.4.3.2 Evaluering og justering av tiltak

Utover den årlige evalueringen som loven regulerer, foregår det evaluering rundt barns tilbud og vurdering av om tiltak ivaretar barnets behov. Dette evalueringsarbeidet kan foregå i mer eller mindre formelle strukturer, hvor noe er satt i system og i et samarbeid med andre aktuelle aktører og foreldre, mens annet evalueringsarbeid foregår fortløpende og som en del av det daglige tilbudet og arbeidet som gjøres i barnehagen. En samarbeidsform kan være tiltaksmøter hvor tiltak og evaluering av disse gjennomgås. Evalueringen blir blant annet et verktøy til støtteressursen i det videre arbeidet rundt barnets barnehagetilbud.

PPT informerer om at de ved behov for mindre justeringer i sakkyndig vurdering kan sende ut et justert dokument/tillegg til tidligere sakkyndig vurdering uten at det foreligger en ny henvisning/re-henvisning til PPT.

6.5 Foreldresamarbeid

6.5.1 Foreldremedvirkning

Barnehagelovens § 32 regulerer foreldresamarbeidet i det spesialpedagogiske arbeidet og sier blant annet at det skal gjennomføres en årlig vurdering av den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen, denne skal være skriftlig og leveres til både foreldre og kommunen. Flere peker på viktigheten av involvering av foreldre i dette arbeidet, med det kommer allikevel frem at det til dels er store variasjoner i hvor reell involvering av foreldre er.

En styrer forteller at de bruker mye tid på å involvere og informere foreldre, bygge tillit og betrygge i prosessen rundt det spesialpedagogiske arbeidet. Noen informanter peker på at det imidlertid kan være utfordringer rundt foreldresamarbeidet. Et eksempel på dette er at det kan være utfordrende for noen foreldre når det er mange aktører som kobles på, som for eksempel barnehage, fagsenter, helsestasjon og PPT. En leder for et fagsenter i en av de levekårsutsatte bydelene forteller at selv om de bruker tolk, kan de oppleve at det blir misforståelser og at det kan være vanskelig å skjønne hvorfor aktørene er koblet på.

En bydelsdirektør trekker frem at det kan oppleves frustrerende for foreldre å måtte gå «to runder» med observasjon av barnet før vedtak – først observasjon fra ansatte ved bydelens pedagogiske fagsenter eller tilsvarende, så observasjon fra ansatte i PPT. Foreldre forstår ikke nødvendigvis hvorfor barnet må gjennom flere observasjonsrunder fra ulike aktører, før et eventuelt vedtak.

6.5.2 Rettigheter

Barns rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen er nedfelt i barnehagelovens kapittel 7, § 31. Utover dette er det flere områder i samme lov som regulerer barnehagens arbeid og samarbeid når det gjelder barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Ett av disse områdene omhandler barnehagens samarbeid med barnets foreldre (Barnehageloven, § 32). Ved en klage på innhold i vedtak om spesialpedagogisk hjelp og/eller på manglende oppfyllelse av vedtak er det statsforvalteren som er klageinstans, jf. Barnehageloven § 12.

Bydelene opplever generelt få klager fra foreldre på det spesialpedagogiske arbeidet. Hvis de får klager handler dette om omfang og antall vedtakstimer, og at dette ikke gjennomføres i henhold til plan. Det kan også komme klager på at fagsentrene ikke klarer å rekruttere støttepedagoger raskt nok etter at vedtak er fattet. Hvis det er klager på innholdet så handler det mye om forventningene til foreldrene. Det kan oppleves som en utfordring er at det i samarbeidsmøter hvor spesialisthelsetjenesten er med, kan disse aktørene ofte beskrive barnets behov ut ifra et helsemessig perspektiv, og ikke ut ifra et pedagogisk. Dette kan blant annet føre til at foreldre opplever å bli forespeilet et tilbud i barnehagen med full oppdekking av timer, men som i realiteten i pedagogisk sammenheng vil gi et omfang på mange færre timer. Dette kan noen ganger føre til at samarbeidet med foreldre/foresatte blir mer komplisert. Utover dette har enkelte barn i tillegg til vedtak etter § 31 ekstra støtte i form av vedtak på § 37 Barn med nedsatt funksjonsevne. Dette blir gitt som en ekstra støtte til barn som trenger noe mer og annet enn hva vedtak etter § 31 rommer. Videre kan man få klager fra foreldre på at barnet ikke får støttepedagogen alene én til én, og at det kan være vanskelig å forstå at arbeidet også skal foregå i grupper og i samspill med andre.

6.5.3 Verktøy for bedre foreldreinvolvering

Stafettloggen og TOPI er to verktøy som blir brukt av bydelene for å styrke foreldresamarbeidet og involveringen i forbindelse med det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene. [Bydel Østensjø](#) og [Bydel Nordstrand](#) bruker begge Stafettloggen, og de opplever at verktøyet har bidratt til å styrke samarbeidet med foreldrene. Videre pekes det på at Stafettloggen gjør at foreldre kan dele sine erfaringer fra hjemmesituasjonen, at de føler seg mer sett og hørt, samt at det senker terskelen for å mene noe. I [bydel Alna](#) bruker de verktøyet TOPI for bedre foreldreinvolvering. I noen bydeler tilbyr fagsenteret eller tilsvarende foreldreveiledning/familieveiledning til de foresatte. Dette gjøres blant annet i [Bydel St. Hanshaugen](#) og [Bydel Alna](#).

7 anbefalinger og tiltak

7.1 Visjon, struktur og organisering

7.1.1 Behov for felles visjon

Basert på kunnskapsgrunnlaget finner vi ingen felles visjon for barnehagene i Oslo kommune. De 15 bydelene i Oslo har en sterk autonomi i den spesialpedagogiske arbeidet og hvordan de organiserer dette. Dette gir tydelige utslag på bydelsnivå, der våre funn viser at det er stor variasjon i hvordan de ulike bydelene har organisert det spesialpedagogiske tilbudet. Det å ha et felles mål for barnehagene kan bidra til å skape engasjement og motivasjon for utvikling av barnehagene, samt bidra til likere tilbud på tvers av bydelene. Funnene fra kunnskapsgrunnlaget tyder på at det er store ulikheter i tilbudene som barnehagene gir, både mellom bydeler og innad i bydeler. Det å bygge et fellesskap, kan bidra til å hjelpe med å heve hele barnehagesektoren i Oslo kommune.

Det er behov for å etablere en felles forståelse for hva som er inkluderende praksis blant tjenestene som arbeider med det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune. Funn fra både kunnskapsgrunnlaget og diskusjoner fra verkstedene viser at det er ulike oppfatninger rundt inkludering, og hvordan man skal se det spesialpedagogiske i sammenheng med det ordinære tilbudet. Det er en frykt blant noen av informantene for at begrepet «inkluderende praksis» brukes på en måte som legitimerer å bruke mindre ressurser på det spesialpedagogiske tilbudet, ved at man heller skal ivareta barn med særskilte behov i det ordinære tilbudet. Hvorvidt det er tilrettelagt for og mulig å følge opp barn med særskilte behov i det ordinære tilbudet varierer derimot. Konsekvensen av dette vil, ifølge informantene, være at barn med særskilte behov ikke får oppfølgingen de har rett på.

