

# MBU - Rådmandsmøde (Rådmandsmøde)

24-09-2024 12:00 - 14:15

Grøndalsvej 2, lokale 2124B

---

## Information:Deltagere:

Helle Bach Lauridsen  
Ole Kiil Jacobsen  
Jette Bjørn Hansen  
Morten Korsgaard Kristensen (afbud)  
Rasmus Rosendahl Brink Graff (afbud)  
Nikolaj Harbjerg  
Rasmus Ellermann-Aarslev  
Stefan Møller Christiansen (afbud)  
Susanne Holst  
Tanja Nyborg  
Thomas Medom

Pkt. 2: Tid: 10 min. Deltagere: Mette Søberg og Patrick Larsen

Pkt. 3: Tid: 10 min. Deltagere: Emil Mondrup Højgaard Jespersen og Anna Crawford Kromann

Pkt. 6: Tid: 10 min. Deltagere: Aase Bak

Pkt. 7: Tid: 30 min. Deltagere: Martha Berdiin, Anders Hovmark og Birgit Møller

## Indhold

Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 17. september 2024.....	1
Punkt 2: Proces for drøftelse af frisættelse i MBU (HBL).....	2
Punkt 3: Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo 2024 (HBL).....	3
Punkt 4: Forberedelse til byrådsmødet den 25. september 2024.....	4
Punkt 5: Evt.....	4

**Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 17. september  
2024**

## MBU - Rådmandsmøde (Rådmandsmøde)

17-09-2024 11:00 - 12:00

Rådhuset, rådmandens kontor

---

### Information:Deltagere:

Helle Bach Lauridsen  
Ole Kiil Jacobsen  
Jette Bjørn Hansen (afbud)  
Morten Korsgaard Kristensen  
Rasmus Rosendahl Brink Graff  
Nikolaj Harbjerg  
Rasmus Ellermann-Aarslev  
Stefan Møller Christiansen (afbud)  
Susanne Holst (afbud)  
Tanja Nyborg  
Thomas Medom

Pkt. 4: Tid: 20 min. Deltagere: May-Britt Kullberg og Sharifa Andersen

Pkt. 5: Tid:15 min. Deltagere: Martha Berdiin, Anders Hovmark og Birgit Møller

## Indhold

Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 10. september 2024.....	1
Beslutning for Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 10. september 2024.....	1
Punkt 2: Forberedelse til Børn og Unge-udvalget den 19. september 2024.....	1
Beslutning for Punkt 2: Forberedelse til Børn og Unge-udvalget den 19. september 2024.....	1
Punkt 3: Evt.....	1
Beslutning for Punkt 3: Evt.....	1

## **Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 10. september 2024**

### **Beslutning for Punkt 1: Godkendelse af referat fra den 10. september 2024**

Godkendt.

## **Punkt 2: Forberedelse til Børn og Unge-udvalget den 19. september 2024**

### **Dagsorden:**

1. Godkendelse af referat fra udvalgmødet den 4. september 2024
2. Højt begavede børn
3. Det vilde problem Rekruttering og kompetence
4. Skriftlige orienteringer
5. Sager på vej
6. Evt.

### **Beslutning for Punkt 2: Forberedelse til Børn og Unge-udvalget den 19. september 2024**

Drøftet.

## **Punkt 3: Evt.**

### **Beslutning for Punkt 3: Evt.**

Intet.

## **Punkt 2: Proces for drøftelse af frisættelse i MBU (HBL)**

Tid: 10 min. Deltagere: Mette Søberg og Patrick Larsen



## Indstilling – Drøftelse af yderligere frisættelse

19. september 2024

Side 1 af 5

### 1. Hvorfor fremsendes forslaget?

Forvaltningschef Helle Bach Lauridsen fremsender her forslag til proces for forsat drøftelse af frisættelsesdagsordenen i Børn og Unge efter ønske fra Rådmand Thomas Medom. Rådmanden har ønsket punktet dagsordenssat med henblik på en proces for drøftelse af frisættelsesdagsordenen med de forskellige interessenter i Børn og Unge i et 0-18 års perspektiv.

Frisættelse af den offentlige sektor er et aktuelt emne både nationalt og lokalt i Aarhus, og der er blandt andet i Børn- og Ungeudvalget et ønske om at drøfte emnet. Formålet med drøftelserne er at give mulighed for at drøfte de forskellige potentialer og dilemmaer, der generelt er forbundet med frisættelsesdagsordenen.

Nærværende notat udfolder på den baggrund forslag til en proces for, hvordan frisættelse på børne- og ungeområdet kan konkretiseres og blive dagsordensat politisk og i de forskellige fora, hvor Børn og Unge mødes med interessenter. Den foreslåede proces løber hen over efteråret 2024 og ind i foråret 2025, med fokus på inddragelse af lokale stemmer, men samtidig med øje for ikke at lave en tidskrævende og ressourcetung proces.

### 2. Indstilling – hvad skal der tages stilling til?

Det indstilles, at Rådmanden:

1. Drøfter den i afsnit 3 beskrevne proces for drøftelse af frisættelsesdagsordenen med de forskellige interessenter i Børn og Unge i et 0-18 års perspektiv
2. Godkender indstillingen med henblik på fremsendelse til kommende rådmandsmøde

### 3. Baggrund

Børn og Unge er et af Aarhus Kommunens store velfærdsområder, og derfor også et område underlagt mange regler og dokumentationskrav. Den løbende udvikling medfører en kontinuerlig indførelse af nye regler og krav.

Frisættelse og afbureaukratisering er på mange måder to sider af samme sag – og afbureaukratisering af børne- og ungeområdet har de senere år været et tilbagevendende punkt på dagsordenen såvel lokalpolitisk som på den nationale scene. Børn og Unge har igennem de seneste år løbende arbejdet med afbureaukratisering og kortlægning af bureaukrati. Af nedslag i arbejdet kan nævnes:

- Rådmanden opfordrede i efteråret 2021 de decentrale medarbejdere og ledere til at komme med forslag til forenkling af administrative

### Børn og Unge

Pædagogik, Organisation og Sundhed

Aarhus Kommune

### Skole

Grøndalsvej 2  
8260 Viby J

Direkte telefon: 41 87 27 57

Sag: EMN-2024-028398

Dokumentnummer:  
11055874

Sagsbehandler:  
Patrick Larsen  
Claus Erik Picard





19. september 2024  
Side 2 af 5

krav og dokumentation i hverdagen. Der kom i alt [32 forslag](#) i 'forenklingspostkassen'.

- Den 2. marts 2022 besvarede Børn og Unge en [10-dages forespørgsel](#) fra Radikale Venstre med en opgørelse over dokumentations- og registreringskrav i skoler og dagtilbud. Som en del af besvarelsen er der oversigt over dokumentationskrav
- Den 2. november 2022 godkendte byrådet en [indstilling](#) om proces for afbureaukratisering i Sundhed og Omsorg samt Børn og Unge. Det var et svar på forslag fra Radikale Venstre og Enhedslisten om mere tid til kerneopgaven og fastholdelse af medarbejderne.
- I foråret 2023 fremsendte Aarhus Kommune 127 konkrete afbureaukratiseringsforslag til KL, som indspark til regerings opgør med bureaukrati. Af de 127 forslag kom [34 forslag fra Børn og Unge](#).
- På baggrund af et beslutningsforslag fra SF og RV om frisættelse i folkeskolen ift. bindinger på folkeskolens prøver besluttede byrådet [den 6. marts 2024](#), at der skulle fremsendes en forsøgsansøgning til Børne- og Undervisningsministeriet. Ansøgningen blev fremsendt den 13. marts 2024.
- Byrådet har flere gange forlænget de særlige frihedsgrader til lokalt at beslutte, om skolerne vil afkorte skoleugen ved at konvertere hele eller dele af den understøttende undervisning til bl.a. to-voksenordninger (senest den 10. april 2024).

Yderligere er der fremsendt fælles henvendelse fra Ishøj, Esbjerg, Kolding, Slagelse og Aarhus Kommune til Børne- og Undervisningsministeren vedr. regler om fordeling af børn i daginstitutioner i udsatte boligområder, hvilket har udmøntet sig i et lovforslag, der nu er i [høring](#).

At afbureaukratisering og frisættelse også er en national dagsorden, ses blandt andet i [aftale om kommunernes økonomi for 2025](#). Her er regeringen og KL er blevet enige om at gennemføre en række konkrete regelforenklinger, hvor det kan nævnes, at hovedparten af MBU's fremsendte forslag er medtaget. Nogle af forenklingerne er allerede trådt i kraft eller vil træde i kraft senere i 2024, mens andre forslag kræver yderligere arbejde, inden der kan gennemføres konkrete forenklinger.

Aftalen om kommunernes økonomi for 2025 bygger blandt andet oven på det [nye folkeskoleudspil](#), der ligeledes indeholder en række frisættende aftalepunkter. Grundtanken i aftalen om folkeskolens kvalitetsprogram - frihed og fordybelse er, at folkeskolen skal sættes mere fri, så elevernes faglige udvikling og dannelse kommer i fokus. De frisættende aftalepunkter fra de to politiske aftaler er sammenfattet i bilag 1 til dette notat.

### **Læring fra Holbæk og Esbjerg Kommune**

*Frisættelse har medført stort engagement og lokale forsøg*

Forsøget med velfærdsaftaler, hvor fire af landets kommuner i øjeblikket er frisat fra en lang række statslige og kommunale regler, har medført stort engagement og mange nye lokale forsøgsaktiviteter. Det viser en ny midtvejse-



valuering af velfærdsaftalerne, som Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) har lavet for Børne- og Undervisningsministeriet.

19. september 2024  
Side 3 af 5

Undervisningsministeren har dog sat en slutdato på frihedsforsøget, der betyder, at skolerne i Esbjerg og Holbæk fra Skoleåret 2025/26 ligesom resten af landet skal følge de regler, som følger med den seneste politiske aftale om folkeskolen.

På folkeskoleområdet har arbejdet med velfærdsaftalerne skabt en ny form for kommunal styring og ledelse, som kommer til udtryk ved, at beslutningskompetence og faglige vurderinger flyttes fra forvaltningerne ud til skolerne. Et eksempel på det er, at forvaltningen er gået fra at udpege, hvilke skoler der skulle indgå i en lang række projekter, til at skolerne selv kunne træffe beslutning herom.

Indikationer på positive virkninger ses navnlig i forhold til den kulturændring i kommunen, som velfærdsaftalerne har medført, og summen af de mange forsøgsaktiviteter, der er sat i gang på skolerne, herunder særligt en kortere skoledag i kombination med flere timer med to voksne i timerne.

#### Kortere skoledage og to voksne i undervisningen

Skolerne har særligt benyttet sig af muligheden for kortere skoledage i kombination med flere timer med to voksne i undervisningen. Derudover er der især arbejdet med at inddrage eleverne mere i undervisningen og med at tilpasse sammensætningen af fag og timer til elevgruppens behov.

Der er også blevet oprettet nye valgfag og nye faglige tilgange som fordybelsesdage, kulturaktiviteter og samarbejde med lokalområdet.

#### Nye former for organisering og ledelse i kommunerne

På dagtilbudsområdet viser VIVE's midtvejsevaluering, at frisættelsen primært har skabt en positiv kulturændring. Kommunerne melder, at der er en oplevelse af, at forsøgene har været med til at udvikle en positiv samarbejdskultur i kommunerne yderligere samt nytænkning af lokale pædagogiske tiltag.

Eksempler på forsøg i Helsingør og Rebild Kommuner er bl.a. mulighed for, at dagtilbuddene kan ændre åbningstider ved fx at åbne tidligere, nye måder at organisere forældrebestyrelser på samt frisættelse fra årligt budget og regnskab, så der er fuld overførselsret mellem budgetårene.



Det fremgår af midtvejsevalueringen, at hovedparten af de igangsatte aktiviteter på dagtilbudsområdet ikke har krævet fritagelse fra statslige eller kommunale regler.

19. september 2024  
Side 4 af 5

#### Opmærksomhedspunkter

I arbejdet med evalueringen af velfærdsaftaler på de tre velfærdsområder og i de involverede kommuner har VIVE iagttaget nogle kritiske eller dilemmafyldte forhold, som gør sig generelt gældende. Følgende punkter er værd at være opmærksom på i det kommende arbejde.

- Hvor skal grænserne for frisættelsen sættes? Arbejdet med velfærdsaftalerne viser, at dette arbejde udgør en form for balancegang mellem på den ene side et behov for større fagligt råderum og mere nærvær til borgeren og på den anden side et behov for central rammesætning og mulighed for at følge op på fastsatte mål.
- Skaber frisættelsen større ulighed for borgeren? Ansvarsuddelegering til dagtilbud, skoler og ældreenheder og det større lokale faglige råderum kan skabe større forskelle i kvaliteten af de tilbud, som borgeren møder.
- Hvordan sikres en stærk politisk og ledelsesmæssig opbakning? Det stærke nationale politiske fokus på de syv udvalgte kommuner har skabt en særlig motivation i kommunerne. Denne særlige motivation har haft en væsentlig rolle for opbakningen til forsøgene i de enkelte kommuner. Ved en udbredelse af velfærdsaftaler (frisættelse) til øvrige kommuner kan det overvejes, hvordan en stærk opbakning til arbejdet med velfærdsaftaler (frisættelse) fortsat kan sikres.

#### **4. Hvilke ændringer indebærer forslaget?**

Nedenstående udfoldes forslag til konkret proces for frisættelsesdrøftelser i Børn og Unge.

##### **Fase 1: Dataindsamling**

Med afsæt i ovenstående videns- og erfaringsopsamling foreslås det, at BU-cheferne peger på hhv. to dagtilbudsledere, to skoleledere og én UngiAarhus-leder, som kan gå i dialog med forvaltningen om mulighederne for yderligere frisættelse på hhv. dagtilbuds-, skole- og UngiAarhus-området.

Dialogerne med de lokale ledere vil gennemføres med udgangspunkt i en interviewguide (bilag 2), som muliggør fælles opsamling på tværs af både sektorer og temaer. Opsamlingen på de fem interviews danner afsæt for de videre drøftelser med Børn og Unges interessenter om konkrete frisættelsesinitiativer.



### **Fase 2: Drøftelse med interessenter**

Det foreslås at anvende et af de i efteråret planlagte møder i regi af 'Sammen om skolen' til at drøfte oversigten over konkrete frisættelsesinitiativer. For at dække 0-18-årsområdet foreslås det, at de relevante repræsentanter fra dagtilbuds- og fritidsområdet (fx DTLAa, LUA og Aarhus Forældreorganisation) inviteres med på mødet. På den måde anvendes et allerede eksisterende mødeforum, om end det konkrete møde omdøbes til 'Frisættelsesinitiativer i Børn og Unge'. Drøftelsen på dette møde vil blive faciliteret af en konsulent fra Fællesfunktionerne med det formål at pege på et mindre antal konkrete forslag til frisættelse, som rådmanden efterfølgende kan bringe ind i Børne- og Unge-udvalget med henblik på en eventuel beslutning.

19. september 2024

Side 5 af 5

### **Fase 3: Beslutningsrummet**

Det foreslås, at rådmanden i foråret 2025 sætter de i fase 2 besluttede konkrete frisættelsesinitiativer på dagsordenen på et udvalgsmøde med henblik på en politisk drøftelse om yderligere frisættelse af dagtilbuds-, skole- og fritidsområdet. Efter en udvalgsdrøftelse foreslås emnet sat på dagsordenen på det førstkomende dialogmøde i foråret 2025. Dette med henblik på at kvalificere og bringe yderligere interessenters perspektiver spil, forud for en eventuel beslutning fra rådmandens side.

## Bilag 1 – Oversigt over forenklingsforslag, som der er enighed mellem regeringen og KL om at gennemføre

<b>Fra Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram:</b>	
Afskaffelse af krav om intelligenstag	Med Aftale om det fremtidige evaluerings- og bedømmelsessystem blev det aftalt, at skoler skal screene elever, der viser tegn på høj begavelse, og at elever, som vurderes at udvise tegn på høj begavelse, tilbydes en anerkendt intelligenstag fra skoleåret 2024/25. Det er med den nye aftale ikke længere et krav at tilbyde intelligenstag.
Lempede bindinger i Fælles Mål	Fra skoleåret 2024/25 er fagenes færdigheds- og videnområder vejledende, og det vil kun være fagenes formål og kompetencemål, der er bindende.
Afskaffelse af krav om læseplaner	Kommunalbestyrelsen skal ikke længere godkende skolernes læseplaner. Lokal vurdering på skolerne, om behov for at udarbejde læseplaner.
Lettelse af prøvetryk	Antallet af obligatoriske prøver reduceres fra otte til seks. Skolerne afholder færre prøver i udskoling. Det sker ved, at mundtlig engelsk ændres fra at være en bunden prøve til en udtræksprøve. Antallet af udtræksprøver reduceres fra to til én. De skriftlige udtræksprøver fjernes, og de to udtræksblokke sammenlægges til én udtræksblok. Samtidig fjernes prøven i idræt fra udtræksblokken (idræt er nu et prøveløst fag).
Afskaffelse af krav om projektopgave i 9. klasse	Afskaffelse af krav om projektopgave i 9. klasse skal give skolerne mere frihed til at tilrettelægge undervisningen ud fra elevernes behov.
Afskaffelse af krav om fuld kompetencedækning i indskoling	Målsætningen om fuld kompetencedækning i indskoling afskaffes. Det giver skoleledelsen mulighed for at prioritere kompetencer og ressourcer lokalt. Bemærk, at skolerne har mulighed for at fravige krav om fuld kompetencedækning på alle klassetrin i skoleåret 2024/25.
Afskaffelse af krav om lektiehjælp og Krav om lektiehjælp og faglig fordybelse afskaffes. faglig fordybelse	Krav om lektiehjælp og faglig fordybelse afskaffes.
Afskaffelse af krav om 45 min. bevægelse	Det centrale krav om, at eleverne skal have motion og bevægelse i gennemsnitligt 45 minutter om dagen er afskaffet.
<b>Fra aftale om kommunernes økonomi for 2025</b>	
Kravet om evaluering af den pædagogiske læreplan hvert andet år fjernes	Det er besluttet, at krav om evaluering af den pædagogiske læreplan hvert andet år, fjernes. Der vil uændret være krav om etablering af en evaluingskultur i dagtilbuddene med hensyn på at udvikle den pædagogiske kvalitet
Udbore mulighed for forenkling af regler vedr. fravalg af frokostordning og dele af reglerne om tilsyn i dagtilbud	Det er besluttet, at der igangsættes en proces, der skal udbore, hvordan reglerne om forældres fravalg af et sundt frokostmåltid i daginstitutioner kan forenkles samt en proces for at se på forenkling af dele af reglerne om tilsyn med dagtilbud.
Kravet om at udarbejde en skriftlig pædagogisk læreplan den	Det er besluttet, at krav om at udarbejde en skriftlig pædagogisk læreplan i den enkelte daginstitution/enhed og for hele dagplejen fjernes. Dagtilbuddene vil fortsat skulle arbejde med

enkelte daginstitution/enhed og for hele dagplejen fjernes	børns trivsel og læring mv. med udgangspunkt i den pædagogiske læreplan, herunder det pædagogiske grundlag, som det er fastsat i dagtilbudsloven
Regler om 30 timers plads til søskende mod en reduceret forældrebetaling under forældres barsel fjernes	Det er besluttet, at regler om 30 timers plads til søskende mod en reduceret forældrebetaling under forældres barsel fjernes
Krav om, at kommunerne skal beskrive, hvordan tilsynet med dagtilbuddene tilrettelægges, fjernes	Det er besluttet, at krav om, at kommunerne skal beskrive, hvordan tilsynet med dagtilbuddene tilrettelægges, fjernes.
Forenkling af indberetningspligt til dagtilbudsportalen ift. personaledata på institutionsniveau	Kommunernes indberetningspligt til dagtilbudsportalen forenkles, så kommunerne ikke skal bruge administrative ressourcer på at validere personaledata på institutionsniveau, som ikke understøtter et lovkrav. Tiltaget indebærer, at der ikke vil blive indsamlet data om normeringer på institutionsniveau
Flere ressourcer til kvalitetsudvikling og færre ressourcer til unødigt kontrol (tilsynspraksis på dagtilbudsområdet)	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har i 2023 gennemført et undersøgende tilsyn med fokus på at afdække kommunernes offentliggørelse og indholdet af tilsynsmodeller for kommunens dagtilbud og private pasningsordninger med videre. Undersøgelsen er gennemført og planlægges ikke gentaget.
Udborende proces om udvidelse af dagtilbudsloven til at indeholde Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings (PPR's) opgaver på dagtilbudsområdet	Det foreslås, at der igangsættes en udborende proces om, hvordan dagtilbudsloven kan udvides til at indeholde PPR's opgaver i relation til 0-6-årige børn. Forslaget kræver dog nærmere udboring og er forligsbelagt.
Gradueret og mere handlingsorienteret afrapportering fra de kommunale tilsyn med dagtilbud	Det foreslås, at afrapporteringen fra de kommunale tilsyn med dagtilbud gradueres, forkortes og gøres mere handlingsorienteret, da det opleves som tidskrævende at processere og agere på rapporten.
Serviceeftersyn af det nationale tilsyn med folkeskolen	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at igangsætte et serviceeftersyn af kvalitetstilsynet med henblik på at forelægge anbefalinger for et nyt kvalitetstilsyn for folkeskoleforligskredsen. Serviceeftersynet skal undersøge mulighederne for at sanere i unødige kontrolopgaver, så et opdateret tilsyn bliver mindre ressourcekrævende for forvaltninger og skoler, samtidig med at kvalitetstilsynet fortsat skal identificere og gribe ind over for skoler med de største og mest vedvarende kvalitetsudfordringer
Afskaf mål om 95 pct. kompetencedækning i folkeskolen	Regeringen foreslog med folkeskoleudspillet Forberedt på Fremtiden II at afskaffe kravet om fuld kompetencedækning. Med Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe kravet om fuld kompetencedækning i indskoling. Der skal fortsat følges op på udviklingen i kompetencedækningen i folkeskolen
Afskaffelse af uddannelsesparathedsvurdering i skolen	Uddannelsesparathedsvurderinger i skolen er blevet afskaffet, så eleverne i 8., 9. og 10. klasse fra skoleåret 2024/2025 ikke længere skal vurderes på deres uddannelsesparathed forud for optagelse på en ungdomsuddannelse.
Mulighed for kortere skoledage til alle skoler	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet, at kommunerne får permanent mulighed for kortere

	skoledage. I den forbindelse forenkles ansøgnings- og godkendelsesprocessen bl.a.
Fornyelse og slankning af folkeskolens læreplaner	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at udvikle nye læreplaner med fokus på kernestof og reducere i antallet af mål i folkeskolens læreplaner. Samtidigt gives øget frihed ift. de gældende læreplaner frem mod ikrafttrædelsen af de nye læreplaner.
Frihedskampagne om eksisterende frihed og fleksibilitet i folkeskolen	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at iværksætte en frihedskampagne mhp. at øge kommunernes kendskab til frihedsgrader under de nugældende regler og de nye frihedsgrader, som forventes indført med aftalen, og som dermed evt. kan føre til afskaffelsen af lokale krav samt decentralisere beslutninger til skoleniveau
Afskaffelse af den obligatoriske projektopgave i 9. klasse	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe den obligatoriske projektopgave i 9. klasse. Det skal medvirke til, at kommunerne får mere fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningen lokalt
Afskaffelse af centralt krav om 45 minutters bevægelse	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe kravet om 45 minutters bevægelse. Det skal medvirke til, at kommunerne får mere fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningen lokalt.
Afskaffelse af centralt krav om lektiehjælp og faglig fordybelse	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe kravet om lektiehjælp og faglig fordybelse. Det skal medvirke til, at kommunerne får mere fleksible rammer for tilrettelæggelse af undervisningen lokalt.
Fritagelse fra krav om udarbejdelse og godkendelse af læseplaner i folkeskolen	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe kravet om, at kommunalbestyrelsen skal godkende skolernes læseplaner, hvis skolerne vælger at udarbejde læseplaner
Forenkling af grundskoleindberetningen	Det er besluttet, at grundskoleindberetningen forenkles, herunder undersøges det, om det lovbestemte timetalstilsyn kan afvikles, og om indberetningen kan afskaffes helt eller delvist.
Gennemgang af manuelt indberettede data på dagtilbuds- og folkeskoleområderne	Det foreslås, at de nuværende manuelle indberetninger på dagtilbuds- og folkeskoleområderne gennemgås mhp. at vurdere, om de indsamlede data skaber den ønskede værdi eller kan undværes, og om data vil kunne indsamles af anden vej, som kan minimere eller fjerne administrative byrder for kommunerne forbundet med indberetningerne
Initiativer ang. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR)	Som led i Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram er det besluttet at afskaffe krav om intelligenstagning for elever med tegn på høj begavelse. Dette skal frigøre ressourcer hos PPR og fjerne et unødigt proceskrav. Samtidigt igangsættes et arbejde med tydeliggørelse af regler og styrket vejledning til kommuner om brug, omfang og indhold af pædagogiske-psykologiske vurderinger.
Ensretning af regler om revisitation af børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen	Det foreslås at ensrette reglerne for revisitation af specialpædagogisk bistand til børn med særlige behov, der endnu ikke er påbegyndt skolegangen, så der skal laves revisitation en gang årligt, jf. folkeskoleområdet.
Samtykke til fissurforsøg i tandplejen	Det foreslås, at forældremyndighedsindehaver får mulighed for at give et generelt informeret samtykke til at børn, som kommer alene til undersøgelse på skoletandklinikker, kan behandles med

	fissurforsøgning, så der ikke skal hentes specifikt samtykke før hver lakering
Samtykke til at hente barn i klassen til behandling i tandplejen	Det foreslås, at forældremyndighedsindehaver ved skolestart og skift af kommunal tandpleje ifm. med den generelle, skriftlige information, får mulighed for at tage stilling til, om der ønskes forudgående information om tidspunkt for behandling ved tandplejen. Hvis forældremyndighedsindehaver frasiger sig retten til forudgående information, får skoletandlægen mulighed for at udnytte pludseligt opstået ledig kapacitet.
Puljemidler på børne- og ungeområdet bør tildes via bloktilskuddet	Anvendelsen af puljer begrænses i videst muligt omfang. Der vil i forbindelse med genudmelding af eksisterende puljer på dagtilbudsområdet blive taget stilling til, om de skal overgå til bloktilskuddet
Forenkling af reglerne om betaling for ophold på anbringelsessteder for børn og unge	Det foreslås at forenkle reglerne om betaling for ophold på anbringelsessteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsordninger for unge i alderen 18 til 22 år, så de bliver nemmere at administrere for kommunerne.
Gradueret og mere handlingsorienteret afrapportering fra de kommunale tilsyn med fritidstilbud	Det foreslås, at afrapporteringen fra tilsyn med fritidstilbud skal gradueres, forkortes og gøres mere handlingsorienteret, da det opleves som tidskrævende at processere og agere på rapporten.