Funnene fra kunnskapsgrunnlaget og verkstedene viser et behov for å få en felles forståelse blant tjenestene som arbeider med det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune, om hva inkluderende praksis er, når og hvordan barn med særskilte behov kan inkluderes i det ordinære tilbudet på en god måte, og når det er behov for særskilt tilrettelegging. Salamancaerklæringen fra 1994 forplikter barnehager og skoler til en inkluderende praksis ved å tilby opplæring til barn, ungdom og voksne med særskilte behov innenfor det ordinære utdanningssystemet (Salamancaerklæringen, 1994). Erklæringen fremhever at barn har ulike behov, evner og interesser og at utdanningsinstitusjoner bør utformes for å ivareta de ulike behovene (Salamancaerklæringen, 1994). På bakgrunn av funn fra Nordahl-utvalget (Nordahl et al, 2018) ble det foreslått noen hovedprinsipper som skulle ligge til grunn for et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få den hjelpen de trenger når de trenger den og der de oppholder seg, da med fokus på fellesskapet i barnehage og skole, og at barna skal møte voksne med relevant og formell kompetanse (Nordahl et al, 2018). Inkludering er et overordnet prinsipp som barnehagene er forpliktet til å følge.

I lys av funn om behovet for en felles visjon for barnehagene i Oslo kommune, anbefaler vi følgende:

VÅRE ANBEFALINGER OM FELLES VISJON OG FORSTÅELSE:

1. Oslo kommune, som barnehageeier, må bygge en felles visjon og skape et fellesskap for barnehagene i Oslo kommune. *Hva vil Oslo kommune med barnehagene sine?*

I dette arbeidet er det viktig å også inkludere de private barnehagene.

2. Kommunen må etablere en felles forståelse for inkluderende praksis i barnehagene og tjenestene som arbeider i det ordinære og spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet.

7.1.2 Behov for felles struktur og organisering

Det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene har ulik overordnet organisering i de 15 bydelene i Oslo kommune. Kunnskapsgrunnlaget viser at hvordan barnehageseksjonen/-enheten er bygd opp varierer, det øverste ledernivå for barnehagene i bydelene har ulike stillingstitler og ulikt ledelsesmandat, organiseringen og kompetansen som finnes på fagsenter eller tilsvarende varierer, fagsentrene har ulike navn, og det er forskjeller på hvor støttepedagogene er organisert. Bydelen har også ulike henvisningsskjemaer til PPT, og det er ulik praksis i hvordan man vektlegger §§ 31 og 37. At organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet er såpass ulikt kan gi utfordringer for en rekke aktører, og i siste instans føre til at det tar lenger tid før barn og familier får den hjelpen de trenger. For PPT gir ulik struktur og organisering utfordringer i det å jobbe fleksibelt og godt i og mellom bydelene. Det er ressurskrevende å få oversikt over organisering, strukturer og tilbud i den enkelte bydel. Tidligere undersøkelser viser også at det kan være utfordrende for foreldre å orientere seg mellom tjenestene (Rambøll, 2021, s.15-17). Det kan for eksempel være ansvarsfordelingen mellom barnehage og helsetjenester i identifiserings- og utredningsfasen, eller mellom barnehagepersonalet og støttepedagogen i oppfølgingen av enkeltvedtak. I den tidligere rapporten pekes det på at utfordringen forsterkes av at tilbudet til barn med særskilte behov er organisert ulikt i Oslos 15 bydeler. Det kan være utfordrende for foreldre som flytter fra en bydel til en annen (Rambøll, 2021, s.15-17). Vi må huske på at tilbudet finnes for å hjelpe barn og foresatte. Funnene indikerer at det er behov for å gjøre tjenestene mer oversiktlig for ansatte utenfor bydelen, samt for barn og foresatte.

I bydeler hvor fagsenter eller tilsvarende er lagt under barnehageeier, hvor styrere og leder for fagsenter har samme leder og sitter i samme styringsgruppe, ser det ut som man i større grad har mulighet til tettere samarbeid og sikre bedre sammenheng mellom det spesialpedagogiske og det ordinære tilbudet. Tjenestene trekker frem at dette skaper tillit, felles retning og en helhet. Dette kommer frem i både intervju og i verksted med tjenestene. Samtidig blir det pekt på at private barnehager uansett ikke vil være underlagt samme struktur. Det er derfor viktig at bydelene har et etablert samarbeid med de private barnehagene for å få til et helhetlig tilbud i det spesialpedagogiske arbeidet. Tjenestene er opptatt av å bygge arenaer som fremmer samhandling med alle, også de private barnehagene.

Private barnehager opplever generelt et godt samarbeid med bydelene, og at det er god informasjonsflyt. Dette virker derimot å variere noe på tvers av bydelene, og styrerne sier selv at kontakten er personavhengig og avhengig av etablerte relasjoner. I lys av dette viser informantene til at det er viktig med faste og etablerte treffpunkter, samt god informasjonsflyt. Ved å ha faste og etablerte treffpunkter får private barnehager en arena for å drøfte i fellesskap. En styrer peker på at dette gjøres gjennom drøftingsmøter, men at man kunne hatt det hyppigere enn bare et par ganger i året. Bydel Sagene har en veileder/hefte som også private barnehager får, noe som bidrar til bedre informasjon og innføring i rutiner og praksiser i bydelen. Enkelte styrere peker på et behov for felles dokumentprogram, eksempelvis at private barnehager også bruker Stafettloggen, for å få til bedre samarbeid med bydelen. I bydeler hvor det er faste kontaktpersoner/spesialpedagoger å henvende seg til for de private barnehagene oppleves dette som positivt.

Blant barnehageansvarlige og ledere for fagsenter eller tilsvarende oppleves det ikke som støttepedagogenes organisering påvirker handlingsløypa i noen stor grad. Selv om de opplever at organiseringen ikke påvirker handlingsløypa, er barnehageansvarlige og ledere fortsatt opptatt av fordeler og ulemper rundt hvor støttepedagogene er organisert. Noen ledere av fagsenter eller tilsvarende opplever at de er langt unna støtteressursene som de skal lede – også når støttepedagogene er organisert i bydelen. Ved å være organisert i barnehagene blir støttepedagogene tettere på nærmeste leder, de kommer også tettere på og blir mer en mer integrert del av ansattgruppen sammen med resten av barnehagepersonalet. Samtidig peker informantene på at organiseringen der støtteressursene er ansatt ved fagsenteret, gjør at det blir et fagfellesskap og mer kollegastøttene arbeid, noe man er redd forsvinner når støttepedagogene er ansatt i barnehagene.

Det er alltid fordeler og ulemper i hvordan man organiserer kompetanse. Våre funn indikerer imidlertid at kompetansen må tettere på barnehagene, og samarbeidet mellom alle aktørene må være tettere. Kjennskap til barnehagen og hverandre som fagpersoner er viktig, og vil bidra til at man bygger kompetanse sammen. Dette er viktig å sikre – uavhengig av hvor støttepedagogene er organisert.

Basert på både intervjuer og verksted med tjenestene ser vi at det er viktig at tjenestene er tilpasset bydelenes behov, og at bydelene beholder sin autonomi. Vi anbefaler likevel å ha likere overordnede strukturer på tvers av bydelene. Vi anbefaler følgende til Oslo kommune:

VÅRE ANBEFALINGER OM FELLES STRUKTUR OG ORGANISERING:

1. Ledelsesstrukturene bør være likere i alle bydelene.
2. Tjenestene bør ligge under samme organisering.
3. De pedagogiske fagteamene bør ha samme navn og et minimum av felles tiltak og kompetanse.
4. Bydelene må bruke et felles, elektronisk henvisningsskjema for sakkyndigvurdering og en felles, elektronisk pedagogisk rapport som vedlegg til henvisning til PPT. Henvisningsskjema til PPT skal signeres av både barnehage og foreldre. Dette vil kunne føre til mer lik praksis også i samarbeid på tvers av bydeler.
5. Bydelene bør opprette faste og jevnlige møtepunkter med private barnehager med mulighet for å drøfte utfordringer og muligheter på tvers.
6. Bydelene bør ha informasjonsveiledere for rutiner i bydelen som også er tilgjengelige for private barnehager.

7.2 Kompetanse

Stortingsmelding 6 sier om kompetanse i barnehagene at det trengs ansatte som stadig utvikler egen kompetanse for å møte mangfoldet i barnehagen og barnegruppas ulike forutsetninger og behov. Videre at det er for barn med særlige behov viktig med tilgang på spesialpedagogisk kompetanse og at utfordringer fanges og følges opp på et tidlig stadium. Meldingen har fokus på at kompetansen skal være der barn og unge oppholder seg og at dette skal kunne ivaretas ved å videreutvikle og benytte den samlede kompetansen i systemet bedre (Meld. St. 6, 2019-2020). I samme melding pekes det også på behov for kompetanse i støttesystemene rundt barn og unge. Det er ulike ordninger og tilbud som har som mål å imøtekomme behovet for kompetanseutvikling i barnehagen og i systemene rundt. I revidert kompetansestrategi for barnehagene – *kompetanse for fremtidens barnehager* (2010-2022) ble ordning med tildeling av midler til kompetanseløft fra fylkesmannen videreutviklet til en regional tilskuddsordning for kompetanseutvikling i barnehagene.

Om kompetansen til PPT sier samme stortingsmelding at PPT må få bedre praksisnær kompetanse, samt økt kompetanse for å få styrket kvaliteten på sakkyndige vurderinger. Regjeringen foreslår i samme melding et kompetanseløft for å få styrket spesialpedagogisk kompetanse og kompetanse på inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner, og med særlig vekt på PPT (Meld. St. 6, 2019-2020).

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er ujevn kompetanse i barnehagene, fagsentrene og hos de ansatte i PPT. De fleste bydelene mener samlet sett å inneha nødvendig kompetanse i det å ivareta tilbudet til barn i det spesialpedagogiske tilbudet som gis i barnehagene. Imidlertid vises det til at barnehager og fagsentre kan ha utfordringer med å rekruttere ansatte med den kompetansen som trengs og at det er forskjeller mellom bydelene når det gjelder søkermasse til utlyste stillinger. Funn fra intervjuene viser at det er enkelte bydeler som går ut som vinnere i kampen om ansatte da det ser ut til å være en forståelse av at enkelte bydeler har bedre arbeidsvilkår enn andre. Vi har ikke gravd veldig dypt i dette, men av det vi har fått kjennskap til dreier dette seg blant annet om mulighet for faste fremfor midlertidige stillinger, samt hvordan bydelene har organisert arbeidet og har mulighet for å imøtekomme hjelpebehov hos barn, unge og deres familier.

Enkelte av støttepedagogene som er ansatt i midlertidige stillinger søker seg naturlig inn i faste stillinger. Med midlertidige stillinger og støttepedagoger som ikke er ansatte i barnehagene vil barnehagene ha denne kompetansen og ressursen midlertidig og på lån. Dette vil kunne påvirke i hvilken grad barnehagen gis mulighet til å bygge et godt faglig fundament med mulighet for felles kompetanseutvikling blant de voksne som har sitt daglige virke i barnehagene.

I intervju kommer det frem at grad av kompleksitet i de utfordringene man møter i samarbeid med ansatte i barnehagene, barn og foreldre varierer mye i de ulike bydelene. Enkelte ansatte i PPT opplever at det å kunne ha reell innflytelse og bidra til heving av kompetanse i barnehagene er utfordrende. De begrunner dette blant annet i en slitasje hos ansatte i barnehagene, at ansatte i enkelte barnehager i bydel verken har faglig kapasitet og/eller overskudd til å ta imot veiledning, eller forvalte eventuelt ny kunnskap som tilføres via samarbeid med PPT. Om dette er reelt og vedvarer over tid, vil det på sikt kunne føre til en forringing av kompetanse i barnehagen og man kan komme i en situasjon hvor en får dalende motivasjon hos ansatte, mindre mulighet for faglig utvikling i organisasjonen, men også mindre mulighet for egen faglig utvikling hos den enkelte ansatte.

Det er ulikt i hvilken grad det foreligger en kompetanseplan på bydel eller i den enkelte barnehage. Den informasjonen vi innehar tilsier at det mangler en overordnet kompetanseplan og strategi for barnehagene i kommunen. Fravær av en felles kompetanseplan for barnehagene i kommunen kan knyttes til blant annet fravær av en overordnet og felles visjon. Videre kan det tenkes at måten man organiserer barnehagene og de ulike tjenestene på i bydel, vil ha

innvirkning på kompetanseutvikling. Dette både når det gjelder å ha oversikt over samlet behov i bydel, samlet kompetanse som faktisk eksisterer i bydelen, samt hvordan man organiserer et eventuelt felles kompetanseløft i bydel som møter de behov som barn og familier har.

Med dette som bakgrunnsteppe vil vi anbefale at det settes fokus på kompetanse og en overordnet og målrettet plan for både ivaretagelse av eksisterende kompetanse, samt kompetanseutvikling i alle ledd og på alle nivå i organisasjonen. Vi anbefaler følgende oppmerksomhetspunkter for det videre arbeidet på dette området i kommunen:

VÅRE ANBEFALINGER KNYTTET TIL KOMPETANSE:

1. Oslo kommune, som barnehageeier, bør se nærmere på hvordan kommunen kan løse de utfordringer man ser rundt praksis av midlertidige stillinger, samt jevne ut ulikheter mellom bydelene når det gjelder stillingsmasse.
2. Kommunen bør gjennomføre en kompetansekartlegging og en videre vurdering av kompetansebehov. Dette bør ligge som grunnlag for kommunens kompetanseplan.
3. Kommunens kompetanseplan for barnehagene bør løftes frem og kommunen må jobbe for å gjøre denne kjent for alle barnehagene i kommunen. Planen bør evalueres regelmessig og ivareta mål for faglig kvalitet, kompetansebygging, ansvarsfordeling og også peke på hvem som deltar i en samlet kompetanseutvikling i barnehagene.
4. Kommunen bør se på mulighet for et samarbeid med UH-sektor for å øke kompetansen i det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagene. Dette arbeidet bør ses i sammenheng med ulike prosjekt som eventuelt ligger i Tilskuddsordningen og Kompetanseløftet.
5. Kommunen bør se på den helhetlige kompetansen i bydelene når det gjelder tilbudet til barn og familier i barnehagealder. Fagsenter og PPT vil ha en naturlig rolle inn i både å være en del av det allmennpedagogiske tilbudet, samt å ha en ledende rolle i å ivareta tilbudet til barn med vedtak etter barnehagelovens § 31.
6. Kommunen må se på grenseoppgangene mellom fagsenter og PPT når det gjelder kompetanse i alle ledd av handlingsløypa. Hva forventes det at fagsenter skal ivareta og hva skal PPT ivareta?
7. Kommunen må sikre spesialpedagogisk kompetanse tettere på barn og ansatte i barnehagene. Eksempelvis ved fast ansettelse av spesialpedagoger i barnehagene. Ulike modeller kan etableres for å ivareta dette. Det kan for eksempel etableres team med spesialpedagoger som sammen ivaretar barnehager som ligger innenfor et definert område/sone.
8. Kommunen bør etablere struktur for faglig utviklingsarbeid mellom bydel og PPT. Det bør ses på nye måter å sikre kvalitet og effektivitet og etablere en kultur for kunnskapsdeling. Dette for eksempel gjennom etablering av fagnettverk eller fagdager som inngår i årshjul. De private barnehagene må inviteres inn i dette arbeidet.
9. Kommunen må etablere felles forståelse i etterlevelse av lovgivningen. Vi ser blant annet at det mangler en felles forståelse for hvordan vedtaksmyndigheten (bydelen) tolker, forstår og forholder seg til grenseoppganger mellom §§ 31 og 37.