## Interviewguide – frisættelse og afbureaukratisering

### Indledende spørgsmål:

Tænk på dit dagtilbud, din skole eller din klub.

Laver I noget som du eller dine medarbejdere synes er unødvendigt og som med fordel kunne afskaffes eller skæres væk, hvis I fik lov til at blive frisat fra det?

*Tip: Skriv gerne ned, hvis du kommer til at tænke på flere ting – så tager vi dem én ting ad gangen.*

### **Spørgsmål 1:**

Er den binding du gerne vil frisættes fra lovbestemt, kommunalt bestemt eller lokalt bestemt i dagtilbuddet, på skolen eller i klubben?

*Hjælpe spørgsmål: Er det en registreringsopgave, et projekt eller noget helt tredje?*

**Svar:**

### **Spørgsmål 2:**

Hvordan kan det være du ønsker at blive frisat fra netop dette?

*Hjælpe spørgsmål: Hvad er det ved opgaven, der gør, at du synes den er uhensigtsmæssig – er det udbyttet eller tidsforbruget?*

**Svar:**

### **Spørgsmål 3:**

Hvis I blev frisat for netop dette, hvem ville så mærke det mest? Hvilke medarbejdergrupper løser normalt denne opgave?

*Hjælpe spørgsmål: Er det en opgave du vil vurdere I bruger meget tid på i dag?*

**Svar:**

### **Spørgsmål 4:**

Tilfører opgaven nogle indsigter/værdier/data som I eller andre vil komme til at mangle, hvis opgaven bortfalder?

*Hjælpe spørgsmål: Hvorfor tror du at man i første omgang har indført denne regel?*

**Svar:**

### **Spørgsmål 5:**

Hvilken betydning vil det have for kvaliteten af jeres tilbud til børnene, hvis I bliver frisat for det I ønsker?

*Hjælpe spørgsmål:* Er der risiko for, at børnene som følge af en eventuel frisættelse vil opleve en lavere kvalitet?

**Svar:**

**Spørgsmål 6:**

Hvordan vil børnene opleve/mærke en eventuel frisættelse?

*Hjælpe spørgsmål:* Hvilke fordele ser du der vil være, hvis I frisættes fra netop dette?

**Svar:**

**Spørgsmål 7:**

Hvis du kun måtte vælge én ting som du gerne vil afskaffe eller frisættes for, hvad ville det så være?

*Hjælpe spørgsmål:* Hvordan kunne du godt tænke dig at bruge de ressourcer en frisættelse af netop dette ville medføre?

**Svar:**

### **Punkt 3: Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo 2024 (HBL)**

Tid: 10 min. Deltagere: Emil Mondrup Højgaard Jespersen og Anna Crawford Kromann



## Beslutningsmemo

19. september 2024

Side 1 af 3

Emne **Program for Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo**  
Til Rådmanden

### Børn og Unge

Administration og Rådgivning  
Aarhus Kommune

### 1. Hvorfor fremsendes forslaget?

Forvaltningschef Helle Bach Lauridsen har sat forslaget på dagsorden, med henblik på at rådmanden godkender program og baggrundsmateriale til Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo d. 22.-24. oktober 2024.

Norge og Danmark har flere af de samme udfordringer i forhold til børn og unges mistrivsel og øget segregeringspres. Formålet med studieturen til Oslo er således at indhente viden om, hvordan Oslo håndterer disse udfordringer og hente inspiration til det videre arbejde i Aarhus Kommune med bl.a. Brede børnefællesskaber.

Udvalget kom med ønske til at få mere viden om deres pædagogiske lærerplaner i dagtilbud, inkluderende børnefællesskaber, rammevilkår samt mødes med f.eks. lærere og pædagoger.

Sekretariatet og PPR har været i dialog med Oslo Kommune i forbindelse med planlægningen af studieturen, hvor der er udarbejdet et udkast til program. Der er udarbejdet baggrundsmateriale med information og data (bilag 1), som delegationen kan orientere sig i både forud for og under studieturen. Hertil er der desuden udarbejdet et handout med spørgsmål (bilag 2). Handoutet er tiltænkt som inspiration for spørgsmål under turen.

### 2. Indstilling – hvad skal der tages stilling til?

Det indstilles, at rådmanden:

1. godkender program og baggrundsmateriale til studieturen

### 3. Hvilke ændringer indebærer forslaget?

#### *Program og baggrundsmateriale*

Programmet er et foreløbigt udkast, hvorfor der fortsat kan komme mindre justeringer i dialog med Oslo samt endelig afklaring af praktiske omstændigheder.

Udvalgets ønsker for studieturen er forsøgt afspejlet i programmet og med en veksling mellem forvaltningsmæssige, faglige og politiske oplæg. Herudover vil der også være besøg i praksis, hvor der indlagt besøg på Haugerud og Holmen skole, ligesom der vil være oplæg ved et dagtilbud.

### Sekretariat-Rådhuset

Rådhuspladsen 2  
8000 Aarhus C

Direkte telefon: 41 85 48 92

Sag: EMN-2023-010941  
Dokumentnummer:  
12687438

Sagsbehandler:  
Emil Mondrup Højgaard Jespersen



Lars Arild Myhr, som er kollega med Thomas Nordahl og Centerleder ved SePu, Fakultet for læreruddannelse og pædagogik, er tiltænkt en opsamlende funktion. Lars vil dels holde oplæg, ligesom han vil give følgeskab under hele turen og lave en afsluttende opsamling. Lars har et indgående kendskab til danske og norske forhold, hvorfor han kan spille en oversættende rolle. Lars havde samme funktion på Københavns Kommunes besøg, hvilket de var glade for. Efterfølgende blev han også tilknyttet Københavns Kommunes advisory board for arbejdet med inklusion.

19. september 2024  
Side 2 af 3

Den samlede delegation til turen er:

Mahad Yussuf	Udvalgsformand
Katrine Vinther Nielsen	Næstforperson
Eva Borchhorst Mejnertz	Udvalgsmedlem
Aase Pedersen	Udvalgsmedlem
Mette Bjerre	Udvalgsmedlem
Thomas Medom	Rådmand
Tanja Nyborg	Direktør
Helle Bach Lauridsen	Forvaltningschef
Morten Korsgaard Kristensen	BU-chef
Rasmus Rosendahl Brink Graff	BU-chef
Anna Crawford Kromann	Faglig konsulent PPR
Emil Mondrup Højgaard Jespersen	Konsulent Sekretariatet

#### *Opfølgning på studietur*

Foruden en opsamlende drøftelse i Oslo, er der på Børn og Unge-udvalgsmødet d. 13. november afsat tid af til, at udvalget har mulighed for at drøfte opfølgning. Der lægges op til, at der udarbejdes et skriftligt produkt med de perspektiver og indsatser, som udvalget finder særligt interessant og vedlægges til mødet.

Det skriftlige produkt vil ligeledes kunne danne et afsæt for faglige perspektiver og inspiration til Børn og Unges videre arbejde med blandt andet Brede børnefællesskaber.

#### **4. Økonomiske konsekvenser af forslaget**

Studieturen afholdes inden for budgettet afsat til Børn og Unge-udvalget. Foreløbigt er der udgifter for 77.021 kr. Der vil desuden være udgifter til forplejning, værtskaber og transport i Oslo, som samlet forventes at udgøre i omegn af 10.000 kr.

Beskrivelse	Udgift (DKK)
Flybilletter inkl. bagage	22.176
Hotel inkl. morgenmad	31.200
Honorar	20.000



Forplejning	-----
Værtsgaver	-----
Transport i Oslo	-----
Flytoget (5.760 NOK)	3.645
<b>Udgifter i alt</b>	<b>77.021</b>

19. september 2024

Side 3 af 3

## 5. Videre proces og kommunikation

Følgende er tids- og procesplan.

Tid	Aktivitet
24. september	Rådmandsmøde: Godkendelse af program og baggrundsmateriale
2. oktober	Udvalgs møde: Godkendelse af program og baggrundsmateriale
22.-24. oktober	Studietur
13. november	Udvalgs møde: Opfølgning på studieturen

## Program – Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo 2024

### Tid og sted

Den 22.-24. oktober 2024, Oslo Norge

### Formål

Norge og Danmark ligner hinanden på en række områder. Vi har flere af de samme udfordringer i forhold til børn og unges mistrivsel og øget segregeringspres. Formålet med studieturen til Oslo er at indhente viden om, hvordan en kommune, der på mange måder ligner Aarhus, håndterer disse udfordringer, ligesom det er formålet, at studieturen kan give inspiration til det videre arbejde i Aarhus Kommune.

### Opmærksomhedspunkter

Er der spørgsmål før eller under turen kan Emil M.H. Jespersen kontaktes.

Tlf. nr. 41 85 48 92

E-mail: [jeemi@aarhus.dk](mailto:jeemi@aarhus.dk)

### Vedlagt materiale

1. Baggrundsnotat og supplerende bilag hertil
2. Handout

### Tirsdag den 22. oktober

<i>Tidspunkt:</i>	<i>Aktivitet:</i>	<i>Bemærkninger:</i>
Kl. 16.15	Ankomst ved Aarhus Airport	Vi mødes ved hovedindgangen. Deltagerne sørger selv for transport til lufthavn.
Kl. 16.30	Check-in	Der vil være let aftensmad i lufthavnen eller på flyet.
Kl. 18.10	Afgang fra Aarhus Airport	
Kl. 19.25	Ankomst ved Oslo Lufthavn	
Kl. 20.30	Afgang med Flytoget til Oslo Centralstation	Toget går hvert 10. minut. Afgangstidspunkt justeres afhængigt af, hvor hurtigt vi er igennem kontrol.
Kl. 20.52	Gåtur til hotellet	
Kl. 20.55	Check-in ved Radisson Blu Plaza Hotel	
Kl. 21.00	Egen tid	

### Onsdag den 23. oktober

<i>Tidspunkt:</i>	<i>Aktivitet:</i>	<i>Bemærkninger:</i>
Kl. 07.00	Morgenmad	Der er mulighed for morgenmad fra kl. 07.00 indtil afgang fra hotellet senest kl. 08.30.
Kl. 08.30	Gåtur til Oslo Rådhus	Vi mødes i hotellets foyer.
Kl. 08.50	Ankomst ved Oslo Rådhus	

Kl. 09.00	Byrådets oppvekst og kunnskapspolitikk v/ Byråd Julie Remen Midtgarden	Julie Remen Midtgarden kommer fra partiet Høyre og er politisk ansvarlig for Utdanning, hvilket svarer nogenlunde til Børn og Unge.
Kl. 09.30	Velkommen til Osloskolen v/ xxx, Utdanningsetaten	Svarer til skoleforvaltning. Her vil man også komme ind på hvordan forvaltning og skoler er organiseret (Bilag 1.1).
Kl. 10.10	Spesialundervisningsgjennomgangen – hovedfunn, anbefalinger og videre oppfølging v/ Christian Marthinsen, Byrådsavdeling for utdanning.	Her gjennomgås blandt andet en ny analyse (Bilag 1.2), der er lavet af arbejdet med specialundervisning.
Kl. 10.30	Inkluderende praksis i Osloskolen v/ Seksjon for læringsmiljø, integrering og mangfold, v xxx/Utdanningsetaten	Vil omhandle arbejdet med understøttelse af skolerne mere alment.
Kl. 11.00	Inkluderende skole – hvordan jobber vi med å endre praksis? v/ Toril Småge, Hanne Margrethe Olsen og Børge Pallelsen fra PPT, og xxx, Utdanningsetaten, avdeling for skoleanleg	Her præsenteres, hvordan man allerede lykkes med inklusionsarbejde og hvordan det skal videreudvikles.
Kl. 12.00	Frokost	
Kl. 12.45	Inkluderende praksis i skolen v/ Lars Arild Myhr, Høgskolen i Innlandet	Lars er centerleder ved SePU (Senter for praksisrettet utdanningsforskning) og lektor i pædagogik. tilknyttet Københavns Kommunes advisory board for arbejdet med inklusion. Lars deltager under hele studieturen.
Kl. 13.45	Kvalitetsutvikling og inkluderende praksis i barnehagen, v/ Anne- Stine Bergsløkken, Byrådsavdeling for utdanning <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategi for kvalitet i barnehage</li> <li>• Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen</li> </ul>	Her præsenteres byrådets strategi for kvalitet i børnehaven, ligesom der vil være oplæg om det specialpædagogiske område i børnehaven (Bilag 1.3 og 1.4)
Kl. 14.30	Bydelenes arbeid med å sikre en inkluderende praksis i barnehagen, v/ seksjons-sjef Elizabeth Hernholm og fagleder for pedagogisk team Merete Andersen Rød, Bydel Grorud	Her vil ledere fra en børnehavn fortælle om, hvordan de arbejder med inkluderende praksis (Bilag 1.5).
Kl. 15.30	Egen tid	
Kl. 18.30	Fælles gåtur fra hotellet	Det er også muligt selv at møde op på restauranten.
Kl. 19.00	Middag på xx	
Kl. 21.00	Egen tid	

**Torsdag den 24. oktober**

<i>Tidspunkt:</i>	<i>Aktivitet:</i>	<i>Bemærkninger:</i>
Kl. 07.00	Morgenmad	Der er mulighed for morgenmad fra kl. 07.00 indtil afgang fra hotellet senest kl. 08.15.
Kl. 08.15	Afgang fra hotellet	Vi mødes i hotellets foyer.



Kl. 09.00	Præsentation og rundvisning på Haugerud Skole	Haugerud er en ungdomsskole (8.-10. klassetrin) beliggende i bydelen Alna, med godt 400 elever og 55 ansatte. Skolen ligger i et belastet område, hvilket også kendetegner skolen. På Haugerud skal alle opleve at blive accepteret som den, de er. For at imødekomme elever med forskellige behov har de et aktivt team og arbejder tæt sammen med aktører som Haugerud IF og det forebyggende børneværn. Skolen arbejder både med inkluderende fællesskaber og specialundervisning, hvor de har flere elever med særlige behov i den ordinære undervisning.
Kl. 11.15	Transport mellem skolerne	Der vil være frokost på én af skolerne.
Kl. 12.00	Præsentation og rundvisning på Holmen Skole	Holmen Skole er (1.-7. klassetrin) beliggende i bydelen Vestre Aker, med godt 700 elever. Skolen lægger vægt på, at alle elever skal føle sig inkluderet fagligt og socialt, og har fokus på fællesskabsskabende undervisning. Skolen har en specialafdeling (Holmen PLUSS) for 16 elever med autismespektrumstyrrelser og for 8 elever med større, komplekse funktionsnedsættelser.
Kl. 13.30	Transport til Oslo Rådhus	
Kl. 14.00	Opsummering af besøget v/Lars Arild Myhr	Der er mulighed for uddybende spørgsmål, refleksion og drøftelse af de sidste to dage.
Kl. 16.00	Gåtur til Oslo Centralstation	
Kl. 16.30	Afgang med Flytoget til Oslo Lufthavn	
Kl. 17.00	Check-in	
Kl. 18.00	Let aftensmad i Oslo Lufthavn	
Kl. 19.55	Afgang fra Oslo Lufthavn	
Kl. 21.10	Ankomst ved Aarhus Airport	Deltagerne sørger selv for hjemtransport.



## Baggrundsnotat til Børn og Unge-udvalgets studietur til Oslo d. 22.-24. oktober 2024

10. september 2024  
Side 1 af 5

### Baggrund

I nærværende notat gives der baggrundsinformation med inspiration fra både KL's og Københavns Kommunes studieture til Oslo. Udvalgsmedlemmerne kan orientere sig i baggrundsmaterialet forud for og under turen. Der er desuden vedhæftet en række bilag, som danner baggrund for en række af oplæggene på studieturen.

#### Indholdsfortegnelse:

1. Kommunalstyret i Norge og Oslo
2. Dagtilbudsområdet
3. Skoleområdet
4. Bilag

### 1. Kommunalstyret i Norge og Oslo

Norge er inddelt i 15 fylker og 357 kommuner. Fylkeskommuner er forvaltningsmæssige enheder, som svarer nogenlunde til danske regioner og fører bl.a. kontrol med kommunernes virksomhed. Fylkerne ledes af en statsforvalter, som er statens repræsentant i et fylke og bidrager til, at regeringens retningslinjer bliver fulgt op.

De ordinære kommuner har i lighed med danske kommuner ansvar for en række velfærdsområder, herunder bl.a. dagtilbud, grundskole, sociale opgaver, pleje og omsorg, tekniske opgaver som kommunale veje og opgaver inden for kultur og fritid.

Oslo varetager både opgaver som fylkeskommune og primær kommune. Oslo Kommune styres efter en parlamentarisk styringsmodel, hvor byrådet står til ansvar overfor bystyret, der minder om den måde, som regeringen står til ansvar overfor Folketinget. Bystyret er Oslo Kommunes øverste myndighed og består af 59 medlemmer og 89 suppleanter.

Byrådet leder kommunens administration og er ansvarlig for at gennemføre bystyrets beslutninger. Byrådet består af en byrådsleder og syv byråd for forskellige fagområder. Julie Remen Midtgarden (Høyre) er politisk ansvarlig for Byråd for uddannelse, og har ansvar for:

- Barnehager
- Grundskole og videregående skoler
- Aktivitetsskolen (AKS)
- Fagskolen i Oslo
- Fag- og yrkesopplæring
- Voksenopplæring
- Skoleudbygning

### Børn og Unge

Administration og Rådgivning  
Aarhus Kommune

### Sekretariat-Rådhuset

Rådhuspladsen 2  
8000 Aarhus C

Direkte telefon: 41 85 48 92

Sag: EMN-2023-010941  
Dokumentnummer:  
12243011

Sagsbehandler:  
Emil Mondrup Højgaard Jespersen  
Zidan Jidar



## 2. Dagtilbudsområdet

10. september 2024

Side 2 af 5

### 2.1. Grundlæggende om barnehagen

Centralt i dagtilbuddet i Oslo er Barnehagen (børnehaven). Børnehaven er et tilbud for børn i alderen 0-6 år. Oslo har ca. 750 børnehaver. De har hver især forskellig organisering, størrelse, pædagogisk profil (f.eks. Montessori- eller Steinerpædagogikken) og ejerskab. Over halvdelen af børnehaverne er private.

### 2.2. Fælles børnehavepolitik for barnehager

Alle børnehaver i Norge er forpligtet til at følge en bestemt børnehavepolitik, hvor hovedværdierne er: *barndom som værdi i sig selv, demokrati, diversitet, gensidig respekt, ligestilling, ligestilling, ligeværd, bæredygtig udvikling, livsmestring og sundhed*. Det betyder, at der ikke er store forskelle i pædagogisk praksis mellem offentlige og private børnehaver, hvor alle er forpligtet til at følge samme børnehavepolitik.

### 2.3. Typer af barnehager

Der er fem grundlæggende typer af børnehaver i Oslo, 1) Ordinær barnehage 2) familiebarnehage og 3) Åben barnehage, 4) bedriftsbarnehage og 5) studentbarnehage.

- **Ordinær barnehage:** er en almindelig børnehave. Disse kan være private eller offentlige.
- **Familiebarnehage:** er en børnehave, som foregår i private hjem, med op til 10 børn, normalt op til 3 år gamle.
- **Åben barnehage:** er en drop-in børnehave, hvor forældrene møder med børnene. Aktiviteterne fokuserer på leg, sprog og sociale relationer, og er en måde, hvorpå, at man kan socialisere med andre børn og forældre i nærområdet.
- **Bedriftsbarnehage:** er en børnehave ejet af en virksomhed eller organisation, hvor man primært lader børn af de ansatte i virksomheden/arbejdspladsen gå.
- **Studentbarnehage:** er en børnehave, der primært optager børn af videregående uddannelsesstuderende. Oslo Universitet har f.eks. tilkøbt en sådan børnehave.

### 2.4. Betaling af børnehaveplads

En fuldtidsplads i en børnehave koster højst 2.000 NOK pr. måned i Oslo Kommune. Det gælder både for kommunale og private institutioner. Derudover skal der betales for mad, som i offentlige børnehaver er på 300 NOK om måneden. Lavindkomstfamilier kan søge om en reduceret børnehavpris. Derudover har nogle børn ret til 20 timers gratis børnehave om ugen, hvilket kaldes gratis *kernetid*. Gratis kernetid gives til de to nedenstående grupper:

- 1) Børn født i 2019, 2020, 2021 og 2022 fra familier med en samlet årsindkomst på under 642.700 NOK.
- 2) Børn født i 2019 og 2020 fra familier med en samlet årsindkomst på under 750.500 NOK, der går i børnehave i en af bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand.