7.3 Samarbeid

Et av områdene vi har vært opptatt av i intervjuene med ansatte er samarbeid mellom de ulike aktørene som jobber inn mot barnehagefeltet i kommunen. Dette gjelder både på overordnet nivå, samarbeid på tjenestenivå, og samarbeid rundt barn og grupper av barn i barnehagene. Dette innebærer at vi i intervjuene har snakket med informanter om samarbeid både mellom, men også innad i de ulike enhetene og tjenestene. Hvordan er samarbeidet mellom eier og ledernivå, mellom ledelse i de ulike enhetene på bydel, ledelse og samarbeid mellom bydelene, samarbeid innad i bydelene og innad i de ulike strukturene på bydel som eksempelvis fagsenteret. Utover dette har vi sett på hvordan samarbeidet er mellom bydel og PPT, og mellom PPT og barnehagene. Videre har vi hatt fokus på samarbeidet mellom barnehage, fagsenter og PPT inn mot det ordinære tilbudet i barnehagen, samt samarbeid rundt barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Vi presenterer her kort hva føringer og reguleringer via lovverk sier om det kommunale tjenesteapparatet og barnehagen når det gjelder samarbeid. Videre ser vi på informasjon vi har fått i intervjuene med ansatte. Det meste vi presenterer her struktureres med utgangspunkt i den spesialpedagogiske handlingsløypen, bortsett fra samarbeid på overordna nivå. Med dette som utgangspunkt vil vi til slutt presentere oppmerksomhetspunkter med anbefalinger og tiltak.

7.3.1 Føringer og lovgivning om samarbeid

Samarbeid mellom ulike aktører som skal bidra i barn og familiers liv har hatt økt fokus de senere årene. I 2021 vedtok Stortinget endringer i 14 lover som regulerer ulike velferdstjenester til barn og unge med ulike og sammensatte behov. Endringene i disse lovene handler i stor grad om samarbeid og samordning av det helhetlige tjenestetilbudet. Lovendringene trådte i kraft i august 2022 (Tøssebro et al., 2023).

I barnehagelovens § 2a står det om samarbeid at:

«Barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal samarbeide med andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dersom barnet har individuell plan etter annen lov og forskrift, skal barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i den individuelle planen.»

Under samme paragraf i loven står det videre at:

«Barnehagen og pedagogisk-psykologisk tjeneste skal, i tillegg til å følge opp enkelte barn, samarbeide med andre tjenesteytere slik at barnehagen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.»

Samme lov § 32 regulerer barnehagens plikt til samarbeid med foreldre når det gjelder barn som har spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Dette gjelder ivaretagelse av foreldres rett til å uttale seg, medvirke og å gi samtykke til at det utarbeides sakkyndig vurdering (Lov om barnehagen, 2017). I dette ligger implisitt at PPT vil være en del av dette samarbeidet.

Barnehageloven § 33 om pedagogisk psykologisk tjeneste sier:

«Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.»

Lovgivningen omtaler barnehagen og PPT samlet, og med felles ansvar for samarbeid med andre tjenesteytere.

Stortingsmelding 6 (2019-2020), peker på mangel på samarbeid som en utfordring i det å gi gode nok barnehage- og skoletilbud til barn og elever, samtidig som den peker på samarbeid som et av de viktigste tiltakene for å heve kvaliteten på tilbudene og i større grad ivareta barn, elever og familiers behov for et helhetlig tjenestetilbud.

Stortingsmelding 6, kapittel 4 om PPT sitt samarbeid med barnehagen sier:

«Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er en viktig del av laget rundt barna og elevene og skal bidra til at barna og elevene får den hjelpen de trenger, når de trenger den.

Regjeringen vil at PPT skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen. En PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Regjeringen vil også styrke kompetansen til de ansatte i PPT, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.»

Videre i samme melding pekes det på at for å følge opp barn med vedtak på en god måte, er det viktig med et samarbeid mellom PPT og barnehagen i arbeidet med å følge opp, vurdere og justere innhold og tiltak i det spesialpedagogiske tilbudet barn får (Meld. St. 6, 2019-2020).

I kvalitetskriteriene for PPT står det at PPT sitt «forebyggende arbeidet innebærer at «PPT bidreg til at barnehagen kjem i forkant av problem og lærevansker ved å sette i gang tiltak tidlig» (udir.no, 24.04.24).

7.3.2 Samarbeid på overordnet nivå

Når det gjelder informasjon om samarbeid på overordnet nivå sier eiere og ledere av barnehager og fagsenter at dette i stor grad er formalisert i ulike strukturer og føringer.

Barnehageeier som også har ansvar for fagsentrene opplever at det er en fordel med felles ledelse da det gir bedre oversikt og forståelse av helhetlige utfordringer, og at man har mandat og myndighet som gjør at man får en større fleksibilitet i å bruke den kompetansen og ressursen en totalt sett har på bydel på en bedre måte. Som vi har referert tidligere er bydelene organisert ulikt. Ledere på bydel opplever i varierende grad å ha tett samarbeid med PPT, og flere av de vi har snakket med ønsker en styrking av dette samarbeidet. Organisering av barnehagene og velferdstjenestene til barn og familier vil være med å påvirke hvordan et samarbeid på både overordnet nivå, samt mellom ansatte i barnehager og støttesystem fungerer. Videre vil det legges føringer for behov for hvordan og hva et samarbeid bør inneholde og hvilke systemer og strukturer som best ivaretar dette behovet.

7.3.3 Handlingsløypa

7.3.3.1 Handlingsløypa og samarbeid i bydelene

For å belyse samarbeidet rundt det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene har vi tatt utgangspunkt i de fire fasene i handlingsløypa. Som vi vet er det noe ulik organisering mellom bydelene når det gjelder både den spesialpedagogiske ressursen samt støttepedagogene og om disse har tilhørighet i fagsenter eller barnehager, samt hvordan samarbeidet er mellom barnehagene og fagsentrene. Kunnskapsgrunnlaget viser at i de første fasene i handlingsløypa (fase 1 og 2) foregår det meste av samarbeid ute i bydelene og mellom barnehage og fagsenter eller tilsvarende og uten at PPT i særlig grad er koblet på.

I de aller fleste bydelene er det barnehagene alene som har ansvar i det daglige og ordinære tilbudet til barna som går der. Utover dette har barnehagene støttepedagoger som i stor grad jobber med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Når det oppstår nye utfordringer eller bekymring rundt enkeltbarn eller grupper av barn og/eller avdelinger er det barnehagen sitt ansvar å innhente og koble på nødvendig kompetanse, samt initiere et samarbeid med aktuelle aktører i bydel. Dette gjøres oftest ved henvendelse til fagsentrene eller tilsvarende. I de fleste bydelene har spesialpedagogene tilhørighet i fagsenteret og det må da tas en henvendelse dit.

7.3.3.2 Formelt/uformelt samarbeid

Det er ulikt hvordan bydelene har organisert samarbeid mellom barnehagene og fagsenter. I noen bydeler er dette mer formalisert enn i andre. Et eksempel på dette er at man i enkelte bydeler har utarbeidet henvisningsskjema som barnehagen skal benytte når de ønsker bistand fra fagsenteret eller tilsvarende. I andre bydeler er denne kontakten noe mer uformell og skjer ved at barnehagen tar en telefon til fagsenteret. Slik kan det se ut til at samarbeidet mellom barnehagen og fagsenteret i enkelte bydeler er noe mer byråkratisk enn i andre bydeler, hvor det ser ut til å være en mindre omfattende og raskere vei for barnehagene å hente inn kompetanse utenfra.

7.3.3.3 PPT i tidlig fase og forebyggende arbeid i barnehagen

Kunnskapsgrunnlaget gir et bilde av at PPT i liten grad er delaktig i de tidligste fasene i handlingsløypa, som omhandler identifisering av behov, samt vurdering og beslutning av om et barn skal henvises PPT for en sakkyndig vurdering. Kun unntaksvis er PPT koblet på i dette arbeidet. Både ansatte i PPT og i bydelene uttaler at disse fasene i det spesialpedagogiske arbeidet er noe bydelene har god kompetanse på og fint kan ivareta på egen hånd. Ut ifra intensjon og føringer i blant annet stortingsmelding 6 og barnehageloven står dagens praksis noe i kontrast til beskrivelser og ønsker om en PP-tjeneste med økt tilstedeværelse i barnehagene og som skal bidra i det forebyggende arbeidet i barnehagene. Informasjonen vi har fra intervjuene kan tyde på at det er spesialpedagogene i bydel som innehar denne oppgaven, og slik kan tolkes som PPTs forlengede arm i samarbeid med barnehagene i bydel. En slik praksis innehar slik vi ser det flere utfordringer. Noe av dette er knyttet til mandat og roller, blant annet PPTs uavhengighet i tjenestens sakkyndighetsarbeid.

7.3.3.4 Samarbeid i fase 3 og 4

Ved økt bekymring og vurdering av behov for en sakkyndig vurdering viser kunnskapsgrunnlaget at det i stor grad er spesialpedagogene som tar denne vurderingen sammen med barnehagen og foresatte. Da PPT ofte ikke er koblet på i de tidligste fasene av handlingsløypa, og ved beslutning om henvisning for sakkyndig vurdering, vil også forståelse og vurdering av grenseoppganger mellom allmennpedagogikk og spesialpedagogikk i stor grad være overlatt til bydel og uten at PPT selv er med i vurdering av behov for sakkyndig vurdering.

Det at PPT i liten grad er involvert i arbeidet med å identifisere, vurdere og beslutte om et barn skal henvises til PPT for en sakkyndig vurdering, kan en tenke er uheldig da PPT i noe liten grad får benyttet egen kompetanse og myndighet i de ulike fasene i det spesialpedagogiske arbeidet og som omhandler alt fra forebygging, identifisering, utprøving av tiltak og vurdering vedrørende henvisning.

De fleste ansatte i PPT sier at de ofte blir informert fra bydel om nye henvisninger, uten at de er kjent med denne fra arbeid på forebyggende nivå og tidlig innsats. Videre tyder

kunnskapsgrunnlaget på at PPT ikke har eget henvisningsskjema som benyttes av alle bydeler, men at bydelene bruker ulike skjema når de henviser til PPT.

Når vi legger kunnskapsgrunnlaget til grunn, tyder resultatene på at innslaget til PPT først blir når de mottar henvisning for sakkyndig vurdering fra bydel.

7.3.4 PPT og det andre mandatet – alt henger sammen med alt

Ifølge barnehagelovens § 33 skal PPT bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov (Lov om barnehager, 2005).

Kunnskapsgrunnlaget tilsier at PPT i liten grad får benyttet sin kompetanse inn i det forebyggende arbeidet, samt at tjenesten blir avhengig av det til enhver tid eksisterende vurderingsnivået ute i bydel. Dette krever stor grad av tillit mellom systemene når de skal ta vurderinger og beslutninger på vegne av, og for, hverandre. Med et stort press på PPT og til tider lang behandlingstid for sakkyndig vurdering, vil en kunne tenke at det er en fordel for PPT både å bidra i det forebyggende arbeid, samt sette terskel for når det er behov for å henvise for sakkyndig vurdering. Videre vil en kunne se for seg at med større innsats i det forebyggende arbeidet vil PPT ved en henvisning allerede ha kjennskap til barnet og konteksten barnet er i i barnehagen, slik at tjenestens sakkyndighetsarbeid både vil kunne være av bedre kvalitet, samtidig som det vil kunne være ressursbesparende i utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Utover dette vil PPT sin tilstedeværelse i barnehagene øke PPT sin kjennskap til den enkelte barnehage, og ha økt legitimitet inn i samarbeid med organisasjon- og kompetanseutvikling i barnehagene.

Kunnskapsgrunnlaget viser at enkelte ansatte i PPT er involvert i utviklingsarbeid for barnehagene på bydel. Dette er i stor grad initiert av overordnet nivå i kommunen, og gjelder også i størst grad utsatte bydeler som har ulike områdesatsninger. Dette gjør at det arbeidet barnehagen og bydel jobber med ikke nødvendigvis springer ut fra et meldt behov fra den enkelte barnehage og være lokalt forankret. Noen av de grepene som er gjort og som enkelte barnehager, bydeler og PPT har deltatt i, er knyttet til ulike tilskuddsordninger som tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. I hvilken grad PPT har deltatt i dette arbeidet er noe uvisst.

7.3.4.1 PPT og samarbeid i det spesialpedagogiske tilbudet

Kunnskapsgrunnlaget viser at PPT i sitt arbeid med sakkyndig vurdering i ulik grad samarbeider med ansatte i bydelene, og det meste av samarbeidet ser ut til å være konsentrert rundt PPTs oppstart i saken og ved avslutning av sakkyndighetsarbeidet. Det ser ut for å være lite samarbeid mellom bydelene og PPT etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt. I fase 3 - *Gjennomføring av vedtakstimer* og 4 - *Evaluerings*, er det i stor grad støttepedagoger og spesialpedagoger i bydelene som har ansvaret for, og ivaretar gjennomføring av, og innhold i, barnets vedtakstimer. PPT deltar i evalueringsarbeidet ved behov og om dette etterspørres fra barnehagene. Enkelte ganger kan initiativet om evaluering komme fra PPT.

Utover dette ser vi at det er ulikt hvordan bydelene vurderer bruk av § 37 vedrørende barn med nedsatt funksjonsevne, og at dette igjen påvirker PPTs vurdering når det gjelder omfang etter § 31 rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

7.3.4.2 PPT – et helhetlig, todelt mandat

I PPT sitt sakkyndighetsarbeid vil det være vesentlig at PPT har god kjennskap til ikke bare eventuelle vansker hos barnet, men også kontekstuelle og relasjonelle aspekter som påvirker barnets fungering i barnehagen (Samuelsen og Bargel, 2018). Samuelsen og Bargel peker videre på at kompensatoriske individrettede tiltak og arbeid er å regne som del av en systemrettet organisatorisk tilnærming. Dette peker på PPT sitt todelte mandat og hvor tett de to delene i mandatet henger sammen. Dette innebærer at PPT i sitt forebyggende arbeid ser barnet/barna som en del av det systemet de lever i og utvikler seg innenfor. Videre at systemrettet arbeid kan benyttes som virkemiddel i tilpasset opplæring, både i det ordinære- og i det spesialpedagogiske tilbudet til barnet/barna (Samuelsen og Bargel, 2018). PPT sitt arbeid med sakkyndig vurdering og systemarbeid blir derfor ikke to ulike som står i et motsetningsforhold til hverandre, men heller to deler som er gjensidig avhengig av hverandre.

Funnene fra dette kunnskapsgrunnlaget kan ses i sammenheng med funn fra Norconsult (2023) sitt kunnskapsgrunnlag om spesialundervisningen i Osloskolen. Funnene fra Norconsult sin rapport viser at systemperspektivet i PPT sitt arbeid får for lite oppmerksomhet. Dette begrunnes i både noe uklare styringssignaler fra skoleeier, noe grunnet liten grad av involvering av PPT i skolene, i tillegg til at det kan handle om uklare forventningsavklaringer mellom skole og PPT (Norconsult, 2023, s. 4). På bakgrunn av funn fra Norconsult sin rapport konkluderte Utdanningsetaten med at de vil skape en felles forståelse i PPT og skolene i Oslo kommune. Felles forståelse handler om: 1) Hva som er målet med samarbeidet; 2) Avklaring av skole og PPTs roller, og forventinger til partenes bidrag i samarbeidet; 3) Rammer og retningslinjer for hvordan samarbeidet skal organiseres. Ny opplæringslov tydeliggjør PPTs oppdrag, mandat og rolle ovenfor skolene, og Oslo kommune er i gang med arbeidet med å skape en felles forståelse og bedre rolleavklaringene mellom PPT og skolene. Dette arbeidet bør ses i sammenheng med funn fra denne rapporten, og hvordan man kan skape en felles forståelse av PPT sin rolle og todelte mandat også på barnehageområdet.