10. september 2024

Side 3 af 5

### 2.5. Specialpædagogisk hjælp for 0-6-årige

Børn med et behov for ekstra støtte og hjælp, kan få specialpædagogisk hjælp. Forældre kan indsende en ansøgning om specialpædagogisk hjælp, hvor der bliver foretaget en vurdering af, hvorvidt den skal sendes til Pædagogisk psykologisk tjeneste (PPT) eller om andre tiltag er tilstrækkelige. Hvis ansøgning sendes til PPT, vurderer PPT, om barnet har behov for specialpædagogisk hjælp. Med udgangspunkt i PPT's vurdering, så træffes der afgørelse om, hvilken hjælp barnet skal have.

I Oslo er der 1323 (2023) børn i børnehave, som modtager specialpædagogisk hjælp. Børn som går i børnehaven og har nedsat funktionsevne, får et individuelt tilrettelagt børnehavetilbud.

## **3. Skoleområdet**

### 3.1. Grundlæggende om grundskolen

Grundskoleundervisning er obligatorisk i Norge. Den offentlige grundskoleundervisning er gratis og finansieret af kommunen. Dertil kommer, at der også er private grundskoler. Der er ca. 70.000 elever i Oslo. Andelen af elever i privatskole er ca. 5,5% mens andelen i kommunalskole er ca. 94,5%. Frem til 2020 blev elevtallet øget hvert år, mens det har været mere stabilt de sidste fire år tæt på de 70.000 elever.

### 3.2. Grundskolens varighed

Grundskolen varer 10 år, og eleverne starter normalt det år, de fylder 6 år. Grundskolen har to trin. Det første trin kaldes *barnetrinnet* (1.-7.klassetrin), og det andet trin (8. – 10. klassetrin) kaldes *ungdomstrinnet*.

### 3.3. Nationale test

Norge har nationale test. Formålet med disse er at kortlægge elevernes færdigheder i læsning, regning og engelsk. Kort efter eleverne er startet på hhv. 5., 8. og 9. klasse tages national testen. Eleverne i Oslo præsterer over det nationale gennemsnit på alle prøverne.

### 3.4. Læreplaner

I Norge benyttes også læreplaner. Det såkaldte *læreplanværk* består af en 1) overordnet læreplan, 2) fagspecifik læreplan (fx i matematik), og 3) fag- og timefordelings læreplan. Den overordnede læreplan beskriver et overordnet grundsyn, som skal præge den pædagogiske praksis ude i de konkrete skoler.

### 3.5. Specialundervisning

I Oslo Kommune modtager 7,3% (2023-24) af eleverne i grundskolen specialundervisning. Specialundervisningen har ikke en fast form, men afhænger af den enkelte elevs behov. For nogle elever kan dette indebære ekstra hjælp eller hjælpemidler i den ordinære undervisning, mens andre har behov



for undervisning i mindre grupper. Udgangspunktet for specialundervisning i Norge er, at eleven skal være i den ordinære klasse, hvis muligt. Der er 51% af børnene i Norge, som hovedsageligt får specialundervisning i den ordinære klasse, mens 36% får det i en gruppe, og de resterende 13% får det alene (2023-24).

10. september 2024  
Side 4 af 5

### 3.6. Retten til specialundervisning

Dem der ikke kan få et tilfredsstillende udbytte af den ordinære undervisning, har ret til specialundervisning. Før det afgøres, om der skal gives specialundervisning, skal der foreligge en vurdering udarbejdet af Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). PPT giver råd om, hvilken slags uddannelses tilbud, som bør gives til den pågældende elev. Der ligger et krav til skolen om, at forud for en henvisning til PPT, må skolen vurdere, om de kan hjælpe eleven indenfor det ordinære tilbud. Derudover må skolen prøve tiltag ud indenfor *tilpasset læring*. Hvis eleven fortsat ikke har et tilstrækkeligt udbytte af undervisningen, skal skolen henvise til PPT.

### 3.7. Pedagogisk-Psykologisk tjeneste (PPT)

Pædagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT) hjælper børnehaver og skoler med bestemte opgaver. PPT beskæftiger sig primært med 3 typer af opgaver: 1) Samarbejder og støtter skoler og børnehaver i det forebyggende arbejde. 2) bistår skoler og børnehaver med kompetence- og organisationsudvikling. 3) sagkyndig vurdering af elever og børns særlige behov, fx specialundervisningsbehov.

### 3.8. Aktivitetsskolen (AKS)

Aktivitetsskolen (AKS) svarer til SFO, som det i øvrigt hedder i resten af Norge. AKS udbydes før og efter skoletid, og i nogle af skolens ferier. Børn fra 1. til 4. klasse kan gå på AKS. Børn med særlige behov har også ret til en plads i 5.-7. klasse, som er gratis. En fuldtidsplads koster 3.565 NOK pr. måned og en deltidsplads koster 2.410 NOK pr. måned. Prisen kan dog variere afhængigt af f.eks. familiens indkomst. Der har været en støt stigning i antallet af elever på AKS de seneste år. I 2014/2015 gik 76,5 procent af eleverne i 1.-4. klasse i Oslo på AKS, mens det tal er steget til 97,3 procent i 2023/2024.

## **4. Bilag**

1. Årsberetning\_Utdanningsetaten: *Giver oversigt over mål og resultater i Osloskolen.*

2. Kunnskapsoppsummering spesialundervisning: *Der er foretaget en stor gennemgang af specialundervisningen. Vil blive præsenteret under studieturen.*



3. Kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune: *Vil blive præsenteret under studieturen.*

10. september 2024  
Side 5 af 5

4. Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager 2024-2030: *Byrådets strategi for kvalitet i børnehaven. Vil blive præsenteret under studieturen.*

5. En mer inkluderende barnehage: *Vil blive præsenteret under studieturen. Der kan også findes [information om arbejdet her](#).*



## Handout til brug på Børn og Unge-udvalgets studietur

19. september 2024  
Side 1 af 2

### Baggrund

Norge og Danmark ligner hinanden på en række områder. Vi har flere af de samme udfordringer i forhold til børn og unges mistrivsel og øget segregationspres. Formålet med studieturen til Oslo er at indhente viden om, hvordan en kommune, der på mange måder ligner Aarhus, håndterer disse udfordringer, ligesom det er formålet, at studieturen kan give inspiration til det videre arbejde i Aarhus Kommune.

Nedenfor er en række spørgsmål, som med afsæt i baggrundsmaterialet samt de forskellige oplæg og besøg kan danne inspiration for spørgsmål under turen.

### Spørgsmål

#### Den politiske opgave

- Hvilke udfordringer står man med på børn og unge området?
- Hvilke rammevilkår er der for området?
- Hvad er man særligt lykkedes med?
- Hvad har det krævet (ressourcer, tid, strukturer, fagligheder, tværpoltiske samarbejde)?
- Hvor har der været modstand?
- Hvem har været inddraget?

#### Dagtilbud

##### *Personale*

- Hvordan ser normeringen ud?
- Hvad er andelen mellem uddannet og ikke-uddannet personale?
- Hvilke muligheder er der for efteruddannelse og kompetenceforløb?

##### *Almen og special*

- Hvordan arbejdes der med tidlig opsporing og indsatser? Hvilken rolle spiller PPT?
- Hvilke forskelle er på tværs af børnehaver og bydele, og hvad gøres der for at udligne? (Sprogstøttebehov, kvalitet mv.)
- Hvordan arbejdes der med overgange til skole?
- Hvad er der af specialpædagogiske tilbud på dagtilbudsområdet?
- Hvordan er de økonomiske rammer for specialpædagogisk hjælp?
- Hvordan er samarbejdet med PPT? Hvor tæt er de på praksis?
- Lader de sig inspirere af Lillehammer? Hvorfor, hvorfor ikke?

### Børn og Unge

Administration og Rådgivning  
Aarhus Kommune

### Sekretariat-Rådhuset

Rådhuspladsen 2  
8000 Aarhus C

Direkte telefon: 41 85 48 92

Sag: EMN-2023-010941  
Dokumentnummer:  
12684938

Sagsbehandler:  
Emil Mondrup Højgaard Jespersen



## Skole

19. september 2024

### *Personale*

Side 2 af 2

- Hvordan fordeler personalet sig opgjort på faggruppe?
- Hvilke muligheder er der for efteruddannelse og kompetenceforløb?

### *Almen og special*

- Hvad er klasseloftet på de forskellige klassetrin?
- Hvordan arbejdes der med forebyggende indsatser? Hvilken rolle spiller PPT?
- Hvilke forskelle er der på tværs af skoler og bydele, og hvad gøres der for at udligne? (Elevsammensætning, kvalitet mv.)
- Hvornår defineres et tilbud som specialundervisning?
- Hvordan er de økonomiske rammer for specialundervisning?
- Hvordan er samarbejdet med PPT? Hvor tæt er de på praksis?
- Lader de sig inspirere af Lillehammer? Hvorfor, hvorfor ikke?

### *Privatskoler*

- Hvilke strukturelle og økonomiske forudsætninger er for at drive privatskoler?
- Har der været iværksat særlige tiltag for at styrke andelen af elever på kommunalskoler?

### *Aktivitetsskolen*

- Er der iværksat særlige tiltag for at styrke optaget?
- Hvordan er samarbejdet mellem skolen og aktivitetsskolen? Er der indsatser på tværs?

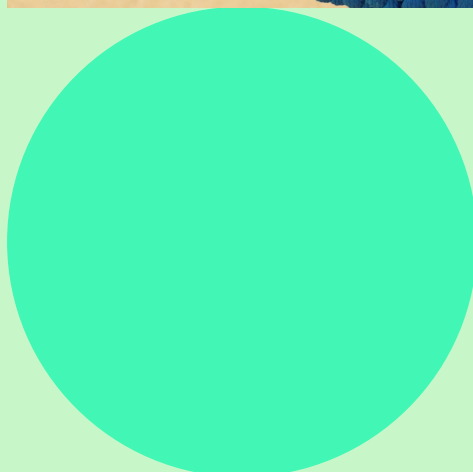




Oslo

Utdanningsetaten

# Årsberetning 2023



## Innhold

<b>Leders beretning .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Ansvarsområde.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Måloppnåelse.....</b>	<b>6</b>
2.1. <i>Situasjonsbeskrivelse .....</i>	7
2.2. <i>Måloppnåelse .....</i>	9
2.3. <i>Styring og kontroll.....</i>	54
<b>3. Sammenligning av budsjett og av regnskap .....</b>	<b>59</b>
3.1. <i>Driftsregnskap.....</i>	60
3.2. <i>Investeringsregnskap.....</i>	61
3.3. <i>Investeringsregnskap på prosjektnivå .....</i>	63
3.4. <i>Noter til investeringkapet .....</i>	66
<b>4. Særskilt rapportering.....</b>	<b>67</b>
4.1. <i>Økt flyktningestrøm .....</i>	68
4.2. <i>Digitalisering i Osloskolen .....</i>	68
4.3. <i>Tiltak for å forbedre service overfor innbyggere og næringsliv .....</i>	70
4.3.1. <i>Elev og lærlingerrettede tiltak.....</i>	70
4.3.2. <i>Kommunikasjon .....</i>	71
4.4. <i>Saksbehandlingstid .....</i>	73
4.5. <i>Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse.....</i>	74
4.6. <i>Universell utforming .....</i>	74
4.7. <i>Likestillingstiltak rettet mot byens innbyggere.....</i>	75
4.8. <i>Læringer .....</i>	76
4.9. <i>Rapportering innen HR-området, helse, miljø og sikkerhet (HMS).....</i>	76
4.10. <i>Samfunnssikkerhet og beredskap .....</i>	80
4.11. <i>Bruk av konsulenter .....</i>	81
4.12. <i>Andre bestillinger/oppdrag.....</i>	83
<b>5. Miljø- og klimarapportering.....</b>	<b>86</b>
<b>6. Oppfølging av verbalvedtak og flertallsmerknader .....</b>	<b>89</b>
6.1. <i>Utkvittring av bystyrets verbale vedtak og merknader.....</i>	90
6.2. <i>Merknader fra kommunerevisjonen og kontrollutvalget.....</i>	95
<b>7. Kapittelomtaler .....</b>	<b>96</b>
<b>8. Vedlegg .....</b>	<b>118</b>
8.1. <i>Fullstendighetserklæring.....</i>	118
8.2. <i>Mottatte gaver .....</i>	120
8.3. <i>Oversikt per skole .....</i>	123



# Leders beretning

Skolens rolle i samfunnet er viktigere enn noen gang. Vi skal sikre at alle elever og lærlinger får den kunnskapen og kompetansen de trenger for å delta i arbeids- og samfunnslivet, og skape seg gode liv. I tillegg til å utvikle grunnleggende ferdigheter, skal elevene lære å tenke kritisk, og handle etisk og miljøbevisst. I en stadig mer polarisert verden der klimakriser truer og demokratier er under press, er det viktigere enn noen gang at elevene blir engasjerte borgere som står opp for demokrati og frihet.

Ikke alle aspekter av dette oppdraget er like målbart. Likevel vet vi en del om hvordan det går med elevene og lærlingenes faglige og sosiale utvikling i Oslo. Resultater fra nasjonale prøver viser at Osloskolens elever har gode grunnleggende ferdigheter, sammenliknet med resten av landet. Oslo skiller seg fortsatt ut nasjonalt ved at en større andel elever presterer på høyeste mestringsnivå på alle prøvene, og en lavere andel på det laveste nivået. Det er likevel noen negative trender, som viser at satsingen på grunnleggende ferdigheter må videreføres og forsterkes.

I 2023 inngår eksamenskarakterer i beregningen av grunnskolepoengene igjen, og snittet har gått litt ned både i Oslo og nasjonalt. De gjennomsnittlige grunnskolepoengene er likevel høyere enn før pandemien, og høyere i Oslo enn resten av landet. Også eksamenskarakterene i Oslo er gode, sammenliknet med nasjonalt nivå. Andelen som fullfører og består det skoleåret de påbegynte i v var på 81,3 % i 2023.

Bruk av læringsteknologi gir nye muligheter og utfordringer for undervisningen. I Osloskolen vil vi ha en kunnskapsbasert tilnærming til bruk av læringsteknologi. Prosjektet *StøDig* (digitalt støttet lese-, skrive- og språkopplæring) støtter Osloskolene i å bruke læringsteknologi hensiktsmessig i lese-, skrive-, og språkopplæring på 1.-4. trinn.

Prosjektet er tett koblet sammen med *Gameplay* prosjektet som bruker maskinlæring for å avdekke lese- og skrivevansker hos førsteklasingene.

Utdanningsetaten arbeider også for å trygge elevenes bruk av digitale læremidler. Gjennom verktøyet *Jamf* kan lærere og foresatte styre elevenes tilgang til internett og ulike apper på den digitale enheten de bruker.

Boklesing gjøres fortsatt best med bok. Å utvikle leseglede er den beste veien til gode leseferdigheter. Osloskolen satser på skolebibliotek slik at alle elever skal møte god og tilpasset litteratur. I 2023 har vi også startet arbeidet med satsingen *Hele Osloskolen leser*. Dette skal gå over flere år og er en omfattende satsing for å øke lesegleden blant alle elevene i Osloskolen fra 1. til 13. trinn, og deltakere på voksenopplæringen.

Elevundersøkelsen viser at flere elever enn før svarer at de har blitt mobbet på skolen to til tre ganger i måneden eller oftere. Osloelevene oppgir i større grad enn landsgjennomsnittet å bli mobbet. Det er en tilbakemelding fra elevene våre som vi tar på største alvor. Vi er opptatt av å finne ut hva som er årsaken til økningen i mobbetallene, for så å vurdere hvilke tiltak vi skal iverksette. Vi ser også at mange elever trives, samtidig som det er noe nedgang i elevenes motivasjon.

Skolen skal være trygg for alle. Det er flere ansatte i skolen som melder om opplevde hendelser av vold eller trusler om vold. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at dette er en nasjonal trend. I Oslo er det utarbeidet og iverksatt en egen handlingsplan for forebygging av mobbing, vold og trusler. Ansattes kunnskap om hvordan de skal møte atferd som utfordrer heves gjennom kurs i forebygging, mestring og trygging (FMT-kurs).



Laget rundt eleven er viktig, også for arbeidet med å skape trygge skoler. Utdanningsetaten har videreutviklet samarbeidet med bydelene, til elevenes beste.

De siste årene har krig, katastrofer og konflikter berørt elever i Osloskolen. Også i 2023 er det lagt ned en betydelig innsats i hele organisasjonen for å kunne bidra med å gi et skoletilbud til flyktninger. Krig og konflikt i andre deler av verden kan påvirke elevenes læringsmiljø og opplevelsen av trygghet på skolen. For å støtte skolene har Utdanningsetaten samlet ressurser og informasjon til bruk i opplæringen og for å ivareta og følge opp elever som opplever utrygghet og krenkelser.

Utdanningsetatens justerte netto driftsbudsjett utgjorde 18 mrd. i 2023. Den økonomiske driften gikk med et mindreforbruk på 237,3 mill., tilsvarende 1,3 % av justert netto driftsbudsjett.

I 2023 åpnet nye Voldsløkka skole, en ungdomsskole med kulturstasjon og kultursal. Bjølsen skole ble omstrukturert til en ren barneskole. Det nye voksenopplæringscenteret Oslo VO Hovinbyen på Økern ble også åpnet, i tillegg til en ny lokasjon for videregående skolekapasitet på Elisenberg.

Mangfold er en viktig verdi i Osloskolen og mange skoler satte også i år kjønns- og seksualitetsmangfold på agendaen i juni i forbindelse med markering av Pride. Osloskolen gikk for første gang samlet i Pride-paraden under parolen Osloskolen for alle – elsk hvem du vil.



Foto: Siw Pessar

3. februar 2023

*Marte Gerhardsen*

Marte Gerhardsen  
direktør



1

# Ansvarsområde



Utdanningsetaten har det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for grunnskoleopplæring, videregående opplæring, voksenopplæring inkludert norskopplæring og fengselsundervisning, spesialundervisning, fagopplæring, Fagskolen Oslo (FO), pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), Aktivitetsskolen (AKS) og Sommerskolen Oslo.

I 2023 var det politiske ansvaret for Fagskolen og Voksenopplæringen i Oslo lagt til Byrådsavdeling for arbeid, inkludering og sosiale tjenester, sektor for arbeid, inkludering og sosiale tjenester. Utdanningsetaten rapporterer på Fagskolen og Voksenopplæringen i årsberetningen, i tråd med Utdanningsetatens tildelingsbrev for 2023.

Oslo er både kommune og fylkeskommune. Direktøren i Utdanningsetaten er administrativ og faglig leder for kommunal og fylkeskommunal opplæring i samsvar med lover, forskrifter og rundskriv fra statlige og kommunale myndigheter.

Utdanningsetaten har ansvar for

- drift, utvikling, oppfølging og veiledning av utdanningsvirksomhet hjemlet i opplæringsloven, barnehageloven, lov om fagskoleutdanning, integreringsloven/introduksjonsloven, samt forskrifter som Oslo kommune fastsetter
- finansiering av grunn- og videregående opplæring for barn, unge og voksne bosatt i Oslo, men som av ulike grunner oppholder seg i andre kommuner
- å fatte vedtak om og finansierer spesialundervisning, særskilt språkopplæring og skyss for elever i private skoler som er bosatt i Oslo kommune etter privatskoleloven
- bistå barnehagene og skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet og opplæringen. Der loven krever det skal PPT utarbeide sakkyndig vurderinger
- på vegne av Oslo kommune bidra til å fremskaffe læreplasser, formidle elever og deltagere fra skole til bedriftsopplæring og avvikle fag-/svenne- og kompetanseprøver
- det administrative og faglige ansvar for gjennomføring av bestemmelsene i opplæringsloven om fagopplæring
- sekretariat for Yrkesopplæringsnemnda

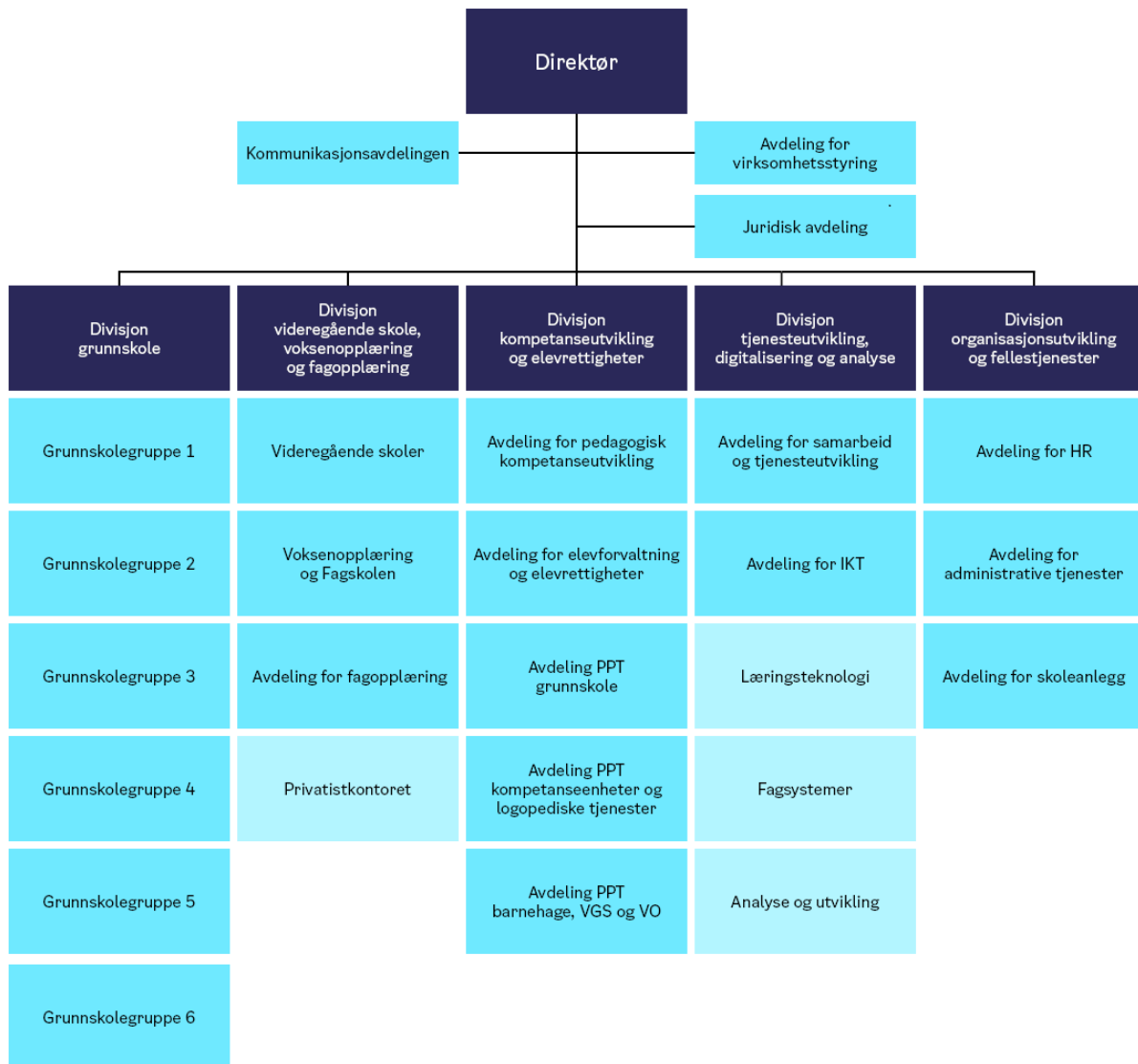
## Organisasjon Utdanningsetaten

Grunnskolene i Oslo er delt inn i skolegrupper som ledes av skoledirektører og utgjør Divisjon grunnskole. Videregående skoler og voksenopplæringssettene ledes også av skoledirektører og er organisert i Divisjon videregående skole, voksenopplæring og fagopplæring. I denne divisjonen ligger etatens ansvar for de fylkeskommunale utdanningsløpene. Skoledivisjonene får støtte til å levere på sine oppdrag fra tre støttedivisjoner.