7.3.5 Om foreldresamarbeid

Barnehagelovens § 32 regulerer foreldresamarbeidet i det spesialpedagogiske arbeidet og sier blant annet at det skal gjennomføres en årlig vurdering av den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen, denne skal være skriftlig og leveres til både foreldre og kommunen. Videre er bydelene pålagt å tilby foreldreveiledning og familieveiledning. Flere av informantene peker på viktigheten av involvering av foreldre i det spesialpedagogiske arbeidet. Kunnskapsgrunnlaget viser derimot at det til dels er store variasjoner i hvor reell involvering av foreldre er. De fleste vi har snakket med informerer om at det er fokus på å ivareta foreldrenes behov for informasjon rundt eget barn og tilbudet i barnehagen. Dette skjer i stor grad i foreldremøter i barnehagen. For barn som har spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, vises det oftest til årsrapport ifølge barnehagelovens § 32:

«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.»

Kunnskapsgrunnlaget gir i liten grad gode eksempler på reell involvering av foreldrene. Foreldre er ofte involvert i det å finne gode strukturer i barnehagehverdagen til egne barn. De får informasjon, men har liten reell påvirkningskraft. Informantene peker allikevel på at samarbeid med foreldre er noe de er opptatt av og har økt fokus på. Noen bydeler forteller blant annet at de tar i bruk ulike verktøy slik som TOPI og stafettloggen for å styrke foreldresamarbeidet. Vi ser derimot ikke noen helhetlig tilnærming til foreldresamarbeidet og foreldreinvolvering på tvers av bydeler. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen skal innbefatte tilbud om

foreldrerådgivning (barnehageloven, § 34, 2005). Noen bydeler løfter frem dette tilbudet som en del av det arbeidet de gjør for å få et tettere samarbeid med familiene. I samtaler med informantene er det flere som påpeker at de ser at det er et behov for å øke samarbeid og involvering av foreldrene i ulike deler av det arbeidet som gjøres i barnehagene og i tjenestene rundt.

7.4 Oppsummert om samarbeid

Generelt ser en at det er store ulikheter i hvordan samarbeid i bydelene praktiseres. Dette gjelder både for samarbeid mellom de ulike aktørene, samt mellom ulike nivå i organisasjonen. Det er ulikt i hvilken grad samarbeid har faste eller mer løse strukturer og hvordan samarbeidet er mer eller mindre formalisert. Resultatene tyder på at det er bred enighet om at samarbeidet mellom barnehagene og fagsentret eller tilsvarende i bydel er tett. Dette uavhengig av organisering. Likevel kommer det frem at samarbeidet mellom barnehagene og fagsenteret eller tilsvarende, til en viss grad blir personavhengig, da det er ulikt i hvilken grad det er etablert struktur for å ivareta samarbeid i alle bydelene.

Når det kommer til samarbeid mellom bydel og PPT viser kunnskapsgrunnlaget at ledelse i bydelene i stor grad etterspør et tettere samarbeid med PPT, mens spesialpedagogene i bydel opplever å ha et godt samarbeid med PPT, og at PPT er der når de trenger dem. Kunnskapsgrunnlaget viser at ansatte i PPT opplever et godt samarbeid med bydel, de mener bydel greier å ivareta mye selv, og at det ikke er nødvendig at PPT er en aktiv del i samarbeidet i forkant og/eller i etterkant av en sakkyndig vurdering.

Kunnskapsgrunnlaget peker i retning av at PPT blir en andrelinjetjeneste i dette systemet, med fagsenter som deres forlengede arm inn mot barnehagene. I et slikt bilde blir PPT i stor grad et rent forvaltningsorgan som ivaretar barns rettigheter sett opp mot barnehagelov § 31, men i mindre grad jobber med mandatet om å bistå barnehagene i organisasjon og kompetanseutvikling.

Når det gjelder samarbeid med foreldrene finner vi ingen overordnet intensjon om hvordan bydelene tenker at dette skal være, og hvordan barnehagen og tjenestene rundt skal jobbe for å sikre ivaretagelse av et tenkt behov hos foreldrene. Det vi finner er at samarbeidet med foreldrene i stor grad dreier seg om informasjon og i mindre grad om reelt samarbeid og involvering.

Med dette som bakteppe og ut ifra lov, intensjoner, kompetansebehov, og i lys av forebyggende arbeid og tidlig innsats, vil vi peke på følgende oppmerksomhetspunkter i det videre samarbeidet som kan bidra til økt felles forståelse, styrke kunnskap og kompetanse i tilbudene og bidrar til helhetlige og fleksible tjenester for barn i barnehagen og deres familier:

VÅRE ANBEFALINGER TIL SAMARBEID INTERNT I BYDEL OG MELLOM BYDEL OG PPT

1. På både kommunalt nivå og på bydelsnivå bør det utarbeides en felles forventning til samarbeid mellom barnehagene, PPT og de andre støttetjenestene.
2. Bydelene bør senke terskelen for påkobling og samarbeid mellom barnehagene og fagsenteret.
3. Fast og hyppig samarbeid mellom barnehagen og fagsenter er å anbefale. Da gjerne ved at ansatt i fagsenteret har fast tid ute i barnehagene.
4. Kommunen bør vurdere om en inndeling av barnehager i områder/soner skal gjelde for hele kommunen og i alle bydeler. Slik kan det etableres team av ansatte i barnehagene i sonene som jobber samlet og i nært samarbeid med ansatte i fagsenteret.
5. Ordningen med fast kontaktperson fra PPT på bydel bør videreføres. Utover dette anbefaler vi at det her opprettes en ordning med stedfortreder. Dette vil kunne bidra til at PPT sitt oppdrag og samarbeidet med barnehagene blir mindre sårbart og personavhengig.
6. Det bør etableres felles rutiner for ansatte i PPT i samarbeidet med bydel. At bydelene er ulike og har ulike behov må en samtidig ta inn over seg. Det som blir viktig er å sette en minimumsstandard for dette samarbeidet.
7. PPT må i større grad være en del av laget som jobber med å styrke barnehagetilbudet til alle barna i barnehagen, og være en reell aktør i alle faser i den spesialpedagogiske handlingsløypa.
8. Synliggjøring av PPT og PPTs mandat som selvstendig instans når det gjelder vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Dette fordrer at PPT er tettere på i arbeidet som foregår i barnehagen før det henvises en sakkyndig vurdering. Informantene peker på at kompetansebehovet dekkes av bydelene, men mandatet til PPT kan ikke overføres til bydel.
9. Hvordan PPT kommuniserer vil være med å påvirke samarbeidet mellom de ulike aktørene på barnehagefeltet i kommunen. Vi anbefaler at kommunen utvikler en tydeligere profil for hva PPT er, og skal være, i arbeidet rundt barn i barnehagen i kommunen. Dette må ses i sammenheng med det pågående arbeidet rundt PPT sin rolle i Osloskolen.
10. Kommunen bør jobbe mot en felles forståelse og økt grad av struktur rundt samarbeid i det spesialpedagogiske arbeidet og handlingsløypa. Etablere en Oslostandard. Gode og kjente strukturer kan minske sannsynligheten for ulik praksis og personavhengighet.

VÅRE ANBEFALINGER TIL SAMARBEID MED OG STØTTE TIL FORELDRE

1. Etterstrebe likeverdig tilbud og kvalitet på foreldresamarbeid og veiledning som tilbys i barnehager og fra bydel.
2. Det bør gjøres en vurdering av nivå på den veiledningen som tilbys og hva som skal være barnehagens ansvar og når eventuelle andre tjenester skal ha dette ansvaret.
3. Kommunen bør utvikle og etablere tydeligere forventninger til barnehagen og andre tjenester som gjelder samarbeid med foreldre. Dette må inneha noe utover det som omhandler foreldremøter i barnehagen og årsrapportering i forhold til spesialpedagogisk hjelp.
4. Kommunen bør utvikle en felles forståelse av hva involvering av foreldre innebærer. Dette sett opp mot foreldre som en del av laget rundt barna i barnehagen.
5. Kommunen må etterstrebe å til enhver tid ha oppdatert og relevant informasjon lett tilgjengelig og på alle språk. Her må det ses på ulike muligheter og kanaler som kan benyttes. Målet bør være å involvere og å gi foreldre et handlingsrom til å tilegne seg den informasjon og kunnskap de har behov for. Dette fordrer brukervennlige informasjonskanaler. Bydelene kan også kartlegge ansattes mangfoldskompetanse og evne til å ivareta behovene til barn og familier som er flerkulturelle og flerspråklige, og vurdere om kompetansehevende tiltak er nødvendig.

Litteraturliste

Barnehageloven (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

Engeland, Ø., G. Langfeldt. og K. Roald (2008) Kommunalt handlingsrom. Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i Skolen? I: G. Langfeldt, Elstad, og S Hopmann (red.) Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogisk ansva. Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice». Oslo: Cappelen akademisk forlag

Fasting, R. B. (2018). I Bjerkland, M., Groven, B., Åmot, I. *PPTs systemrettede arbeid i barnehagen*. (2019). Oslo: Universitetsforlaget

Iversen, J.M.V. & Nyhus, O.H. (2022). *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo Kommune* (SØF-rapport nr. 07/22). Senter for økonomisk forskning.
<https://samforsk.no/uploads/files/Rapport-07-22.pdf>

Iversen, J.M.V., Haraldsvik, M. og Nyhus, O.H. (2020): Ressursbruk i levekårsutsatte byområder. SØF-rapport 04/20

Kommunal og distriktsdepartementet (2024): *Veileder til kontoplanen i KOSTRA. Rapporteringsåret 2024*. [Opplærings-/veiledningsmaterieell \(regjeringen.no\)](https://opplærings-veiledningsmaterieell.regjeringen.no)

Kommunerevisjonen. (2024). Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder – Bydel Grorud - Bydel Ullern (Rapport 6/2024). *Oslo kommune. Kommunerevisjonen*. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/rapporter-fra-kommunerevisjonen/rapport-6-2024-spesialpedagogisk-hjelp-til-barn-under-opplæringspliktig-alder#gref>

Kommunerevisjonen. (2016). Spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Østensjø. (Rapport 10/2016). *Oslo kommune. Kommunerevisjonen*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13138770-1466600551/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20C%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen%202016/10-2016%20Spesialpedagogisk%20hjelp%20til%20barn%20under%20skolepliktig%20alder.pdf>

Norconsult. (2023). *Kunnskapsoppsummering spesialundervisning – En gjennomgang av spesialundervisningen i Oslo skolen*.
<https://aktuelt.osloskolen.no/siteassets/dokumenter/felles-nyhetsliste/kunnskapsoppsummering---gjennomgang-av-spesialundervisningsfeltet-i-oslo.pdf>

Nordahl, T. mfl. (2018). *Inkluderende felleskap for barn og unge*. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

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

Roald, K. (2010) Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar.
Doktoravhandling. Universitetet i Bergen.

Salamancaerklæringen. (1994). *THE SALAMANCA STATEMENT AND FRAMEWORK FOR ACTION ON SPECIAL NEEDS EDUCATION* (7-10.06.1994).
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>

Samuelson, A. S. & Bargel, H. L. (2018). Individet i et systemperspektiv, sakkyndighetsarbeid i PPT. Psykologi i kommunen 2.

St.meld. nr 6 (2019/2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>

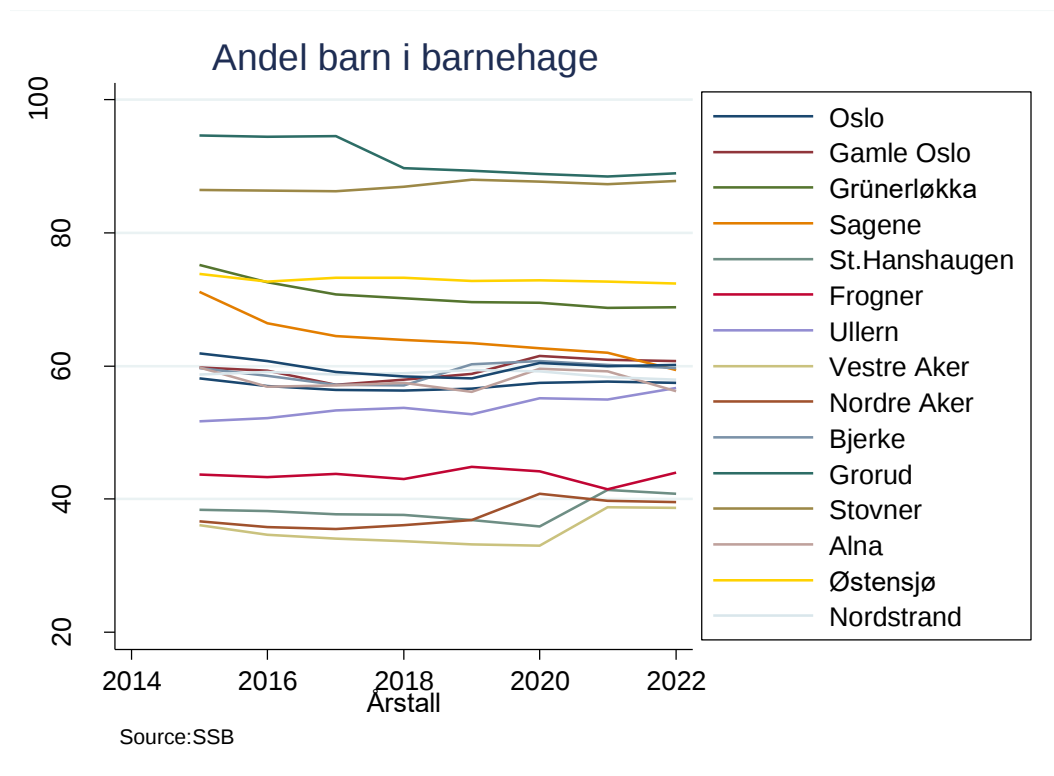
Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J., Hermstad, I.H., og Wendelborg, C. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov? Delrapport 1: Utgangspunktet da lovendringene trådte i kraft*. NTNU Samfunnsforskning

Utdanningsdirektoratet. (2022, 7.juli). *Kvalitetskriterium i PP-tenesta*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/PPT/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