Kommunikasjonsavdeling, juridisk avdeling og avdeling for virksomhetsstyring er stabsavdelinger. Disse leverer tjenester direkte til skolene, i tillegg til å være stabsfunksjon for direktøren.



## Organisasjonskart



## Bemanning

	31.12.2022	31.12.2023	Endring
Ansatte	17 851	17 984	133
Årsverk	14 482	14 685	203
Lærlinger, antall	185	175	-10

Kilde: HR per 31.12.2023



# Måloppnåelse

Punkt 3, Bilag 5: 1.1.  
Arbeidsting\_2019\_2020  
Utdanningsetaten.pdf

2





## 2.1. Situasjonsbeskrivelse

### Aktivitet



- **83** Barneskoler
- **24** Barne- og ungdomsskoler
- **28** Ungdomsskoler
- **1** Kombinert grunn-/videregående skole
- **24** Videregående skoler
- **15** spesialskoler, hvorav
  - ✓ **5** har tilbud til elever både på grunn- og videregående nivå
  - ✓ **3** har tilbud på videregående nivå
  - ✓ **7** har tilbud på grunnskolenivå
- **7** Voksenopplæringscenter
- Fagskolen

#### I tillegg kommer

- **112** Kommunale Aktivitetsskoler
- Oslo kommunale skolehager
- Oslo sjøskole
- Oslo skolemuseum
- Oslo VO Servicesenter, herunder Karriere Oslo
- Markaskolen
- Sommerskolen Oslo
- Osloven Saemien Skuvle/ Oslo Sáme Skávlå/ Oslo Sámi Skuvla /Oslo samiske skole
- Språksenteret for intensiv norskopplæring i Osloskolen (5.-10. trinn)





Samlet var det  
**93 846** elever/studenter i  
skolene per 1.10

- 65 692** elever i grunnskolene
- ✓ Hvorav **659** elever i byomfattende spesialgrupper
- ✓ Hvorav **728** elever i mottaks-/alfabetiseringsgrupper
- ✓ Hvorav **499** elever i spesialskoler på grunnskolenivå
- 19 297** elever i videregående skoler
- ✓ Hvorav **375** elever i spesialskoler på videregående nivå
- 7 977** aktive deltakere i voksenopplæringen
- 848** studenter ved Fagskolen Oslo
- 32** elever fikk sitt opplæringstilbud på Språksenteret 5.-10. trinn pr 1.10.23

**26 515** barn i kommunale aktivitetsskoler per 1.10

**17 763** tilbudte kursplasser ved Sommerskolen

**3 995** aktive lærekontrakter per 31.12

**36** elever i korttidstilbud i grunnskolen

**8** akutt plasser i grunnskolen

**135** barn i førskolealder med spesialpedagogisk hjelp innen syn, hørsel, autisme og multifunksjonshemninger

**26 655** eksamensprøver for privatister videregående opplæring

**337** barn i grunnskolealder er plassert i fosterhjem utenfor Oslo

- ✓ Hvorav **155** elever hadde vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2023/2024

Utdanningsetaten har hatt ansvar for å fatte vedtak for

**221** elever i private skoler med vedtak om spesialundervisning

**32** elever i videregående private skoler med vedtak om spesialundervisning

**106** elever i private skoler med vedtak om særskilt språkopplæring

**31** barn med særskilte behov i private SFO v/private skoler

**Skolelostjenesten** arbeider med den nasjonale minoriteten romer. Tjenestens langsiktige mål er å øke andelen elever som fullfører grunnskoleopplæringen og fullfører og består videregående opplæring. Skolelostjenesten bistår skoler med elever fra rombefolkningen i Oslo, Lørenskog og andre omkringliggende kommuner.

I Osloskolen gis det tilbud om **International Baccalaureate (IB)** på Manglerud skole for 1.-10. trinn og på Blindern videregående skole for 10. trinn og 11.-13. skoleår.

Blindern og Bjørnholt videregående skoler har IB-tilbud på vg2 og vg3.



## Nøkkeltall

Nedenfor følger nøkkeltall som er innhentet fra andre kilder enn KOSTRA. Nøkkeltall basert på KOSTRA blir ikke publisert før 15. mars 2024. KOSTRA nøkkeltall for Utdanningsetaten vil bli publisert i byrådets Årsberetning.

Nøkkeltall PPT (kap. 203)			
	Resultat 2021	Resultat 2022	Resultat 2023
Ferdigstilte sakkyndige vurderinger (antall)	4 774	5 053	5 455
Gjennomsnitt behandlingstid per sakkyndig vurdering (dager)	70,4	73,7	75
Antall sakkyndige vurderinger (enkeltbarn/elev) per årsverk	30,7	28,3	33
Antall henviste systemsaker	418	591	427

Kilde: Flyt PPT

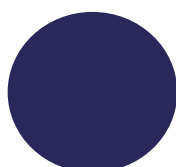
## 2.2. Måloppnåelse

Utdanningsetatens visjon og mål er vedtatt av bystyret. I 2023 var grunnskoler, AKS, PPT, videregående skoler og fagopplæringen er underlagt Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, og Voksenopplæring og fagskolen var underlagt Byrådsavdeling for Arbeid, integrering og sosiale tjenester. Under fremkommer visjon og mål for Utdanningsetaten for 2023.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	
<b>Visjon</b>	I Oslo skal alle barn og unge ha en trygg og inkluderende oppvekst med like muligheter. Familiene skal få god støtte og hjelp, så raskt som mulig. Barn og unge skal selv oppleve at hjelpesystemene er nyttige, trygge, og samarbeidende. Oslos barnehager og skoler skal ha høye ambisjoner og forventninger til den enkeltes faglige og sosiale utvikling, og motivere til lek, læring, nysgjerrighet, engasjement og kreativitet. Barn og unge skal oppmuntres til å delta i utvikling av et demokratisk og bærekraftig samfunn.
<b>Langsiktige resultatmål</b>	Elevenes motivasjon for læring og følelse av mestring skal være like høy gjennom hele grunnskolen og videregående opplæring
	Minst 1 av 3 skal søke yrkesfag
	85 % av elevene skal fullføre og bestå videregående opplæring



<b>Mål</b>	<b>Mål 1:</b> Elever og lærlinger skal ha et trygt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som er fritt for mobbing, vold og overgrep
	<b>Mål 2:</b> Elever og lærlinger skal møte medarbeidere med høy kompetanse og tid til å følge opp den enkelte
	<b>Mål 5:</b> Alle elever skal ha grunnleggende ferdigheter tidlig i skoleløpet, og ferdighetene skal videreutvikles gjennom hele det 13-årige løpet
	<b>Mål 6:</b> Elevenes kompetanse i og på tvers av fag skal utvikles gjennom medvirkning, dybdelæring, etisk og kritisk tenking
	<b>Mål 7:</b> Flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv
	<b>Mål 8:</b> Kapasiteten i skole- og læreplasser skal møte forventet vekst i antall elever og lærlinger, og byggene skal bidra til et trygt og inkluderende læringsmiljø



**Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester**

<b>Mål</b>	<b>Mål 1:</b> Innbyggerne møter sammenhengende og tilgjengelige tjenester der medarbeidere har riktig kompetanse og nok tid
	<b>Mål 4:</b> Deltakelsen i arbeidslivet er økt i bydelene med lavest sysselsettingsandel
	<b>Mål 6:</b> Arbeidsgivere i Oslo har tilgang på den kompetanse de trenger
	<b>Mål 8:</b> Innbyggerne har mulighet til å delta, bidra og bli inkludert i fellesskap

### Strategisk arbeid i Utdanningsetaten

Byrådets budsjettforslag og bystyrets budsjettvedtak stiller klare mål, forventninger og krav til Utdanningsetaten som helhet. Utdanningsetatens strategiske arbeid understøtter sammenhengen mellom mål og bevilgninger i tråd med bystyrets budsjettvedtak og Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring.

Overordnede mål og føringer ligger til grunn for systematisk strategisk arbeid i Utdanningsetaten. Forankring av strategiske føringer på den enkelte skole, voksenopplæringsssenter og Utdanningsadministrasjonen gjøres gjennom fellesmøter, veiledningsmaterieell og workshops.

Utdanningsetatens strategiske kart er forankret i de overnevnte politiske målene, strategier og nasjonale føringer for opplæringen. Målene i Elev- og lærlingperspektivet er identiske med byrådets mål fra Sak 1/2023, og er knyttet direkte til elevenes/deltagernes faglige og sosiale læring. Målene i perspektivene for kvalitetsutvikling, kompetanseutvikling og ressurser er viktige forutsetninger for måloppnåelsen i Elev- og lærlingperspektivet.



## Mål, tiltak, resultatindikatorer på Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskaps område



### **Mål 1**

**Elever og lærlinger skal ha et trygt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som er fritt for mobbing, vold og overgrep**

For at elevene skal få et trygt og godt læringsmiljø må faglig og sosial læring ses i sammenheng på alle skolens arenaer. Overordnet del i nytt læreplanverk understreker viktigheten av dette perspektivet. Profesjonsfellesskapet i Osloskolen utvikler seg på feltet og Utdanningsetaten støtter skolene i arbeidet gjennom veiledning av lærere og skoleledere. Det er etablert nettverk for ansatte som jobber i elevrettede tjenester i vgs og sosialpedagogiske rådgivere i ungdomsskolen. Skolene har tilgang til ulike kompetansehevingstilbud som skolene benytter i eget utviklingsarbeid. Det er i 2023 gjennomført en omfattende kompetanseheving blant skolens ansatte, for å forebygge tilfeller av vold og trusler i Osloskolen.

Det har i 2023 vært igangsatt et arbeid med å etablere en inkluderende avgangsmarkering for russen.

I vedtatt budsjett for 2023 var følgende tre tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Styrke skolenes arbeid med trygt og inkluderende læringsmiljø.****Tiltak 2: Osloskolen skal samarbeide med bydelene og andre tjenester for å sikre at barn og unge har et godt skole- og oppvekstmiljø.****Tiltak 3: Legge fram og følge opp helhetlig plan for forebygging og håndtering av vold og trusler i Osloskolen.**

Trygge og inkluderende læringsmiljø er avgjørende for elevers læring og utvikling. Elevundersøkelsen viser en økende andel elever som blir mobbet, og dette er en nasjonal trend. Dette gjør arbeidet mot mobbing og for inkludering viktigere enn noen gang. Arbeidet for å styrke læringsmiljø er prioritert i Osloskolen, både gjennom oppfølging av rektors ledelse på skolen, kompetanseheving, støtte og bistand.

På oppstartsamlingen for alle rektorene i august var inkluderende læringsmiljø tema og sentralt arrangert planleggingsdag ble holdt for alle ansatte i osloskolen om læringsmiljø. Hensikten var å øke kompetanse og rette oppmerksomheten mot viktigheten av læringsmiljø på alle skoler.

De siste årene har krig, katastrofer og konflikter berørt elever i Osloskolen. Dette kan påvirke elevenes læringsmiljø og opplevelsen av trygghet på skolen. For å støtte skolene har Utdanningsetaten samlet ressurser og informasjon til bruk i opplæringen og for å ivareta og følge opp elever som opplever utrygghet og krenkelsler.

### Støtte og veiledning i skolemiljø saker

Utdanningsetaten har videreutviklet nettressurser for å kommunisere med og støtte skolene i arbeidet med å skape trygge og inkluderende læringsmiljøer. Målet er å styrke skolenes forebyggende arbeid. Nettressursen gir skolene en samlet oversikt over rutiner, maler, veiledningsmateriell og oppdatert forskning. Dette skal støtte opp under skolens aktivitetsplikt og elevenes rett til et trygt og godt læringsmiljø i henhold til opplæringsloven kapittel 9 A. Skolene må ha gode rutiner for å følge med, gripe inn og varsle ved mistanke eller kjennskap til at en elev har et utrygt læringsmiljø, og undersøke og sette inn tiltak ved behov. Utdanningsetaten gir pedagogisk og juridisk veiledning i både enkeltsaker og i skolens forebyggende arbeid og følger opp varslinger til skoleeier og saker som er meldt Statsforvalteren. Veiledningen ses i sammenheng med aktivitetsplikten, og gir støtte til skolenes arbeid med blant annet undersøkelser, tiltak og skole-hjemsamarbeid.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal bidra til et varig kompetanseløft for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PPT. Det er gjennomført fagsamlinger organisert bydelsvis, hvor tema har vært styrkning av kapasitet i barnehager, skoler og PPT/UDA på sentrale fagområder. I løpet av 2023 er første del av to samlinger gjennomført for hele Osloskolen og med alle bydelene i Oslo.

### Oslo som traumeinformert by

For å ivareta arbeidet med implementering av strategi for en traumeinformert by, har Utdanningsetaten hatt følgende innsatser:

- I samarbeid med KORUS (Kompetansesenteret for rusfeltet) har Utdanningsetaten arrangert workshopen "Barndomsbelastninger – arbeid med Oslo som traumeinformert by" for alle skoler i Oslo. Målgruppen var skoleledere, sosiallærere/rådgivere og ansatte i bydel.
- Utarbeidelse av en kompetansepakke hvor målgruppen er alle skolens ansatte. Kompetansepakken er utarbeidet i samarbeid med KORUS, og består av webinarer og faglige ressurser som skolen bruker for å øke ansattes kompetanse om prinsipper for traumebevisst praksis.
- I Områdesatsningen har Utdanningsetaten i samarbeid med bydel Gamle Oslo og Politi enhet sentrum igangsatt et arbeid med økt kompetanse og systematisk bruk av traumeinformert tilnærming i

pilotprosjektet “Økt livsmestring – på vei mot en traumeinformert by”. Tøyen og Vahl skole deltar i prosjektet som ble startet opp i 2022. Målet med prosjektet er å gi barn i bydel Gamle Oslo bedre forutsetninger for å mestre livet.

- I prosjektet *Levekårssatsningen* har Mortensrud, Linderud og Tøyen skoler jobbet med videreutvikling av traumeinformert tilnærming gjennom spesielt tilsatte og systematisk kompetanseheving av hele personalet.

## Russetid

For mange av elevene våre starter planleggingen av russefeiringen allerede før de søker videregående opplæring. Elever, foreldre og ansatte erfarer at dette skaper utfordringer for skolemiljøet gjennom alle årene på videregående, og ønsker et helhetlig arbeid med russetiden og opptakten av den i Osloskolen. Med utgangspunkt i opplæringsloven kapittel 9A er dette skolen og skoleeiers ansvar.

Derfor jobber Utdanningssetaten med en handlingsplan for russetid i Osloskolen, som skal slutføres i 2024. I 2023 har vi arrangert to digitalt foreldremøter for foreldre på tiende trinn og i videregående. Det deltok 10.000 foresatte på det første, og 7000 foresatte på det andre. Vi produserte også en film om russetid som blant annet ble vist på foreldremøter og i sosiale medier.

## Handlingsplan for forebygging av mobbing, vold og trusler i Osloskolen

Hendelser med vold eller trusler om vold mot ansatte i Osloskolen rapporteres i kommunens HR-system. Rapporteringen viser at det er flest hendelser på de laveste trinnene og i spesialskoler/-grupper. Det er utarbeidet en handlingsplan for å styrke forebygging og håndtering av mobbing, vold og trusler i Osloskolen. Handlingsplanen er todelt, med tydelig skille mellom tiltak som ivaretar ansattes rettigheter hjemlet i arbeidsmiljøloven med forskrifter, og elevenes rettigheter hjemlet i opplæringsloven kap. 9 A (skolemiljø) og kap. 5 (spesialundervisning).

Handlingsplanen er dynamisk og skal evalueres og justeres årlig. Evalueringsprosessen involverer arbeidstakerorganisasjoner, Elevorganisasjon, Oslo kommune foreldreutvalg og elev- og lærlingeombudet, mobbeombudet og et utvalg skoler. Oppdatert versjon av handlingsplanen vil foreligge i 2024.

Ansattes kunnskap om hvordan de skal møte atferd som utfordrer skal heves gjennom kurs i forebygging, mestring og trygging (FMT-kurs). Det er i perioden 2019–2023 gjennomført FMT grunnkurs for alle ansatte ved 80 skoler og til deler av de ansatte ved ytterligere 89 skoler.

FMT-grunnkurs for alle ansatte ved skoler er i 2023 standardisert og inneholder:

- forebyggingsperspektivet
- juridiske perspektiver som omsorgsansvar, avvergingsplikt, aktivitetsplikt og nødrett
- nødverge.

Øvelsene skal gjennomføres to ganger per år eller hyppigere. Dette avgjøres på bakgrunn av lokalt AMUs risikovurdering.

Dersom det oppstår enkelthendelse som oppleves spesielt utfordrende å håndtere for ansatte, henviser skolene en egen sak for hjelp og veiledning. Hjelpen er et mer tilpasset FMT-kurs med systematisk veiledning for praktiske øvelser. I møte med elever med sosiale og emosjonelle utfordringer er det forebyggende arbeidet svært viktig.

## Handlingsplan mot hatefulle ytringer og holdninger

Utdanningssetaten jobber aktivt med å forebygge hatefulle ytringer og økte bevisstheten om språkbruk og egen praksis i skolen, i tråd med Oslo kommunes handlingsplan mot hatefulle ytringer og holdninger. Arbeidet er knyttet tett opp mot Osloskolens arbeid med trygge og inkluderende læringsmiljøer. Det blir



blant annet ivare tatt i Utdanningsetatens handlingsplan for forebygging av mobbing, vold og trusler i Osloskolen. Skolene har ansvar for å følge med på særlig sårbare elever og umiddelbart stoppe hatefulle ytringer og andre krenkelser.

### Innsatser for å fremme trygge og inkluderende læringsmiljøer

For å styrke skolens kompetanse i arbeid med inkludering og trygge læringsmiljøer, og dermed forebygge mobbing og utenforskap, har Utdanningsetaten igangsatt en rekke tiltak.

Nettverk for fellesskapende didaktikk skal styrke skolens arbeid med å se faglig og sosial læring i sammenheng. Fellesskapende didaktikk innebærer at lærerens undervisning i seg selv skal bidra til fellesskap i klasserommet, og dermed forebygge mobbing og utenforskap. Utviklingsarbeidet skjer i samarbeid med Høgskolen i Innlandet. Målgruppen er i hovedsak pedagogisk personale i grunnskoler, videregående skoler, og voksenopplæringsentre. Totalt deltar 35 skoler. Utviklingsarbeidet skjer i samarbeid med Høgskolen i Innlandet.

Utdanningsetaten har tilbudt workshops med temaet aktivitetsplikten og aktivitetsplaner for skoleledere og ansatte med et særskilt ansvar for oppfølging av elevens skolemiljø. Hensikten med tilbudet er at deltagelse skal få økt kompetanse i å forstå sammenhengen mellom skolens forebyggende arbeid og hvordan skolene følger opp aktivitetsplikten sett opp mot ny mobbeteori. Nettverk for inkluderende praksis på de videregående skolene med intensjon om å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag og et felles språk for arbeid med inkluderende praksis og spesialpedagogikk. Nettverket går over to år i samarbeid med OsloMet

Nettverk for sosialpedagogiske rådgivere på ungdomstrinn og for elevrettende tjenester i videregående skole skal bidra til å bygge kapasitet på skolen i arbeidet med å fremme og forebygge trygge og inkluderende læringsmiljøer, bringe inn oppdatert kunnskap og utvikle kompetanse gjennom samarbeid og erfaringsdeling på tvers av skoler.

### Tilbud til barn og elever med diagnose innen autismespekteret

Det har over flere år vært en markant økning av barn og unge med diagnose innen autismespekteret. HelseDirektoratet har fastslått en økning på 40 prosent av pasienter under 18 år som mottok habilitering for autisme i perioden 2017–2021. Videre har det i løpet av de siste to årene vært en økning på 65 prosent i antall barn som blir henvist til barne- og ungdomspsykiatrien med mistanke om autisme..

Utdanningsetaten har bidratt til forskningsbasert kompetanseheving til skoler og barnehager. Skolene tilbys lavterskeldrøftinger, systematisk veiledning på individ og system, kurs for lærere, kurs for foresatte og samarbeid i profesjonelle læringsfellesskap som fagnettverk for spesialgruppene.

I 2023 har veiledere fra Utdanningsetaten gitt kompetanseheving for psykologer i spesialisthelsetjenesten (BUP) og holdt kurs for ulike kommunale tjenester som barnevern, barnekoordinatorer og fysio- og ergoterapitjenesten.

I 2023 var det 380 aktive individveiledningssaker i skole og 97 aktive saker i Oslo kommunes barnehager. Behovet for opplæring og veiledning til skoler og barnehager er stort og antall henvisninger for veiledning har hatt en jevn stigende økning de siste årene.

### Samarbeid om et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud

Utdanningsetaten har sammen med Barne- og familieetaten tatt initiativ til et tettere samarbeid mellom Arenafleksibelt behandlingsteam (ABT) og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for tidligere innsats overfor barn som har behov for helhetlige tiltak i hjemmet, på skolen og på fritid. Tiltaket er særlig rettet mot barn som viser fysisk og verbal aggresjon i hjemmet, på skolen eller i nærmiljøet.





Utdanningssetaten har inngått et samarbeid med Psykologisk institutt ved Universitetet i Oslo, Helseetaten og skolehelsetjenesten om et forskningsprosjekt kalt *Tuning into kids – i skolen*. Forskningsprosjektet skal bidra til ny kunnskap om betydningen av emosjonell kompetanse i skolen, og hvordan vi kan styrke læreres kompetanse gjennom veiledning og trening på god håndtering av følelser. Prosjektet handler om hvordan lærere kan møte barn som strever, men vil også være nyttig i møte med alle barn og vil kunne bidra til et trygt og godt læringsmiljø.

### Innsats for godt nærværarbeid i Osloskolen

Det er en økende bekymring for fravær i skolen. Utdanningssetaten, sammen med ansatte i skolen og bydelene, ferdigstilte en praktisk [veileder](#) om bekymringsfullt skolefravær høsten 2022. Veilederen vektlegger forebyggende tiltak i skolen som fremmer helse, trivsel og læring.

### Ulike tverretatlige samarbeidsarenaer

Utdanningssetaten samarbeider med bydelene og andre tjenester for å sikre at barn og unge har et godt skole- og oppvekstmiljø.

Det er etablert ulike møtearenaer for samhandling mellom Utdanningssetaten, BUP, og bydelstjenester. På de fleste skoler er det etablert et tett samarbeid mellom skoler og skolehelsetjenesten.

Utdanningssetaten deltar i Struktur for samarbeid Bydeler vest – Osloskolen (SAM-BOs), og har deltatt i prosjekt Økt livsmestring i bydel Gamle Oslo (oppstart 2021, avsluttes 2024). Prosjektet har utviklet traumeinformerte tjenester gjennom felles kompetanseheving og utvikling av undervisningsopplegg.