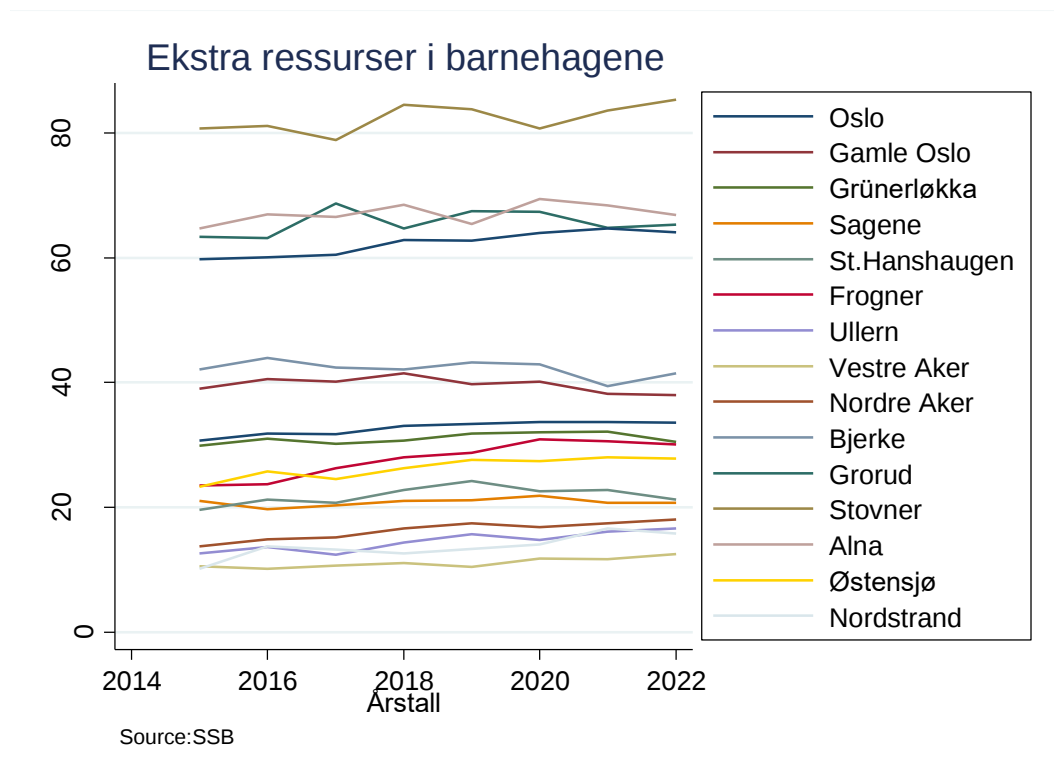
Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J. & Smedsrud, J. (2022). Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 1. NTNU Samfunnsforskning.
https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis_endelig-003.pdf

Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., & Smedsrud, J., Grøgaard, J. B., Hermstad, I. H., Buland, T., & Bliksvær, T. (2023). Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 2. NTNU Samfunnsforskning.
<https://samforsk.no/uploads/files/Evalueringavkompetanseløftetforspesialpedagogikkoginkluderendepraktisidelrapport22023.pdf>

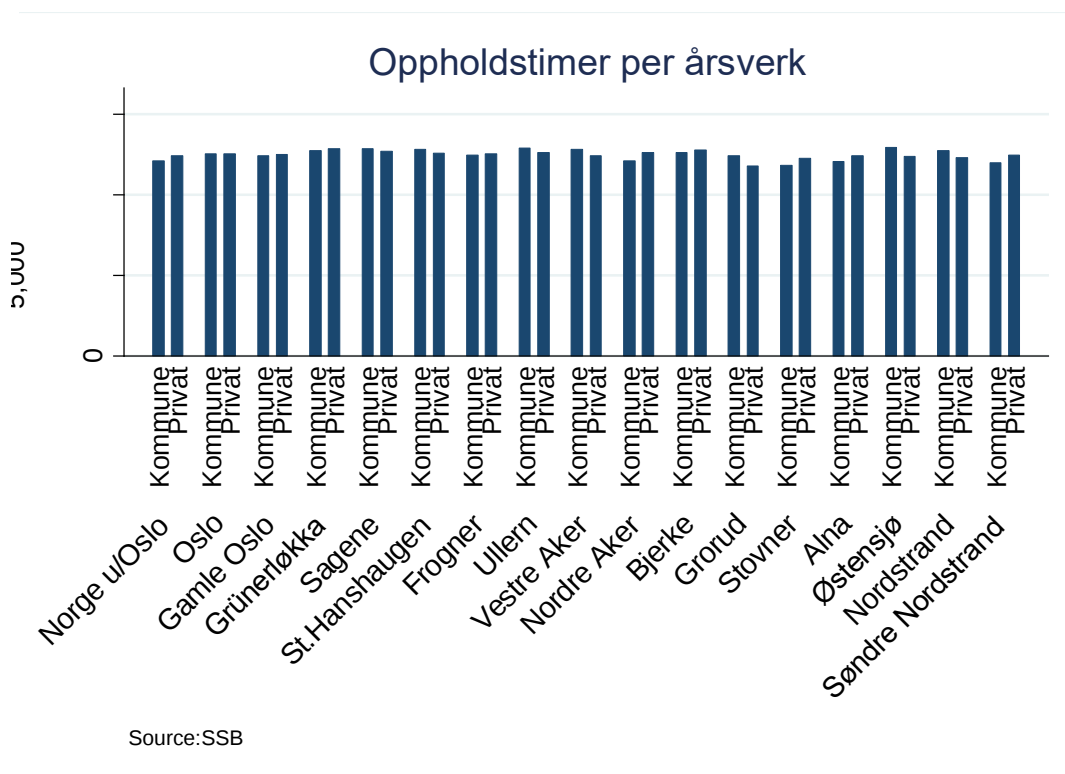
Vedlegg A



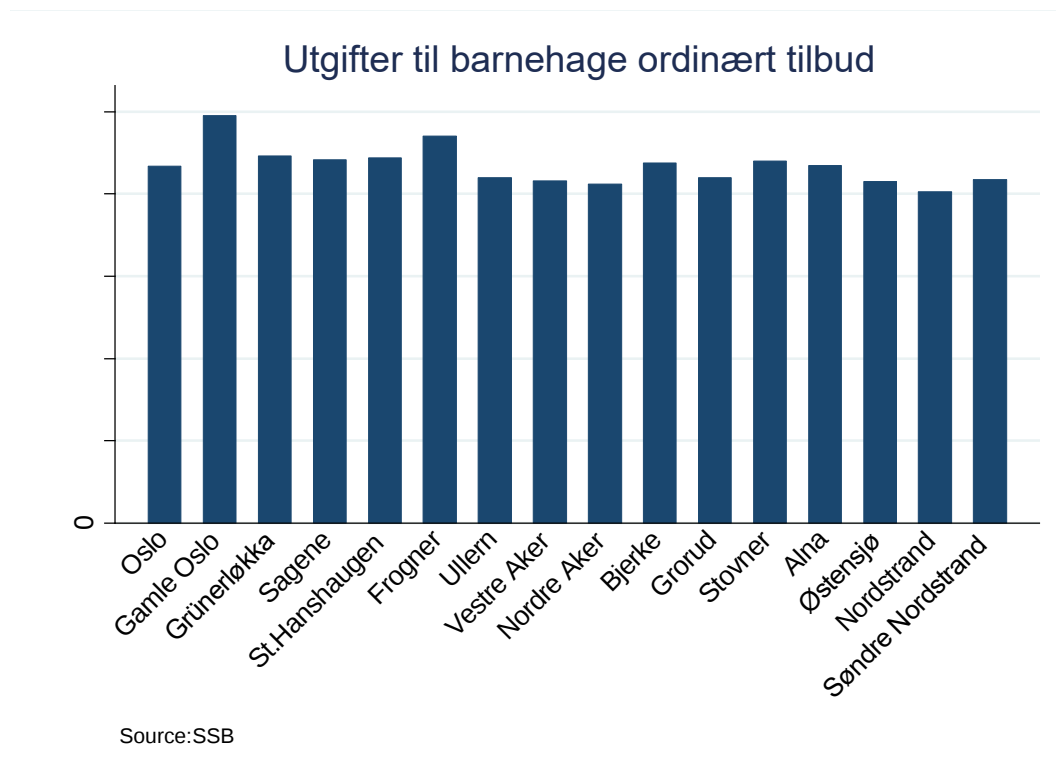
Vedlegg A1: Andel barn i kommunale barnehager. Utvikling over tid.



Vedlegg A2: Andel barn med ekstra ressurser i barnehage. Utvikling over tid.



Vedlegg A3: Oppholdstimer per årsverk



Vedlegg A4: Utgifter til barnehage funksjon 201