### Prosjekt CLASS- Observasjon av kvalitet i skolen, prosjekt i regi av områdeløftet

CLASS- Observasjon av kvalitet i skolen, har som formål å teste ut det objektive og forskningsbaserte observasjonsverktøyet CLASS (Classroom Assessment Scoring System) som utgangspunkt for veiledning og utviklingsarbeid på skoler. Verktøyet er utviklet for å måle samspillskvalitet mellom barn og ansatte i skoler og barnehager. Målet med prosjektet er å øke kvaliteten på interaksjoner i klasserommet, samt å øke kapasitet til å drive utviklingsarbeid på skolene og i PPT. Det er opprettet et samarbeid med fire grunnskoler i Oslo. Prosjektet avsluttes i desember 2024, og det vil i den sammenheng foretas en ekstern sluttevaluering.

### Tilbud til barn og unge som er stille og tause og viser vegringsatferd

Tilbudet er til elever som har alvorlige tilstander og angst som kjennetegnes av konsekvent taushet i skolesituasjonen (selektiv mutisme). Felles for denne elevgruppen er at plagene / vanskene rammer dem svært hardt, både skolefaglig og sosialt.

Utdanningssetaten har etablert et byomfattende fagteam der det både gis kompetanseheving til bydelene/skolene, samtidig som barna eller ungdommene får direkte hjelp. Innholdet i tilbudet går ut på veiledning og kompetanseheving til skoler om hvordan de kan fremme et trygt og inkluderende læringsmiljø, gjennom veiledning om kunnskapsbaserte teknikker lærere kan bruke i kommunikasjon og samhandling med elevene.

Erfaringer viser at tett oppfølging av laget rundt elevene i skolen, samtidig med direkte oppfølging og involvering av den enkelte elev, gir god effekt. Omtrent 70% av elevene mestrer skolesituasjonen bedre. Resultatene viser at tidlige forebyggende tiltak er avgjørende for prognosen. Fagteamet bistår også i bydeler, bidrar med veiledning til andre hjelpetjenester, og etterspørres av andre kommuner.



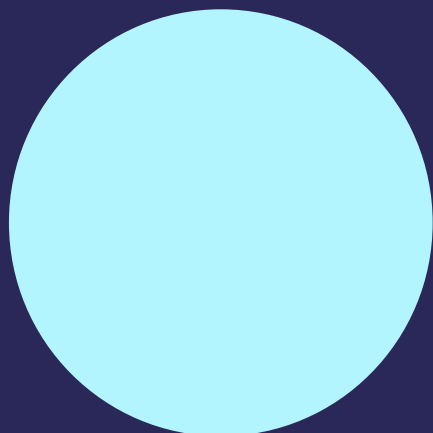
Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Elevundersøkelsen: Mobbing på skolen 7.trinn*	7,9 %	10,6 %	0 %	14,4 %
Elevundersøkelsen: Mobbing på skolen 10.trinn*	6,3 %	7,7 %	0 %	11,8 %
Elevundersøkelsen: Mobbing på skolen vg1*	3,6 %	5,5 %	0 %	7,0 %

Kilde: [Utdanningsdirektoratet – Elevundersøkelsen](#)

\* I Elevundersøkelsen blir elevene spurt om de er mobbet av andre elever, om de er mobbet digitalt og om de er mobbet av voksne på skolen. «Mobbing på skolen» er en samleskår som viser andelen elever som opplever mobbing på/i forbindelse med skolen 2–3 ganger i måneden eller oftere.

UDE gjør oppmerksom på at tabellen med resultatindikatorer er endret fra å vise snitt på indikatoren mobbing til prosentandel som svarer at de opplever mobbing på skolen 2–3 ganger i måneden eller oftere, samleskåren for mobbing. Måltallet for 2023 er endret fra 1 på en skala fra 1 til 5, til 0 prosent. Dette skyldes at Udir har endret rapportering av resultatene fra Elevundersøkelsen, og ikke lenger publiserer snitt på indikatoren mobbing lenger, kun andel.





## Mål 2

### **Elever og lærlinger skal møte medarbeidere med høy kompetanse og tid til å følge opp den enkelte**

Medarbeidere med tilstrekkelig kompetanse og tid til å følge opp den enkelte elev er avgjørende for å tilby god undervisning til Osloskolens elever. I forbindelse med lærernormen er den økonomiske rammen til grunnskolene i Oslo økt betydelig de seneste årene, for å sikre skolene en tilstrekkelig grunnfinansiering. Det skal utarbeides en ny strategi for å rekruttere lærere til Osloskolen, og i 2022 er det utarbeidet et omfattende kunnskapsgrunnlag til strategien. Gjennom tilbud og etter- og videreutdanning tilbys kompetanseheving til Osloskolens ansatte, innenfor prioriterte områder.

I vedtatt budsjett for 2023 var følgende tre tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Legge fram og følge opp strategi for å rekruttere og beholde lærere.****Tiltak 2: Videreutvikle kompetansen til medarbeidere i AKS.****Tiltak 3 Videreutvikle partnerskap med UH-sektoren for å gi gode profesjonsfelleskap på skolene og kontinuerlig læring og kompetansebygging hos ansatte i Aktivitetsskolen, lærere, skoleledere og skoleeier.**

Kompetente ansatte er en forutsetning for å skape trygge læringsmiljø som fremmer elevenes trivsel, mestring og læring. Osloskolen har i hovedsak god tilgang på kompetente skoleledere, lærere og andre ansatte, men det er utfordringer i enkelte områder av byen. Andelen lærere som oppfyller de tidligere kompetansekravene for å undervise i norsk, engelsk og matematikk har økt i 2023.

Våren 2023 ble det gjennomført en rekrutteringskampanje der målet var å få flere kvalifiserte søkere til lærerstillinger i Osloskolen. Det ble gjennomført en rekke tiltak for å informere avgangsstudenter på lærerutdanning om hvordan det er å jobbe i Osloskolen og hvordan de kan søke jobb hos oss. Kampanjen nådde bredt ut.

Det er utarbeidet et e-læringsprogram for opplæring i rekruttering for alle ledere i Utdanningsetaten. Opplæringsprogrammet lanseres våren 2024.

### Tilskuddsordninger for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring

Utdanningsetaten har, i partnerskap med flere universiteter og høyskoler, mottatt midler gjennom tilskuddsordninger for lokal kompetanseutvikling. Tilskuddsordningene består av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole (Dekomp). Felles for ordningene er at midlene skal brukes til kompetanseutvikling som fremmer kollektive prosesser for profesjonsutvikling i barnehager og skoler, og at erfaringene fra partnerskapene skal bidra til å videreutvikle lærerutdanningene.

Kompetansehevingstilbudene skal bidra til å støtte opp under mål i strategisk plan. I 2023 inngikk Utdanningsetaten partnerskap med fagmiljøer og sentre ved 10 ulike universiteter og høyskoler: OsloMet, Høgskolen i Østfold, Høgskolen Innlandet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Agder, Universitetet i Stavanger og Kunsthøgskolen i Oslo.

### Stipend til videreutdanning for lærere

Utdanningsetaten forvalter en kommunal stipendordning for lærere som ønsker formell videreutdanning. Den kommunale stipendordningen supplerer de statlige videreutdanningsordningene forvaltet av Utdanningsdirektoratet (Udir).

I 2023 ble det tildelt støtte til 600 lærere, hvorav 164 fikk kommunalt stipend. Lærere som søkte støtte til studier innenfor spesialpedagogikk, yrkesfag og begynneropplæring ble prioritert i 2023.

### Videreutvikling av kompetansen til ansatte i Aktivitetsskolen

I 2023 har både ledere og medarbeidere fått tilbud om ulike kursrekker, og det er opprettet et nettverk for alle ledere i AKS for å styrke profesjonsfelleskapet på tvers av byen i samarbeid med Høgskolen i Innlandet og OsloMet. Kompetansehevingstiltakene har som mål å bidra til felles forståelse for styringsdokumentene i AKS, styrke ledelse, kvalitetssikre praksis, videreutvikle ansattes rolleforståelse og kunnskap om aktivitetspedagogikk og sikre en trygg overgang fra barnehage til skole/AKS for elevene.



Universitetet i Stavanger tilbyr en 2-årig videreutdanning for medarbeidere i Aktivitetsskolen med studiekompetanse eller realkompetanse. Studiet bygger på Rammeplan for AKS i Oslo og Nasjonal rammeplan for SFO, og skal gjøre deltakerne faglig trygge på hvordan det kan tilrettelegges for lek og lærestøttende miljø for alle elevene i Aktivitetsskolen. 29 studenter avla avsluttende eksamen i 2023 og 30 studenter startet på studiet i august 2023.

### Oslolæreren – Introduksjonsprogram for nyutdannede lærere i Osloskolen

Oslolæreren er et tilbud som skal støtte skolene i arbeidet med å veilede og følge opp nyutdannede lærere ved egen skole. Introduksjonsprogrammet består av to kursrekker; en for nyutdannede lærere og en for veiledere for nyutdannede lærere.

Målsettingen med Oslolæreren er å sikre at de nyutdannede får en god overgang fra utdanning til yrke. Tema på samlingene knyttes opp mot områder vi vet de nyutdannede trenger støtte til den første perioden som lærer, og Utdanningsetaten samarbeider med ulike fagmiljøer for å sikre godt og relevant innhold. Samlingene for både lærere og veiledere er også en arena for erfaringsutveksling.

I 2023 deltok ca. 400 nyutdannede lærere og ca. 70 veiledere på Oslolæreren.

### Kompetanseheving for skoleledere

Introduksjonsprogram til skoleledelse skal motivere til ledelse og øke deltakernes bevissthet om hva ledelse betyr for elevenes læring. Gjennom programmet får deltakerne kunnskap om og innsikt i hva det betyr å være leder i Osloskolen. Det er gjennomført fem samlinger, med hospitering og læringsaktiviteter mellom samlingene. Skoleåret 2023/24 deltar 79 lærere og førstegangsledere i programmet, med 12 rektorer som veiledere.

Mellomlederprogrammet er et praksisnært og praksisorientert program som setter lederne i stand til å skape reelle endringer ved egen skole, til det beste for elevenes læring og utvikling. Innholdet strekker seg fra strategiutvikling og implementering av handlingsplaner, til teamutvikling og veiledning. For skoleåret 2023/24 er det 64 deltagere og 10 veilederrektorer.

Utdanningsdirektoratet tilbyr rektorutdanning og modulbasert videreutdanning til skoleledere i grunnopplæringen og videregående opplæring. For skoleåret 2023/24 er det 41 skoleledere som deltar ved den nasjonale rektorutdanningen, 52 ledere som følger den modulbaserte skolelederutdanningen og 19 ledere som tar master i skoleledelse.

*Introduksjonsprogram for nye rektorer* er ett av flere tiltak for at nye rektorer skal komme raskere inn i rektorrollen, bli kjent med forventninger og krav til rollen, samt bygge nettverk. Programmet består av syv samlinger fordelt over ett skoleår. I 2023 deltok 20 nye rektorer i programmet. Det piloteres også en onboardingprosess for nye rektorer, der prosessen skreddersys for den enkelte.

I tillegg til strukturerte programmer og tilbud gis lederstøtte og ledergruppeutvikling til enkelte skoler på forespørsel. Det er gjennomført ledergruppeutvikling og individuell lederstøtte til 28 skoler i 2023.

### Samarbeid mellom Den kulturelle skolesekken Oslo (DKS Oslo) og UH-sektoren

For å øke kompetansen i bruk av kreative læringsmetoder i opplæringen samarbeider DKS Oslo med Institutt for estetiske fag på OsloMet om utviklingsprosjekter definert av skolene selv (SKUP). SKUP gir skolene mulighet til å jobbe med egne mål og utfordringer gjennom kunstprosjekter i samarbeid med kunstnere og veiledere fra OsloMet. LK20 og faglig og sosial læring har vært utgangspunktet for prosjektene.

For å bevisstgjøre lærerstudenter om DKS-ordningen slik at de kan bruke DKS som et pedagogisk virkemiddel og få utvidet forståelse av hvordan kunst kan bidra til å oppfylle skolens mandat knyttet til danning, har DKS Oslo inngått et samarbeid med Kulturtanken og OsloMet. I 2023 ble det gjennomført en



pilot der en DKS Oslo produksjon og pedagogisk bruk av denne var en obligatorisk del av pedagogikkfaget for lærerstudentene. Målet er at dette blir en permanent ordning der lærerstudentene bruker tilbudet fra DKS Oslo også i sin praksisperiode.

### Kompetanseutvikling av aktørene i fag- og yrkesopplæringen

Desentralisert kompetanseutvikling for yrkesfag tilbys alle videregående skoler med yrkesfaglig utdanningsprogram i Oslo. Det er først og fremst yrkesfaglærere som får anledning til å hospitere ut i egen bransje. I tillegg gjennomfører bransjene faglige kurs for yrkesfaglærere, hvor også elevene kan delta.

### Kurstilbud for faglige ledere og instruktører

Utdanningsetaten jobber kontinuerlig for å bidra til at kvaliteten på opplæringen i bedriftene er planlagt og skjer i samsvar med lov, forskrift og læreplan. Utdanningsetaten tilbyr flere ulike kurs for faglige ledere og instruktører i lærebedrifter som både er fysiske, digitale og nettbaserte. Nye godkjente bedrifter og nye faglige ledere gjennomfører også et obligatorisk nettbasert e-læringskurs om fagopplæring i bedrift.

I 2023 har Utdanningsetaten gjennomført 13 fysiske kurs og 1 digitalt kurs hvor til sammen 627 faglige ledere og instruktører har deltatt. Et eget nettbasert e-læringskurs som omhandler arbeidsgiveransvaret overfor lærlinger er gjennomført av 198 faglige ledere og instruktører. Obligatorisk e-læringskurs for nye lærebedrifter og nye faglige ledere er gjennomført av 335.

### Opplæring for prøvenemnder

Utdanningsetaten jobber kontinuerlig for å sikre at våre 470 oppnevnte prøvenemndsmedlemmer har nødvendig læreplan- og vurderingskompetanse. I 2023 har etaten gjennomført 37 workshops for profesjonsfelleskapet mellom skole, bedrift, opplæringskontor og prøvenemnd. Totalt 429 personer deltok på skoleringen, hvorav 314 prøvenemndsmedlemmer fordelt på 77 ulike lærefag.

### Rådgivning og karriereveiledning

Karriereenheten arbeider for å styrke rådgivningen gjennom blant annet tilbud om mentorprogram for nye rådgivere, seminartilbud for lærere i faget utdanningsvalg og presentasjon av yrkesfag og utdanninger gjennom bruk av rollemodeller. Karriereenheten har hatt fokus på hvordan rådgiver kan bidra til gode overganger og elevene skal bli mer arbeidslivsforberedt. Utdanningsetaten har videreført tilbud om videreutdanning innen karriereveiledning for å styrke rådgivningstjenesten i Osloskolen.



Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Andel lærere som har minst 30 studiepoeng i norsk, matematikk eller engelsk på trinn 1-7 og underviser i faget	74,6 %	77,2 %	79,0 %	78,9 %
Andel lærere som har minst 60 studiepoeng i norsk, matematikk eller engelsk på trinn 8-10 og underviser i faget	87,5 %	85,8 %	90,0 %	87,6 %
Elevundersøkelsen: Støtte fra lærer 7. trinn	4,3	4,2	>4,5	4,1
Elevundersøkelsen: Støtte fra lærer 10. trinn	4,0	4,0	>4,1	3,9
Elevundersøkelsen: Støtte fra lærer vg1	4,1	4,0	>4,2	4,0

Kilde: Utdanningsdirektoratet – Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) - Elevundersøkelsen





## Mål 5

**Alle elever skal ha grunnleggende ferdigheter tidlig i skoleløpet, og ferdighetene skal videreutvikles gjennom hele det 13-årige løpet**

Osloskolen arbeider med å videreutvikle den grunnleggende lese-, skrive- og regneopplæringen i tråd med nytt læreplanverk. Skolene arbeider kontinuerlig med å utvikle en praksis som bruker digitale verktøy på en hensiktsmessig måte. Skolene legger vekt på å utvikle en god og inkluderende lese-, skrive- og regneopplæring som bidrar til å både forebygge og oppdage utfordringer med grunnleggende ferdigheter på et tidlig tidspunkt. Utforskende undervisning, matematiske samtaler og ulike strategier som bidrar til at læreren i større grad kan ta utgangspunkt i der eleven er, står sentralt i dette endringsarbeidet. Utdanningsetaten har iverksatt flere tiltak for å styrke bruken av digitale læringsmidler. Prosjektet StøDig støtte alle Osloskolene i hvordan bruke læringsteknologi hensiktsmessig i lese-, skrive-, og språkopplæring på 1.-4. trinn.



I vedtatt budsjett for 2023 var følgende tre tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Sikre rask og egnet intensiv opplæring i grunnleggende ferdigheter for elever med behov for dette, gjennom hele skoleløpet.**

**Tiltak 2: Gi et kompetanseutviklingstilbud til lærere knyttet til begynneropplæringen og intensivoppfølging.**

**Tiltak 3 Følge opp Oslostandard om samarbeid og sammenheng mellom barnehage, skole og AKS.**

Osloskolens skiller seg fortsatt ut nasjonalt ved at en større andel elever presterer på høyeste mestringsnivå på alle prøvene, og en lavere andel på det laveste nivået. Likevel er det en økning i andelen elever på laveste mestringsnivå både i lesing og regning på 5. trinn.

### Digitalt støttet lese-, skrive- og språkopplæring (StøDig)

Utdanningssetaten er i gang med prosjektet *StøDig – digitalt støttet lese-, skrive- og språkopplæring*, som skal støtte alle Osloskolene i hvordan bruke læringsteknologi hensiktsmessig i lese-, skrive-, og språkopplæring på 1. –4. trinn. I løpet av skoleåret 22/23 har det blitt utarbeidet et kunnskapsgrunnlag. Skoleåret 23/24 er 10 skoler med som pilotskoler hvor en lærer fra hver skole er frikjøpt som veileder i StøDig. Gjennom piloteringen skal de faglige anbefalingene med praksiseksempler utvikles. Følgforskere fra Lesesenteret (UiS) er med for å kvalitetssikre de faglige anbefalingene. Prosjektet er tett koblet sammen med *Gameplay* prosjektet som bruker maskinlæring for å avdekke lese- og skrivevansker hos førsteklasingene. Dette prosjektet er også drevet av Lesesenteret.

### FOU-prosjekt Gameplay

Utdanningssetaten har i 2023 gjennomført en pilot på 10 skoler i FOU-prosjektet *Gameplay* i forbindelse med det pågående *StøDig*-prosjektet. I prosjektet bruker elever som skal i gang med å «knekke lesekode» et digitalt lesepill for å trene på bokstav og bokstavlyder. Målet er å tidlig finne førsteklasinger som har behov for ekstra oppfølging i lesing uten bruk av kartlegging. Forskerne bruker data fra lesepillet til å øve opp et system (maskinlæring) som skal gi kunnskap om elever som står i fare for å utvikle lesevansker. Erfaringer fra prosjektet vil brukes i prosjektet «Digitalt støttet lese, skrive og språkopplæring 1.–4 trinn». Prosjektet avsluttes i 2024. Det er Universitetet i Stavanger v/Lesesenteret som er forskningspartner i prosjektet.

### Veilederteam for læringsteknologi

Utdanningssetaten har videreført veilederteam for læringsteknologi for skoleåret 2023/24 med til sammen 16 veiledere bestående av lærere fra barne- og mellomtrinnet, ungdomstrinnet og videregående skole. Veilederteamet jobber med kompetanseheving, støtte og veiledning til alle Osloskoler, med spesielt fokus på 30 innsatsskoler.

Høsten 23 er det blant annet arrangert 17 nettverkssamlinger for ulike nettverk. 13 skoler har fått bistand med kompetanseheving knyttet til bruk av kunstig intelligens (KI). Utdanningssetaten har bistått Udir med å utvikle deres kompetansepakke knyttet til bruk av KI i skolen. 20 enkeltskoler er fulgt opp med å legge gode strategier for hensiktsmessig bruk av læringsteknologi, kompetansehevet personalet og modellert god praksis. Til sammen har veilederteamet besøkt og bistått 34 ulike skoler i løpet av høsten 2023.

### Kompetanseutvikling i intensivoppfølging og begynneropplæringen

Kompetanseutvikling i god og inkluderende lese-, skrive- og regneopplæring skal bidra til at skolene forebygger og oppdager elevs utfordringer med grunnleggende ferdigheter på et tidlig tidspunkt. En meningsfylt og engasjerende begynneropplæring er viktig for at målsetningene i LK20 om motivasjon,



mestring og utforskning ivaretas på en god måte for de yngste elevene i skolen. Skolene har deltatt på en rekke innsatser for å støtte elevene best mulig de første skoleårene:

- Byomfattende fagteam for inkluderende lese- og skriveopplæring har gjennomført kompetanseheving på lesing og bruk av intensive kurs innen rammen av helhetslesing for til sammen 10 skoler
- Utdanningsetaten har i samarbeid med UH tilbudt en rekke innsatser innenfor begynneropplæring i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn. Hensikten er å styrke skolenes systematiske arbeid for å sikre en god og meningsfull begynneropplæring. Lesesenteret (UiS), Skrivesenteret (NTNU) og Matematikksenteret (NTNU) er samarbeidspartnere i innsatsene. Til sammen deltar 19 skoler.
- Utdanningsetaten har arrangert 25 workshops om hvordan Udirs kartleggingsverktøy kan brukes for å få presis informasjon om språklige ferdigheter til elever som får forsterket opplæring i norsk. I tillegg er det utarbeidet digitale støtteressurser om hvordan kartleggingsverktøyet kan benyttes i samarbeid med NTNU, OsloMet/NAFO og HINN.

### Kompetanseutvikling i grunnleggende ferdighet

For å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter har skoler deltatt på ulike kompetanseutviklingstilbud:

- Utdanningsetaten har i samarbeid med Skrivesenteret (NTNU) tilbudt innsatsen «Meningsfull skriveopplæring» for lærere på 5.-7. trinn. Hensikten er å styrke skolenes arbeid med god og inkluderende skriveopplæring. 7 skoler deltar.
- Osloskolen har et nettverket rettet mot elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og muntlighet på ungdomstrinnet. Nettverket er basert på skolenes behov og målsettingen med nettverket er å styrke hele personalets kompetanse i de grunnleggende ferdighetene i sine fag og bevisstgjøre lærere om praksiser for å styrke elevenes skolespråk. Samtidig undersøker nettverket elevenes holdninger til lesing og bevissthet om egne lesestrategier.
- Utdanningsetaten har arrangert kurs, workshops og veiledning innen grunnleggende ferdigheter, språkopplæring og norsk som andrespråk. Omkring 100 lærere har deltatt.
- «Språkutviklende undervisning i alle fag i et andrespråksperspektiv», er en innsats gjennom desentralisert kompetanseutvikling i samarbeid med OsloMet og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO). 10 grunnskoler og fire videregående skoler jobber i to år i profesjonsfelleskap om hvordan alle lærere i alle fag kan jobbe for å styrke minoritetsspråklige elevers norskferdigheter.

### Økt engasjement for lesing i ungdomsskolen

Syv skoler med ungdomstrinn har deltatt i et nettverk som gir kompetanseheving i hvordan opplæringen kan skape engasjement og motivasjon for lesing. Hensikten er å utvide og utvikle lærernes verktøykasse i lesedidaktikk slik at de kan øke elevenes lesekompetanse og evne til refleksjon. Differensiert lesing i klasserommet er en vesentlig del av målsettingen med innsatsen. I nettverket er tekstene knyttet til de tverrfaglige temaene i LK20 for å skape mulighet for samarbeid på tvers av fag.

### Styrking av skolebibliotek

I forslag til *Bibliotekplan for Oslos kommune 2023–2026* gis det føringer for å styrke skolebibliotekene. Målet er at alle elever i Oslo skal få lik og god tilgang til skolebibliotek. Utdanningsetaten samarbeider med Deichman om å styrke skoletjenesten. For å styrke skolebibliotekarenes kompetanse, ble det i 2023 gjennomført flere samlinger for skolebibliotekarer i både grunnskole, videregående skoler og voksenopplæringen. I tillegg har til sammen 12 grunnskoler deltatt på innsatsen «Bruk av skolebiblioteket som læringsarena i flerspråklige klasser» i regi av Høgskolen i Innlandet.

### Språksenteret for intensiv norskopplæring i Osloskolen (Språksenteret)

Språksenteret er et innføringstilbud og et ressurscenter for øvrige innføringstilbud i grunnskolen og de egne tilbudene i videregående opplæring for elever med kort botid. Et av Språksenterets overordnede mål er å bidra til at nyankomne elever og elever med kort botid får en god start ved å arbeide for en



styrking av kvaliteten i tilbudene. Språksenteret følger opp og bistår i utvikling av tilbud på 37 skoler med innføringstilbud på grunnskolen, og er i startfasen med å etablere seg som et støttesystem for norskopplæringen og grunnskoleopplæringen for elever i alderen 16-19 (elever med kort botid), i dag fordelt på tre ulike videregående skoler.

Språksenteret har i 2023 utviklet et nytt kartleggingsmateriekknyttet til LK20 og Det Europeiske rammeverket for språk for kartlegging av elevers skolefaglige ferdigheter i forbindelse med innsøking til videregående opplæring for elever i alderen 16-19. Språksenteret har gjennomført 489 kartlegginger av elever som har søkt individuell vurdering til inntak til videregående opplæring og 851 kartlegginger av elever på 3.-10. trinn (Tall per 1. desember 2023).

### Styrke samarbeid mellom barnehage, skole og AKS

Utdanningssetaten har opprettet en koordinerende funksjon for å sikre en god implementering av Oslostandard for samarbeid mellom barnehage, skole og AKS. Det er opprettet en samarbeidsgruppe for å støtte dette arbeidet med representanter bestående av ansatte i Utdanningssetaten og barnehageansvarlige fra tre bydeler.

Det er utviklet en e-læringsressurs om overgang barnehage, skole og AKS som er publisert på Oslo skolens e-læringsportal. Høsten 2023 ble det arrangert workshop for utvalgte rektorer, AKS-ledere og barnehageansvarlige fra bydelene. Formålet var å skape helhet og sammenheng for skolestarterne i tråd med Oslostandard for samarbeid og sammenheng mellom barnehage, skole og AKS.

Utdanningssetaten har i samarbeid med Skrivesenteret arrangert to fagsamlinger med tema "Hva er meningsfull læring for skolestarterne og hvordan kan leken i AKS og skole stimulere til at barna utforsker og oppdager skriftspråket?"

I regi av Sommerskolen og 14 ulike AKS og skoler i levekårsutsatte områder ble kurset «Bli Skoleklar» gjennomført. Kurset går over to uker og inneholder språkstimulerende aktiviteter for å øke elevenes norskspråklige ferdigheter, samt aktiviteter for å ivareta det sosiale aspektet ved å starte på skole. Hensikten med kurset er at elevene skal bli bedre forberedt til skolestart, og lette overgangen fra barnehage til skole og AKS.

Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Nasjonale prøver lesing 5. trinn, andel elever på nivå 1*	18,1 %	17,9 %	<16,0%	18,6 %
Nasjonale prøver regning 5. trinn, andel elever på nivå 1*	20,0 %	21,2 %	<16,0%	21,9 %
Andel elever i AKS 1. trinn	96,3 %	97,1 %	99,0 %	97,5 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet – [Nasjonale prøver](#) – [Grunnskolens Informasjonssystem \(GSI\)](#)

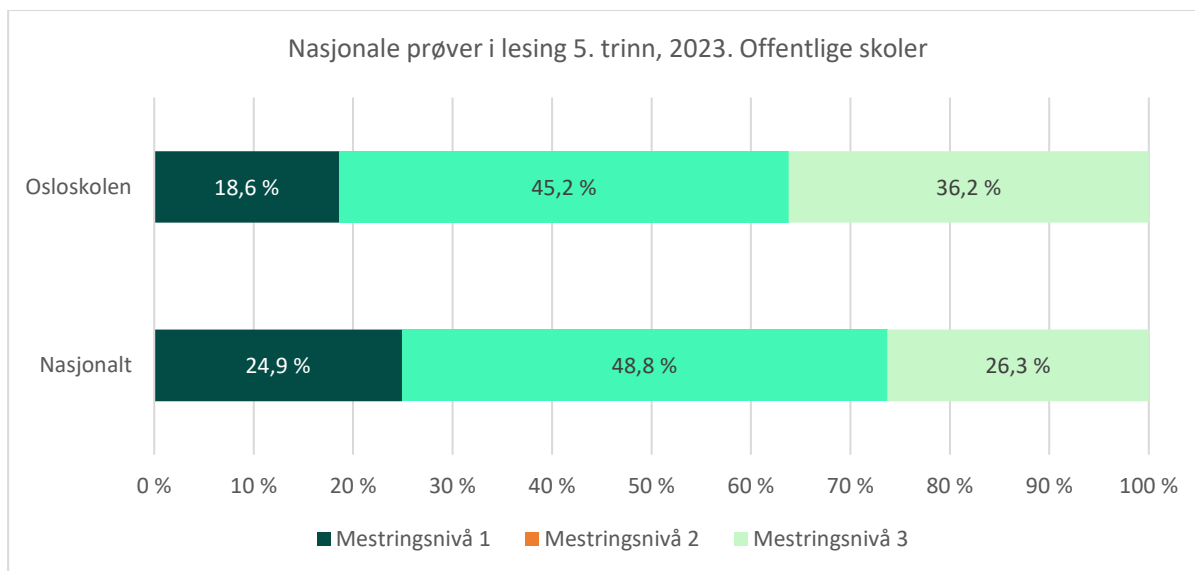
\* Fra 2022 startet måling av utvikling over tid på nytt for nasjonale prøver. Resultatene fra 2022 og 2023 er derfor ikke fullt ut sammenlignbare med resultatene for 2021.



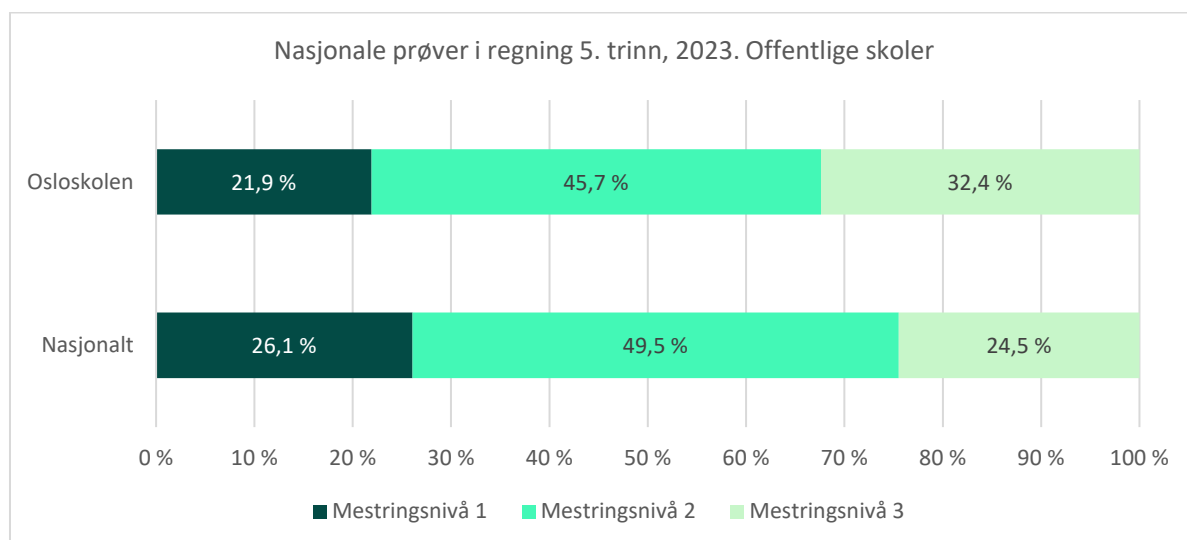
## Øvrige resultater for måloppnåelse

På 5. trinn er det små endringer i andelen elever som presterer på det laveste mestringsnivået på nasjonale prøver i lesing og regning fra 2022 til 2023. Resultatene fra nasjonale prøver for 2022 og 2023 er ikke fullt ut sammenlignbare med tidligere år fordi de er utviklet i tråd med nye læreplaner, og det ble satt nye grenser for mestringsnivåene.

Oslo skiller seg fortsatt ut nasjonalt ved at en større andel elever presterer på høyeste mestringsnivå på alle prøvene, og en lavere andel på det laveste nivået.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)





## Mål 6

**Elevenes kompetanse i og på tvers av fag skal utvikles gjennom medvirkning, dybdelæring, etisk og kritisk tenking**

Arbeidet med innføring av nye læreplaner (LK20) ved den enkelte skole vil bidra til målet om å styrke elevenes kompetanse i og på tvers av fag, og evnen til å skape, gå i dybden, tenke kritisk, utforskende, etisk og bærekraftig. Sentralt initierte innsatser skal bidra til å styrke skolenes profesjonsfelleskap, og skape bedre forståelse for læreplanens intensjoner. Elevenes motivasjon skal være høy gjennom hele skoleløpet. UDE tilbyr derfor kompetanseutvikling som skal bidra til økt elevmedvirkning i klasserommet, slik at elever opplever å være aktør i egen skolehverdag. UDE samarbeider med eksterne aktører for å gi elever med særlige interesser et utvidet tilbud.

I vedtatt budsjett for 2023 var følgende 3 tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Styrke elevenes motivasjon og lærelyst gjennom økt elevmedvirkning og eierskap og engasjement til egne læringsprosesser.**

**Tiltak 2: Bruke profesjonsfellesskapet på skolene til å utvikle en praksis som ivaretar intensjonene i læreplanen og styrke lærernes evne til å utforske og forbedre egen praksis.**

**Tiltak 3: Fremme læring gjennom økt bruk av nye læringsformer, nye former for vurderingspraksis og læringsteknologi.**

Resultater fra nasjonale prøver viser en liten økning i andel elever på laveste mestringsnivå i både lesing og regning på 8. trinn. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng har gått noe ned fra 2022, noe må ses i sammenheng med at det for første gang på tre år ble gjennomført eksamen. Både resultatene fra nasjonale prøver og grunnskolepoeng er høyere enn nasjonalt gjennomsnitt. Tallene fra elevundersøkelsen for elevenes motivasjon er stabile over tid, men viser en relativt stor nedgang på 10. trinn i 2023.

### Styrking av elevmedvirkning og elevdemokrati

I 2023 har det vært arbeidet med elevmedvirkning i Osloskolen, både i det pedagogiske arbeidet og rundt elevenes medvirkning i f.eks. elevråd. Skolelederne ved alle grunnskoler deltar i et lærende nettverk hvor analyse av skolens ståsted og elevstemmen står sentralt. Ved skolestart høsten 2023 har elevenes medvirkning vært tema både i oppstarten av skoleåret for skolene og på skoleledermøtet for alle rektorene. Et skolemiljø hvor elevene kan medvirke i egen læring kan bidra til et godt og trygt læringsmiljø.

I oktober gjennomførte Utdanningsetaten, sammen med Elevorganisasjonen “Elevrådskonferansen 2023 – elevmedvirkning i praksis” med KI på agendaen. Det var Elevorganisasjonen som spilte inn tematikken, og elevrådene på alle ungdomskoler og videregående skoler hadde workshops for å gi skoleeier innsikt i hva elevene trenger, er bekymret for og hvilke muligheter de ser ved bruken av kunstig intelligens (KI). Elevenes innspill vil bli brukt i det videre arbeidet med KI i Osloskolen.

Elever har deltatt i vurderinger og utvelgelser av ulike kulturproduksjoner som en del av Den kulturelle skolesekken i Oslo (DKS Oslo) sitt tilbud til skolene. I den forbindelse har elevene fått opplæring i kunst- og kulturforståelse. Elever har også samarbeidet med kunstnere i utviklingen av kulturproduksjoner til programmet.

### Personvern og universell utforming av læremidler

Utdanningsetaten prioriterer arbeidet med universell utforming og personvern høyt. I 2023 er det lagt ned et omfattende og betydelig arbeid. Etaten har arbeidsgrupper som samarbeider med skolene for å sikre elevene godt personvern og oppfylle kravene i personopplysningsloven, samt etterlevelse av kravene til universell utforming av læremidler. E-læringskurs knyttet til kompetanseheving av ansatte i Osloskolen ble gjennomført i 2023. Utdanningsetaten har i 2023 fortsatt arbeidet med å gjennomgå porteføljen for digitale læremidler og verktøy for å sikre etterlevelse av krav og dokumentasjon for personvern. Det pågår også et arbeid med å få på plass tilgjengelighetserklæringer for alle apper. Arbeidet krever kontinuerlig revisjon og behov for nye tjenester blir meldt inn fra skolene.

### Kunstig intelligens

Utdanningsetaten har i 2023 arbeidet for å forberede lærere og elever på de endringer som kunstig intelligens, først og fremst i form av generative språkmodeller, vil medføre for skolen. Kunstig intelligens vil endre skolen, og Osloskolens tilnærming bygger på at vi selv må bygge kompetanse og erfaringer ved egen bruk og tilpasning. Osloskolen var en av de første skoleeierne som allerede i februar 2023

arrangerte webinarer for lærere i bruk generative språkmodeller i undervisningen. Da de kommersielt tilgjengelige tjenestene (ChatGPT m.fl.) ikke ble vurdert til å oppfylle de strenge kravene til personvern, utviklet Utdanningssetaten på kort tid en tjeneste som gjør det personvernmessig forsvarlig for ansatte og elever å bruke kunstig intelligens. Tjenesten [ki.osloskolen.no](https://ki.osloskolen.no) er tatt godt imot. Tjenesten har også i seg funksjonalitet som muliggjør bygging av egne «bot'er». Videre har IKT-veilederne vært vesentlige bidragsyttere til de nasjonale kompetansepakken som Utdanningsdirektoratet har distribuert gjennom høsten 2023.

## Kompetanseheving i praktiske og elevaktive undervisningsformer i realfag

Grunnskoler og videregående skoler har deltatt på ulike skolebaserte- og nettverksbaserte kompetanseutviklingstilbud. Tilbudene ble organisert i tett samarbeid med den enkelte skole og basert på lærernes behov, og inneholdt elementer som for eksempel faglig- og didaktisk kompetanseutvikling, veiledning og observasjon. Det har blitt gitt tilbud innen programmering og algoritmisk tenkning, skaperverkstedsmetodikk, intensiv opplæring, matematikk – regning som grunnleggende ferdighet og kjerneelementene i LK-20. Gjennom arbeidet med å styrke lærernes faglige- og didaktiske kompetanse har målet vært å styrke elevenes motivasjon og lærelyst gjennom mer praktiske og elevaktive lærings- og undervisningsformer.

## Læring i profesjonsfelleskap

Utdanningssetaten og Senter for livslang læring på Høyskolen i Innlandet samarbeider om dekompmeldingen *Læring i profesjonsfelleskap*. Intensjonen er å støtte arbeidet med å utvikle profesjonelle læringsfelleskap og bidra til å bygge kapasitet til å forske på og videreutvikle praksis i profesjonsfelleskapet ved den enkelte skole. I partnerskapet legges det vekt på å utvikle lærende kulturer. Arbeidet ved den enkelte skole støttes gjennom nettverkssamlinger fire ganger i året der ledergruppene fra hver skole møtes i skolegrupper. Målet er at profesjonsfelleskapene skal være motoren i forbedrings- og utviklingsarbeidet ved alle Oslos grunnskoler.

## Mestre Ambisiøs Matematikkundervisning

I 2023 deltok 10 skoler i kompetanseutviklingstilbudet MAM – Mestre Ambisiøs Matematikkundervisning. Tilbudet besto av 12 heldagssamlinger for lærere over 2 år, ledet av fagpersoner ved Nasjonalt Senter for Matematikk i Opplæringen (NSMO /Matematikkseteret ved NTNU). I ambisiøs matematikkundervisning står undersøkende arbeidsmetoder sentralt, og målet med den ambisiøse matematikkundervisningen er å utvikle elevenes forståelse og engasjement, samt deres evne til å beregne, anvende og resonnerer. På samlingene følger deltakerne en syklus med felles planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisning i profesjonsfelleskapet.

## Støtte og utvikling i god vurderingspraksis

Skolene har fått støtte i sitt arbeid med å utvikle god og felles vurderingspraksis i undervis- og sluttvurdering gjennom vurderingsnettverk mellom grunnskoler og mellom videregående skoler, og felles heldagsprøver i norsk for elever på 10. trinn, norsk kort botid og i Vg3. Innsatsene har som målsetting å gi lærerne mulighet til å videreutvikle og styrke sin vurderingspraksis i fag i tråd med intensjonene i LK20, få mer kunnskap om hvordan følge med på å gi elevene tilbakemeldinger om deres kompetanse og progresjon på varierte måter frem mot standpunktvurdering. Vurderingsnettverkene ledes av Utdanningssetaten i samarbeid med UH, vurderingssamlingene etter felles heldagsprøver ledes av fagnemnd i samarbeid med Utdanningssetaten. Lærere, som fortrinnsvis er rekruttert gjennom den tidligere lærerspesialistordningen, har rollen som fagnettverksledere i flere av nettverkene og har rollen som fagnemnd for felles heldagsprøver. Gjennom dette arbeidet får disse kompetanse i nettverksledelse og ledelse av vurderingssamlinger, noe som kommer profesjonsutviklingen på den enkelte skole til gode.



Utdanningsetaten har gjennomført samlinger for sensorer til lokalt gitt muntlig eksamen både for lærere i grunnskolen og i videregående opplæring. Målsetning er å informere om felles retningslinjer for planlegging, gjennomføring og sensurering av eksamen.

### Praktiske og estetiske fag

For å styrke praktiske og estetiske fag og læringsformer og styrke lærernes evne til å forbedre egen praksis har Utdanningsetaten følgende innsatser:

- nettverk i musikk, mat og helse, kunst og håndverk, kroppsøving, arbeidslivsfag, skapermetodikk og drama. Nettverkene har som målsetting å utvikle og styrke kompetansen til lærerne i fagene og bygge sterke fagmiljøer på tvers av skolene for elevenes motivasjon og læring. Totalt 250 lærere har deltatt i 14 forskjellige nettverk.
- ressurslærerordning hvor omkring 40 lærere i praktiske og estetiske fag får kompetanseheving som de skal bruke i videre profesjonsutvikling, styrking av fagfeltene og veiledning til skolene.
- i samarbeid med Samarbeidsforum for estetiske fag utviklet en webinarrekke for støtte til arbeidet med praktiske og estetiske fag og læringsformer på egen skole. Alle skoleledere har fått tilbud om webinarer i 2023.
- i samarbeid med Vitensenteret og Naturfagsenteret tilbudt kurs for å stimulere skolene til å jobbe med tverrfaglig elevaktiv og kreativ undervisning med design og teknologi. 15 skoler har deltatt på kursrekke for ungdomstrinnet. Skolene har fått teknologisk utstyr gjennom tilskuddsordningen Den Teknologiske Skolesekken.
- i samarbeid med OsloMet gitt et tilbud om skoleutvikling i Skaperverksted med fokus på programmering, realfag og kunst og håndverk. 8 skoler har fått tilbudet.

DKS Oslo skal, ved å tilby et profesjonelt kunst- og kulturtilbud av høy kvalitet, bidra til økt elevdeltakelse og motivasjon for læring. Kreative og estetiske læringsformer synliggjøres i skolehverdagen og kan stimulere til ny undervisningspraksis i tråd med LK20. Det er den nasjonale etaten for Den kulturelle skolesekken i Oslo (DKS Oslo), Kulturtanken, som fordeler spillemidlene på vegne av Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Tildelingsbrevet gir føringer og retning for hvordan midlene skal benyttes, og hva som forventes av medfinansiering og egeninnsats.

DKS Oslo lager et bredt sammensatt, årlig program bestående av kulturproduksjoner innen et mangfold uttrykk. Grunnskolene tildeles en rekke ulike kulturproduksjoner. De videregående skolene melder på sine elever til valgfrie produksjoner. Både grunn- og videregående skoler kan søke om midler til skoleutviklingsprosjekter i DKS (SKUP) der kunst benyttes som metode i skolens arbeid med definerte mål eller utfordringer. Grunn- og videregående skoler kan også søke om midler til Bonusproduksjon, som er kulturproduksjoner lærer selv finner frem til.

Omfang DKS	
Antall produksjoner GS og VGS	178
Antall ganger produksjonene har blitt gjennomført	3 475
Antall elever deltatt	178 772
Snitt antall hendelser per skoledag	18

\*Det reelle omfanget oppnådd avviker hvert år fra det planlagte. I oversikten over har vi ikke med eventuelle avlysninger og uteblivelse av skoleklasser



## Realfagstilbud for elever

Utdanningssetaten og Universitetet i Oslo samarbeider om et ettermiddagstilbud i matematikk. Tilbudet gir elever i videregående skole som allerede har fullført matematikk R1 og R2, mulighet å ta emnet MAT1100U, kalkulus, over to semestre etter ordinær undervisning. Våren 2023 var det 18 elever som gjennomførte eksamen i MAT1100U og høsten 2023 deltar 26 elever fra Osloskolen i tilbudet.

Talentsenteret ved Oslo vitensenter har siden høsten 2016 tilbudt et talentprogram med utgangspunkt i matematikk, naturfag og de realfaglige programfagene. Tilbudet er rettet mot elever på 7. årstrinn til og med Vg2, og målgruppen er elever med stort læringspotensial. Talentprogrammet tilbys på Oslo vitensenter og på filialene ved Haugenstua skole, Bjerke videregående skole, Hersleb videregående skole og Persbråten videregående skole. Talentsenteret har kapasitet på ca. 100 elever i egne lokaler, og filialene på skoler har kapasitet på ca. 30 elever hver. Tilbudet finansieres av Oslo vitensenter, og Utdanningssetaten har bidratt med midler til frikjøp av lærere ved filialskolene.

## Elever med stort læringspotensial

Utdanningssetaten har i 2023 utarbeidet en handlingsplan om elever med stort læringspotensial. Handlingsplanen skal sikre at denne elevgruppen får en opplæring som oppleves som relevant og styrker skolenærværet.

## Samisk språk og kultur

Osloven Saemien Skuvle/ Oslo Sáme Skávlå/ Oslo Sámi Skuvla (OSS), lokalisert på Nedre Bekkelaget skole, tilbyr samisk opplæring for elever i Osloskolen. Skolen har hatt en økning i elevtall dette året, med rundt 20 nye elever. I 2023 har Utdanningssetaten, i tråd med Samisk Strategi for 2021–2025, gjennomført flere tiltak for å øke kunnskapen om og synliggjøring av samisk språk og kultur. DKS Oslo har økt antall produksjoner med samisk tematikk til elever i grunnskolen og vgs. Utdanningssetaten, i samarbeid med Universitetet i Tromsø, har tilbudt kompetanseheving for lærere i alle fag. Utdanningssetaten har utarbeidet fagressurser på samiske kompetansemål i LK20.

## Svømming

Arbeidet med svømmeundervisningen er styrket ved utvidet samarbeid med frivillig sektor, samt universitets- og høyskolemiljøet. Utdanningssetaten har i 2023 tilbudt 120 plasser på heldagskurs for lærere i svømmeopplæring i basseng og ute ved Norges idrettshøgskole. I samarbeid med Redningselskapet har Utdanningssetaten tilbudt 100 lærere kurs i utendørs livredning. Sammen med NTNU har 20 lærere hatt kurstilbud i vannkompetanse og risikovurderinger knyttet til utendørs svømmeopplæring.

I 2023 har Utdanningssetaten anskaffet halvdagskurset "Selvberging i åpent vann". Alle byens mottaksklasser og 6. trinn ved alle skoler i bydeler med områdesatsninger har blitt invitert til å delta. 82 klasser har deltatt. Utdanningssetaten har videreført og utvidet bruken av Bymiljøetatens bad i AKS-tiden der det er mulig. Hensikten er at vanntilvenning i Aktivitetsskolen skal bidra til å styrke svømmeopplæringen i skolen. Utdanningssetaten har også lagt til rette for økt bruk av skolebadene i AKS-tiden. Tilbudet om forsterket svømmeopplæring i feriene er videreført. Totalt har 1 000 elever fått kurstilbud i høst- og vinterferien 2023.

Sommerskolen ga i 2023 tilbud om totalt 5460 kursplasser med svømming fordelt på 17 ulike bad i byen. 4 910 plasser var integrert i Sommerskolens ordinære kurs for elever på 3. og 4. trinn med daglige svømmeøkter. De resterende 550 plassene var intensiv svømmeopplæring for elever på 4.-10. trinn som ikke har lært å svømme etter den obligatoriske svømmeopplæringen på skolen.



## Sommerskolen Oslo

Sommerskolen Oslo ble gjennomført for 17. gang på rad. Det ble tilbudt 17 763 kursplasser, jevnt spredt over hele byen, med 657 kursgjennomføringer ved totalt 53 ulike kurssteder. Det ble tilsatt 834 ansatte til kurs i egen produksjon. I tillegg hadde Sommerskolen kurstilbud via samarbeidspartnere for alle årstrinn.

Sommerskolen har i 2023 videreført satsinger fra 2022 og lagt vekt på å kunne tilby et likeverdig tilbud over hele byen. Det har vært økt tilstedeværelse i levekårsutsatte områder, jevnere geografisk fordeling på bydelsnivå, samt bredde og variasjon i kurstilbudet lokalt. Kursmodell med fem fagområder er opprettet og det er lagt vekt på faglig progresjon innenfor fag, tema og grunnleggende ferdigheter. Svømmeopplæring er fortsatt en sentral del av tilbudet, se punktet over om forsterket svømmeopplæring.

Sårbare barn og unge har vært i fokus gjennom tett samarbeid med foresatte, elever og ansatte på skolene for å sikre god oppfølging av elever med behov for særskilt tilrettelegging.

115 elever deltok på intensiv språkopplæring og 523 elever benyttet seg av tilbudet «Bli skoleklar». Sistnevnte tilbud er et kurs Sommerskolen har i samarbeid med 14 AKS og skoler i levekårsutsatte områder. Målsettingen er en bedre overgang mellom barnehage og skole ved at elevene kan bli bedre forberedt til skolestart, bli introdusert til skolehverdagen gjennom læringsaktiviteter som kjennetegnes av lek, samt bli kjent med skolen og medelever.

## Oslo kommunale skolehager

Skolehagen er en læringsarena som skal bidra til å styrke elevenes forståelse for matproduksjon, hagebruk og verdien av natur, samt oppøve elevenes evne til å tenke bærekraftig gjennom bruk av praktiske og elevaktive læringsformer.

Oslo kommunale skolehager har tilbudt veiledning og praktisk støtte i skolehagedrift til skolene. I tillegg deles det ut settepoteter, setteløk og småplanter til skolene i Oslo. I 2023 ble det eksempelvis delt ut 15 000 purreplanter. Det ble holdt kurs i pedagogisk bruk av skolehagen for personale i skolen og AKS-ansatte.

I 2023 hadde 66 skoler egne skolehager og 16 skoler hadde dyrkningsfelt i Oslo kommunale skolehage.

Geitmyra skolehage er basen for skolehagedriften i Oslo kommune. Her tilbys skoler i Oslo egne dyrkningsfelt til skolehagebruk, det drives oppal av småplanter til utdeling. Området besøkes og brukes av skoler, barnehager, frivillige organisasjoner og naboer hele året.

I 2023 ble Geitmyra skolehage besøkt av 7750 elever og barnehagebarn.

## Oslo Skolemuseum

Oslo Skolemuseum har både faste og temporære utstillinger. Museet har tilbud til elever i grunnskolen og i videregående opplæring og til deltakere i Voksenopplæringen. I tillegg er museet åpent for allmenheten en ettermiddag i uken.



### Oslo skolemuseums aktivitet til elever, deltakere og andre grupper

	2022	2023
Antall elever og deltakere fra Osloskolen og VO	3761	2771*
Andre grupper	580	613
<b>Totalt</b>	<b>4341</b>	<b>3384*</b>

\*Reduksjonen i besøkstall skyldes at Oslo skolemuseum var stengt i en periode som følge av universell utforming og installering av heis i regi av Oslobygg KF.

## Samarbeid med eksterne aktører

### Samarbeidsavtale med Universitetet i Oslo

Utdanningsetaten i Oslo og Universitetet i Oslo har signert en intensjonsavtale. Samarbeidet mellom UiO og Utdanningsetaten skal:

- Ivareta et felles samfunnsoppdrag som skal bidra til å utvikle:
  - et bærekraftig samfunn
  - demokratiforståelse gjennom aktiv medvirkning
  - god digital kompetanse og dømmekraft
  - toleranse og identitet i et samfunn preget av mangfold

Målene i avtalen skal nås ved at det inngås strategiske partnerskap mellom UIO og Utdanningsetaten.

### Talentsatsinger på Majorstuen og Ruseløkka skoler

Grunnskoletilbudet i musikk på Majorstuen skole i samarbeid med Barratt Due musikk institutt omfatter en klasse på hvert av trinnene 5.-10. Til sammen 150 elever går på tilbudet i skoleåret 2023–2024.

Tilbud for ballettalenter på ungdomstrinnet på Ruseløkka skole i samarbeid med Den Norske Opera og ballett er videreført. Til sammen 24 elever går på tilbudet skoleåret 2023–2024. Av avgangselevne fra 10. trinn går 6 av 7 elever videre med utdanning i dans/ballett.

### Skoletilbud på Observatoriet

I 2023 har 201 klasser på 7. trinn besøkt Observatoriet på Solli plass. Høsten 2023 startet tilbudet for 4. trinn opp, og 16 klasser på 4. trinn har deltatt i løpet av høstsemesteret. Undervisningsoppleggene er bygget rundt kompetansemål primært i matematikk, naturfag og samfunnsfag, og omfatter tema som astronomi, tid, sted, magnetisme, nordlys og måling.

### Geitmyra matkultursenter for barn

Geitmyra matkultursenter er en ideell stiftelse som jobber for å lære alle barn i Norge om matglede, bærekraft og folkehelse. Geitmyra matkultursenter leverer tverrfaglig undervisning i mat og helse til elever i Osloskolen, samt sommerskole og tilbud til aktivitetsskolene i skolens ferier. I 2023 har totalt 62 skoler med til sammen 152 klasser og 3 224 elever vært på praktisk og tverrfaglig mat- og helseundervisning på Geitmyra matkultursenter.

### Besøkssenter våtmark avd. Østensjøvannet (Oslo) og avd. Lilløyplassen (Fornebu)

Alle elever og lærere i grunnskolen har fått tilbud om undervisning ved en av de to lokale avdelingene tilknyttet Besøkssenter våtmark Oslo. Elevene som besøker våtmarksenteret, jobber praktisk med kompetansemål i b.la. naturfag og samfunnsfag, og lærer om økosystemet og ulike arter i og ved våtmark. Til sammen er det gjennomført 222 undervisningsopplegg for skoleklasser i 2023.

### Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret)

HL-senteret tilbyr undervisningsopplegg for elever fra barneskolen, ungdoms- og videregående skole om Holocaust og folkemord, antisemittisme, rasisme, gruppefiendtlighet og minoriteters vilkår. HL-senteret tilbyr både fysiske besøksopplegg, digital klasseromundervisning, og kompetansehevingstilbud til lærere samt undervisningsmaterieell til bruk i klasserommet. I 2023 deltok 1513 elever fra videregående



opplæring, 3220 elever fra ungdomsskolen og 501 elever fra barneskolen i undervisningstilbud i regi av HL-senteret.

### Obligatorisk seksualitetsundervisning.

Stiftelsen Sex og Samfunn har gjennomført et obligatorisk undervisningsopplegg som skal supplere den ordinære seksualitetsundervisningen på 9. trinn. I 2023 underviste de 235 klasser.

Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Elevundersøkelsen, Motivasjon 7. trinn	3,7	3,6	>4,1	3,5
Elevundersøkelsen, Motivasjon 10. trinn	3,5	3,5	>3,7	3,3
Elevundersøkelsen, Motivasjon vgs 1	3,7	3,7	>3,9	3,5
Nasjonale prøver, lesing 8. trinn, andel elever på nivå 1 og 2*	22,4 %	24,5 %	<17,0%	25,9 %
Nasjonale prøver, regning 8. trinn, andel elever på nivå 1 og 2*	25,2 %	23,9 %	<21,0%	26,6 %
Elevundersøkelsen: Vurdering for læring 7. trinn	3,7	3,7	> 3,9	3,6
Elevundersøkelsen: Vurdering for læring 10. trinn	3,4	3,4	>3,6	3,4
Elevundersøkelsen: Vurdering for læring Vg1	3,5	3,5	>3,7	3,4
Grunnskolepoeng	44,7	44,8	>45,0	44,3

Kilde: Utdanningsdirektoratet – [Elevundersøkelsen](#) – [Nasjonale prøver](#) – [grunnskolepoeng](#)

\* Fra 2022 startet måling av utvikling over tid på nytt for nasjonale prøver. Resultatene fra 2022 og 2023 er derfor ikke fullt ut sammenlignbare med resultatene for 2021.

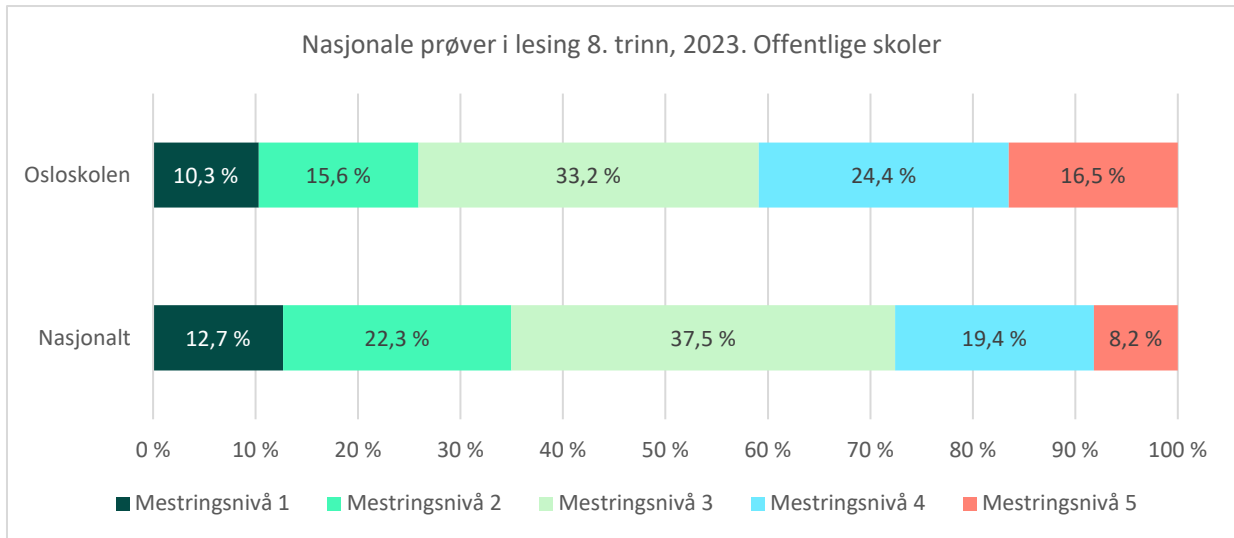
### Øvrige resultater for måloppnåelse

Fra 2022 til 2023 har andelen elever som presterer på det høyeste nivået på nasjonale prøver i lesing på 8. trinn gått svakt ned, mens litt flere presterer på det laveste nivået. På nasjonale prøver i regning har andelen elever som presterer på det laveste nivået økt med 2,7 prosentpoeng.

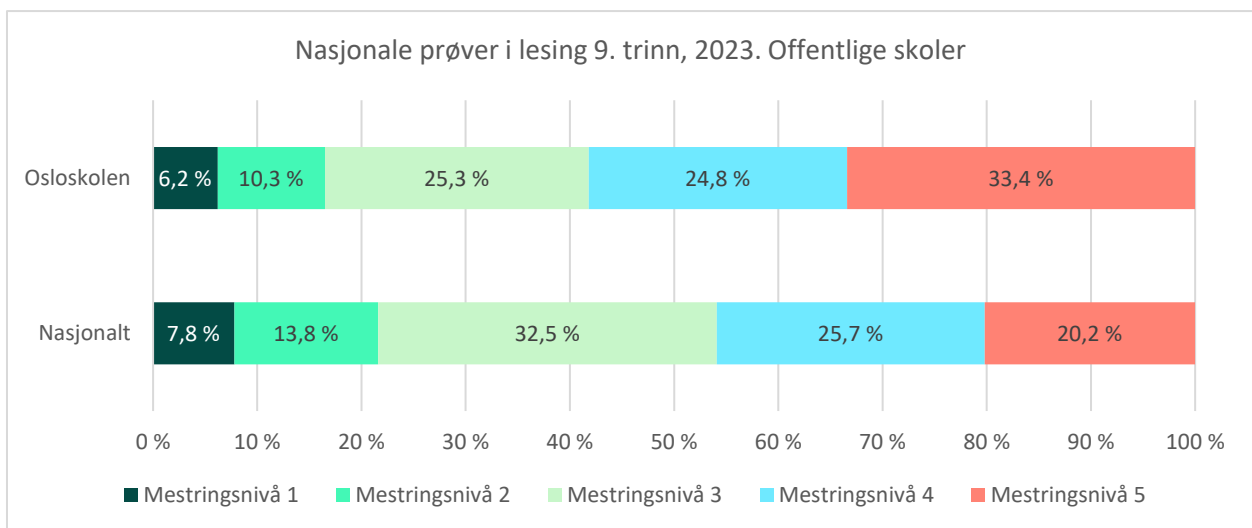
Sett opp mot det nasjonale snittet har Osloskolen, i likhet med tidligere år, en mindre andel elever som presterer på de to laveste mestringsnivåene, samt en større andel som presterer på de to høyeste nivåene på alle prøvene på ungdomstrinnet.

Hvert år gjennomfører elevene på 8. og 9. trinn de samme prøvene i lesing og regning. På begge prøvene er det fra 8. til 9. trinn en nedgang i andelen som presterer på hver av de tre laveste nivåene, og en særlig stor økning på det høyeste nivået.



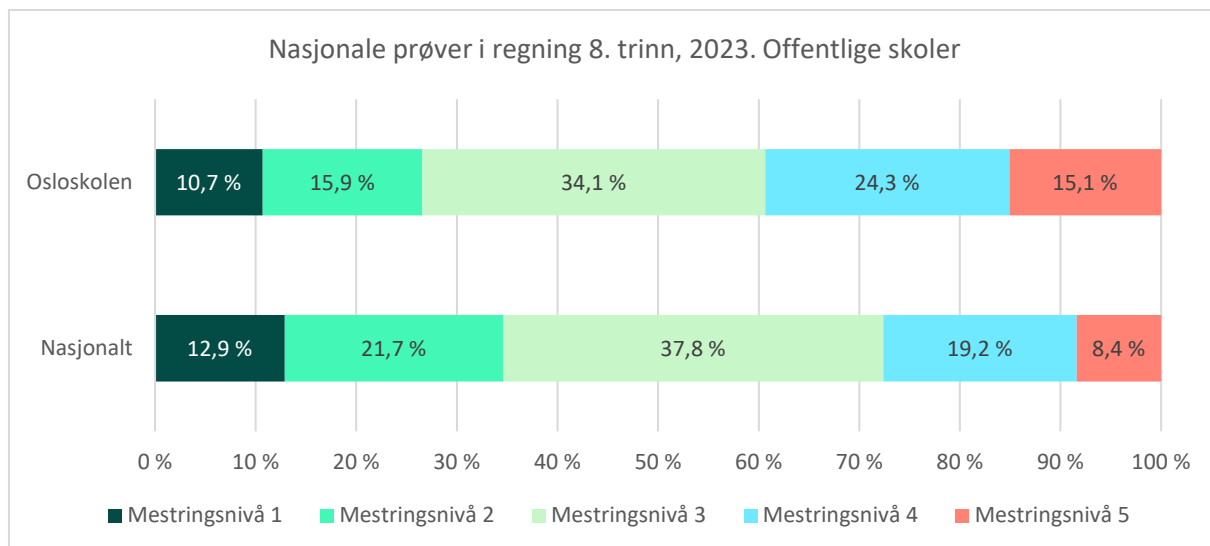


Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

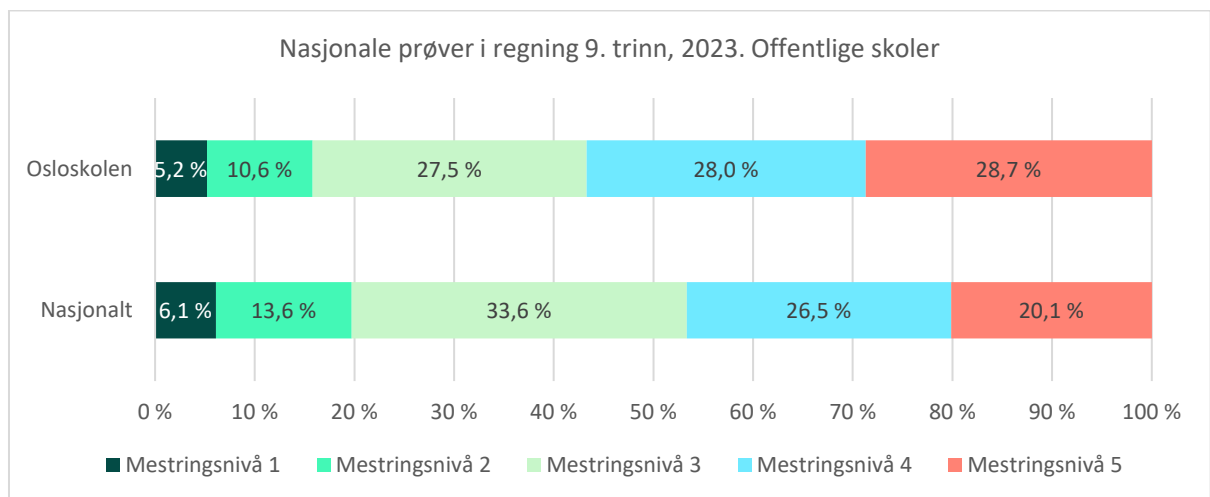


Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)





Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

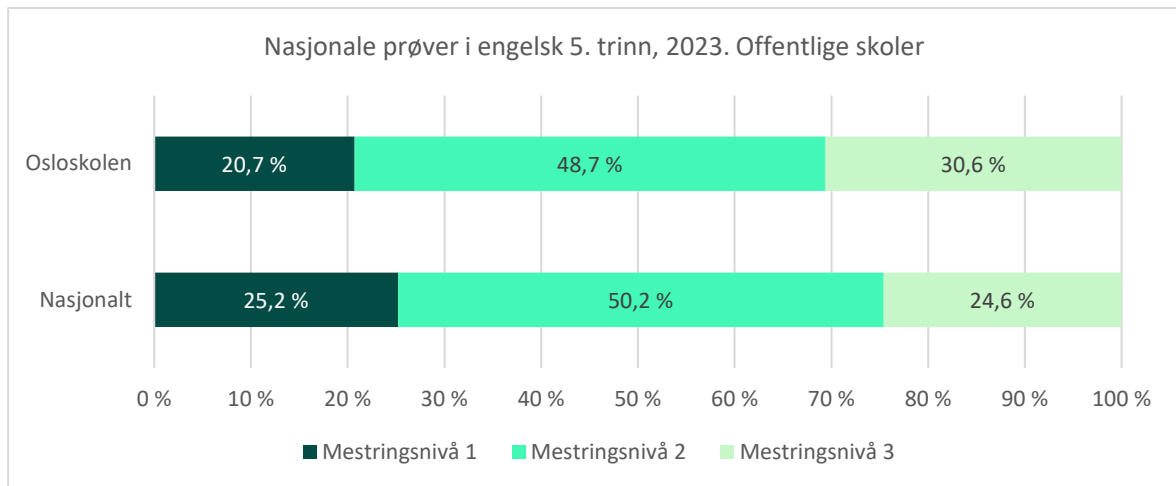


Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

På 5. trinn er det en svak økning i andelen elever som presterer på laveste mestringsnivå i engelsk fra 2022 til 2023. Litt færre presterer på mellomste nivå, mens andelen på høyeste nivå er stabilt. Resultatene fra nasjonale prøver for 2022 og 2023 er ikke fullt ut sammenlignbare med tidligere år. For engelsk inneholdt prøven i 2022 en lyttedel for første gang.

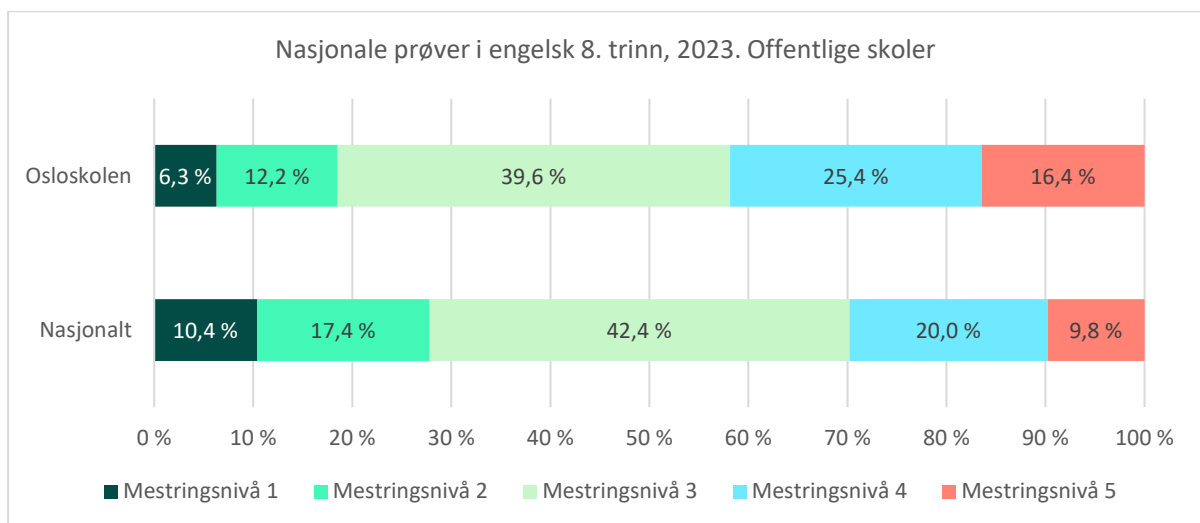
Sammenlignet med det nasjonale gjennomsnittet, har Osloskolen fortsatt en mindre andel som presterer på det laveste og en større andel som presterer på det høyeste mestringsnivået.





Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

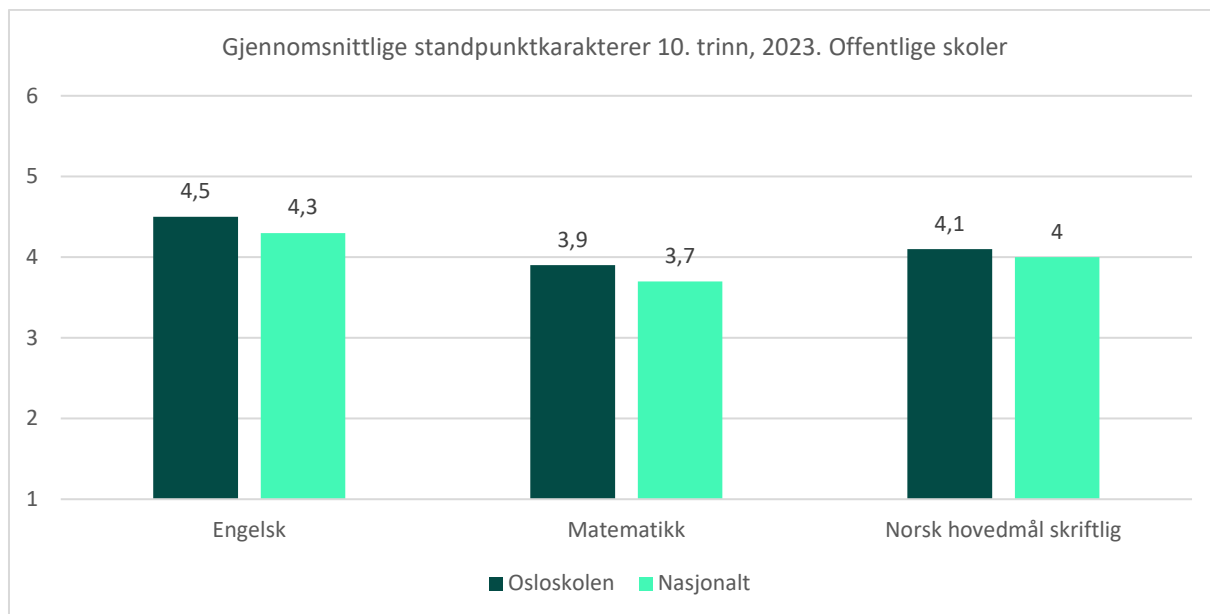
På 8. trinn har andelen elever som presterer på nest laveste nivå gått litt ned, mens litt flere presterer på nest høyeste nivå. Osloskolen har en lavere andel på de to laveste, og en større andel på de to høyeste nivåene enn det nasjonale snittet.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)



Når det gjelder gjennomsnittlige standpunktkarakterer fra 10. trinn ligger Oslo over det nasjonale snittet i alle de tre basisfagene.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

Standpunktkarakterene i basisfagene har vært stabile de siste tre årene. I 2021–22 ble engelsk skriftlig og muntlig slått sammen til ett fag ved innføringen av den nye læreplanen (LK20). Karakterene har gjennomgående vært høyere i engelsk muntlig enn i engelsk skriftlig, så dette har sannsynligvis trukket opp den samlede karakteren.

Basisfag grunnskolen (10. trinn)	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
Engelsk skriftlig, standpunkt	4,2	4,3	4,3	**	**
Engelsk, skriftlig eksamen	4,0	*	*	*	4,1
Engelsk, standpunkt	**	**	**	4,5	4,5
Matematikk, standpunkt	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9
Matematikk, skriftlig eksamen	3,9	*	*	*	3,8
Norsk hovedmål skriftlig, standpunkt	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1
Norsk hovedmål skriftlig, eksamen	3,5	*	*	*	3,6

Kilde: [Utdanningsdirektoratet - grunnskolekarakterer](#)

\*På grunn av koronasituasjonen ble alle eksamener for elever i grunnskolen avlyst i 2020, 2021 og 2022.

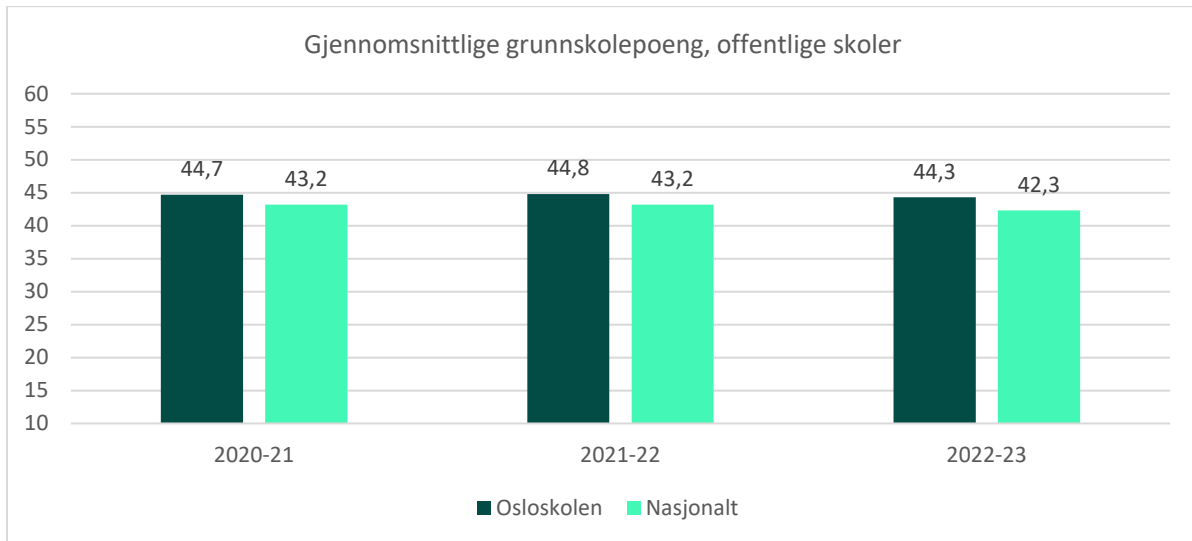
\*\*I 2021–22 ble læreplanen endret, og engelsk ble ett fag (ENG0030) som består av både skriftlig og muntlig. Norsk og matematikk har også endret fagkode.

Grunnskolepoeng er en poengsum beregnet fra alle standpunkt- og eksamenskarakterer på vitnemålet. På grunn av koronapandemien ble det ikke avholdt eksamener for elever i grunnskolen fra 2020 til 2022, og grunnskolepoengene var derfor kun basert på standpunktkarakterer. Fra 2020 til 2022 var





grunnskolepoengene i snitt høyere enn før pandemien. I 2023 inngår eksamenskarakterer i beregningen av grunnskolepoengene igjen, og snittet har gått litt ned både i Oslo og nasjonalt. De gjennomsnittlige grunnskolepoengene er likevel høyere enn før pandemien.



Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

Den nye læreplanen (LK20) ble introdusert i vg1 i 2020-21, i vg2 2021-22 og i vg3 i 2022-23. Dette gjør at karakterene over tid ikke er helt sammenlignbare. På tross av dette bærer karakterene i de fleste fag preg av stabilitet de siste tre år.

Fellesfag i videregående opplæring, gjennomsnittlig standpunktkarakter. Oslo	2020-21	2021-22	2022-23
Standpunkt matematikk 1P-Y vg1 yrkesfag*	3,3	3,4	3,3
Standpunkt matematikk 1P vg1 studieforbereende	3,6	3,5	3,5
Standpunkt matematikk 2P vg2 studieforbereende**	3,5	3,6	3,5
Standpunkt matematikk 1T vg1 studieforbereende	3,8	3,9	3,9
Standpunkt norsk hovedmål vg3 studieforbereende***	4,3	4,1	4,2
Standpunkt norsk vg2 yrkesfag****	3,7	3,7	3,5
Standpunkt engelsk vg1 studieforbereende	4,7	4,5	4,5
Standpunkt engelsk vg1 yrkesfag*****	3,7	3,7	3,8
Standpunkt engelsk vg2 yrkesfag*****	3,7	-	-

Kilde: [Utdanningsdirektoratet – karakterer vgs](#)

\* Hvert yrkesfaglige utdanningsprogram har sin egen fagkode i Matematikk 1P-Y. Karaktersnittet presentert her er et vektet gjennomsnitt av disse

\*\*Fra 2021-22 er faget MAT1015 erstattet med MAT1023.

\*\*\* Fra 2022-23 er faget NOR1211 erstattet med NOR1267

\*\*\*\*Fra 2021-22 er faget NOR1206 erstattet med NOR1262.

\*\*\*\*\*Fra 2021-22 er engelsk på yrkesfag flyttet fra vg2 til vg1.





## Mål 7

**Flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv**

Å fullføre og bestå videregående opplæring er avgjørende for å delta i høyere utdanning og arbeidslivet. Forutsetningene for å fullføre og bestå avhenger av elevenes kompetanse og ferdigheter fra grunnskolen. For å gi en ekstra innsats til elever med manglende forutsetninger for videregående skoler er det etablert egne tilbud som Fundament og OT Ulven i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring. De videregående skolene følger opp den enkelte elev tett, for å sikre en god progresjon i videregående opplæring. Det er flere sentrale innsatser for å kvalifisere den enkelte søker for læreplasser, og bidra i overgangen fra skole til lærebedrift.

I vedtatt budsjett for 2023 var følgende tre tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Styrke skolenes arbeid med elevenes overganger mellom ulike skoleslag, og fra skole til læretid, studier og arbeid.**

**Tiltak 2: Videreføre arbeidet med oppfølgingen av byrådssakene Yrkesveien, Studieveien og Økt gjennomføring i videregående opplæring.**

**Tiltak 3: Gjennomføre forebyggende og kompenserende tiltak for elever som står i fare for å ikke fullføre og bestå.**

Andelen elever som fullfører den offentlige videregående skolen i Oslo er høy, sammenliknet med det nasjonale gjennomsnittet. Andelen elever som fullførte og bestod det skoleåret de påbegynte i 2022/2023 gikk noe ned fra foregående år, men er fortsatt høyt (81,3%) sammenlignet med tiden før pandemien. Andelen elever som velger den offentlige skolen i Oslo er høy sammenlignet med andre store byer, noe som viser tillit til den offentlige skolen. Osloskolen har også en bredde i tilbudet, med flere konseptskoler, som gir et etterspurt tilbud til byens ungdom.

### Skolenes arbeid med overganger mellom ulike skoleslag

Overganger mellom skoleslag og ut i læreplass er risikofylte fordi barn og unge skal etablere nye relasjoner, bli kjent med nye rutiner og finne seg til rette i et nytt miljø. I tillegg er det en risiko at for at det ikke blir kontinuitet i det støttende laget rundt allerede utsatte barn og deres familier. I områdesatsningen er det igangsatt ulike prosjekter for å utvikle nye måter å jobbe på for å redusere risiko i overganger. Linderud skole og bydel Bjerke har testet ut og implementert en overgangslærer som skal bidra til en tryggere og mer sømløs overgang fra barnehage til skole. I *Levekårssatsningen*, finansiert av Kunnskapsdepartementet, er overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn styrket. Her jobber fem ungdomsskoler (Tokerud, Bjørnholt, Bjøråsen, Groruddalen og Granstangen) med overgangene på ulik måte.

Overgangene fra grunnskole til videregående skole er en del av arbeidet med Fullføringsreformen, hvor fylkeskommunen i ny opplæringslov får økt ansvar for å bidra til en best mulig overgang mellom skoleslagene. Prosjektene *Stimulab* på Sofienberg skole og *Økt gjennomføring* på Jordal skole er fullført med mål om å gi elevene ekstra støtte i overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring, gjennom nye modeller for oppfølging fra skole og bydel. Begge prosjektene har dokumentert sammenhengen mellom tett oppfølging og bedre overganger. I «Prosjekt 33» er det fokus på overganger fra vg2 i skole til læreplass. Erfaringer fra områdesatsningsprosjektene *Stimulab* og *Økt gjennomføring* er sentrale leveranser i arbeidet med prosjektet Fullføringsreformen i Utdanningssetaten.

Arbeidet med implementeringen av Fullføringsreformen tar også sikte på å utrede det juridiske handlingsrommet for informasjonsoverføring og å jobbe frem gode samtykkeløsninger for trygging av overgangen mellom skoleslagene.

Fundament er et tilbud om mer grunnskoleopplæring som har vært i ordinær drift med en klasse på Kuben vgs. siden skolestart 2020. Høsten 2022 utvidet Fundament med en klasse også på Nydalen vgs. Til sammen er det 30 elevplasser på Fundament på de to skolene. Fundament tilbyr de med lave skolefaglige og/eller språklige ferdigheter mer grunnskoleopplæring, karrierelæring og sosial læring i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole. Klassene er små, og elevene får tett tverrfaglig oppfølging tilpasset sine behov. Dette innebærer at elevene kan fokusere på de fag og ferdigheter de har behov for, forbedre vitnemålet sitt fra grunnskolen og starte på et planlagt videregående løp etter Fundament. Fundament tilbyr et tverrfaglig støtteapparat bestående av rådgivning og karriereveiledning som skal bidra til å fremme psykisk helse og livsmestring og økt motivasjon for læring.



Tilbudet er organisert som et av oppfølgingstjenestens skoletilbud og bygger på et tverrfaglig samarbeid mellom skolen og bydelenes tjenester for å møte ungdommenes behov for sammensatte tjenester. Fundament er et frivillig tilbud for ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe (15–21 år) og krever verken vedtak om minoritetsspråklig opplæring eller spesialundervisning.

OT Ulven er et frivillig, samtykkebasert skoletilbud for ungdom som står i fare for å falle ut av videregående opplæring på grunn av rus og kriminalitet. OT Ulven ble testet ut som et frivillig, tverrfaglig skole- og oppfølgingstilbud i samarbeid med bydelene Grorud og Bjerke med støtte fra Områdesatsingene, delprogram oppvekst og utdanning skoleårene 2020/21 og 2021/22. Skoletilbudet er inne i sitt andre skoleår i drift og har opparbeidet seg et godt tverrfaglig lag rundt elevene på tvers av sektorene i Groruddalsbydelene. OT Ulven bygger på et tett og godt samarbeid med forebyggende politi på Stovner politistasjon og groruddalsbydelene om rekrutteringen og oppfølgingen av elever som kan nyttiggjøre seg av et opplæringstilbud tilpasset deres behov for skjerming og tilrettelegging for å lykkes.

OT Ulven har gitt gode resultater. Halvveis i sitt fjerde skoleår kan OT Ulven vise til at 48 av 54 elever (89%) er i videregående opplæring eller jobb. 6 ungdommer har fått jobb, 5 er i opplæring i bedrift (lære) og 37 er i videregående skole. De resterende følges opp av kriminalomsorgen, psykiatrien og NAV.

### Innsatsen Kvalifisering og formidling

Innsatsen styrker skolenes arbeid med overgangen fra vg2 i skole til læreplass. Gjennom tiltak på systemnivå, samt gjennom å styrke laget rundt yrkesfagelevne, blir elevene arbeidslivsforberedt, får hjelp til å finne læreplass og støtte i overgangen fra skole til læretid. Tiltakene omfatter læreplassregnskap, læreplasskoordinatorer, læreplassjegere, rådgivernettsverk og los-funksjon.

- Læreplassregnskapet gir oversikt over hver elevs vei fra praksis i bedrift til lærekontrakt og bidrar til økt systematikk og tidligere innsats i arbeidet med formidling til læreplass. Læreplassregnskap er under innføring for alle yrkesfaglige utdanningsprogram i Oslo skolen.
- 14 læreplasskoordinatorer fordelt på yrkesfaglige utdanningsprogram ved 9 skoler følger opp et felles årshjul for å gjøre elevene arbeidslivsforberedt, og bistå elevene i formidlingsprosessen.
- Læreplassjegere bistår skolene med å finne praksisplasser i bedrift og læreplasser.
- Det er opprettet 5 rådgivernettsverk på YF, hvor alle utdanningsprogrammene på yrkesfag har tilhørighet i ett av dem.
- Skoler har etter søknad deltatt i utprøving av en los-funksjon i overgangen fra skole til læretid. Losenes oppgaver er blant annet å identifisere elever som vil ha vansker med å finne læreplass, oppfølging av sårbare elever gjennom å bistå til at de får en passende YFF-praksis og følge eleven over i læretid.

### Arbeidslivets skolesekk

Elevene har fått tilbud om yrkesfaglige opplegg gjennom prosjekt rekruttering, inkludering og mangfold (PRIM) i samarbeid med OsloBygg og opplæringskontoret for Bygg og Anlegg. I PRIM-prosjektet besøker ungdomsskolene besøksbrakken på byggeplassen til Nye Tøyenbadet, de får omvisning på byggeplassen, møte lærlinger og jobber praktisk med ulike undervisningsopplegg knyttet til Bygg og Anleggsbransjen. Rundt 75 skoleklasser, har besøkt byggeplassen. Tilbudet "Helse og oppvekst - velferdsteknologi" er gjennomført med lærere og lærlinger på Kuben VGS. Tilbudet har blitt videreført for 6. og 8.trinn og fått positive tilbakemeldinger.

### Yrkesfaglige nettverk

Alle videregående skoler med yrkesfaglig utdanningstilbud deltar i et yrkesfaglig nettverk. I Oslo er det i dag 10 yrkesfaglige nettverk (10 utdanningsprogram). I nettverkene deltar også opplæringskontorer og andre aktuelle parter som samarbeider om kvaliteten i opplæringen i det 4-årige løpet og om samarbeidet mellom skole – bedrift. Nettverkene er aktive i arbeidet med å øke innsatsen for å sikre elever læreplasser blant annet gjennom tettere samarbeid mellom aktørene i skole og bedrift.



## Minoritetsrådgiverordningen og forsøk på to ungdomsskoler

Minoritetsrådgiverordningen som IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) finansierer omfatter 17 minoritetsrådgivere fordelt på 13 videregående skoler. Minoritetsrådgiverne har i tillegg til arbeidet med tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlig frihetsbegrensninger i form av sosial kontroll fokus på elevenes utvikling og karrierevalg. Ved oppstart skoleåret 2021-2022 startet et 3-årig kommunalt forsøk med minoritetsrådgivere ved Holmlia og Rommen skole. Underveisrapporten etter to år med forsøksordning viser at antall elever som har fått individuell oppfølging i kortere eller lengre perioder har steget fra 33 i 2022 til 110 i 2023. Det har vært oppfølging av elever knyttet til negativ sosial kontroll, seksuell identitet, psykisk helse, kort botid, krysskulturalitet.

## Læreplasskurs

Utdanningsetaten arrangerer hvert år i august informasjonsmøter for søkere uten læreplass etter vg2. I 2023 møtte 220 av 380 inviterte på disse møtene. Søkere innen elektrofagene og helse- og oppvekstfagene fikk direkte tilbud om vg3 fagopplæring i skole, mens de øvrige søkerne fikk tilbud om læreplasskurs først. På kurset lærte deltakerne å skrive CV og søknad, fikk intervjutrening og hjelp til å komme i kontakt med arbeidsgivere. 64 ungdom og voksne som av ulike årsaker hadde opplevd det utfordrende å skaffe læreplass deltok. 37 fikk læreplass, 14 fikk tilbud om vg3 fagopplæring i skole. Alle hadde en plan for veien videre etter kurset.

Flertallet av deltakerne var gutter med flerkulturell bakgrunn, lave karakterer og høyt fravær fra videregående. Også ungdom som har hatt behov for tett oppfølging og tilrettelegging i skolen deltok, samt en liten andel voksne med svake norskspråklige ferdigheter. I 2023 var det i tillegg en stor gruppe fra IT- og mediefagene som deltok, da nedgangstider særlig i mediebransjen bremset inntaket av lærlinger i 2023.

## Fellesfagskurs

Utdanningsetaten arrangerer to ganger i året, vår og høst, gratis kurs og eksamen for lærlinger som har strykt i fellesfagene matematikk, naturfag, engelsk, norsk, samfunnskunnskap og kroppsøving fra videregående skole. Kursene er korte og eksamensrettede. Kursene gir lærlingene muligheter for å bestå fellesfagene, før de skal opp til en fag- eller svenneprøve. I 2023 var 140 lærlinger påmeldt til kurs. 90% av de som møtte på kurs og eksamen fikk bestått karakter.

## Godkjenning, oppfølging og veiledning i læreforhold

Utdanningsetaten gjennomfører

- godkjenningsmøter med alle nye lærebedrifter, med oppfølging i løpet av de første 6 månedene
- årlig oppfølgingsmøter med opplæringskontorer. Resultatene for medlemsbedriftene i det enkelte opplæringskontoret blir gjennomgått
- årlige samlinger for alle opplæringskontorene i samarbeid med Viken fylkeskommune

I 2023 har Utdanningsetaten godkjent 334 lærebedrifter hvor 161 var nye lærebedrifter. Det ble gjennomført 203 oppfølgingsbesøk i bedrift.

## Lærlingsamlinger

Utdanningsetaten inviterer alle førsteårslærlinger til informasjonsmøte som omhandler overgangen til og møtet med arbeidslivet. Lærlingene får informasjon om sine rettigheter og plikter, men også hvilke instanser som kan bistå dem gjennom læretiden.

I 2023 har Utdanningsetaten gjennomført 14 samlinger for lærlinger. Av 1830 inviterte, deltok totalt 770 lærlinger.



## Utdanningsløftet

Utdanningsløftet startet som en satsing under koronapandemien, men er nå et pilotprosjekt mot fullføringsreformen.

Gjennom det statlige Utdanningsløftet gjennomføres fagspesifikke opplæringstilbud med sikte på sluttkompetanse. Tilbudene er dels eksamensforberedende kurs, dels mer grunnleggende fagopplæring. Opplæringstilbudene er fordelt på flere videregående skoler, samt i voksenopplæringen. I 2023 ble følgende tilbud gitt i regi av Utdanningsløftet:

- 23/5 løp for voksne som ikke har fullført videregående opplæring. Kursdeltakerne som skal opp til eksamen i fellesfag, blir kartlagt i matematikk og norsk for å avdekke om de trenger ekstra tilrettelegging underveis i kurset. Deltakerne får også mulighet til å delta på leksehjelp og hjelp med digitale verktøy, individuell faglig veiledning og studieveiledning
- Eksamenskurs for avgangselever som fikk IV (ikke vurdert) eller 1 etter avsluttet vg3
- Kurs for praksiskandidater i malerfaget og kokkfaget før teoretisk eksamen og fagprøve.
- Kurs for privatister som hadde flere stryk i tverrfaglig eksamen
- Rekvalifisering

Det er rundt 250 personer som får ett tilbud i Utdanningsløftet hvert semester.

Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Andel elever som søker yrkesfaglig utdanningsprogram	26,8 %	27,08%	>29,0%	25,4%
Fullført og bestått videregående opplæring i løpet av fem/seks år (%) *	79,5 %	81,6 %	83,0 %	**
Fullført og bestått videregående opplæring årlig (%)	85,3 %	83,7 %	87,0 %	81,3%

\*Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#). Resultat 2022 viser fullført og bestått innen fem/seks år for elevene som begynte i vg1 i 2016.

\*\*Resultatet foreligger høsten 2024.

## Øvrige resultater for måloppnåelse

	2021	2022	2023
Hevede lærekontrakter	217	298	320

	2021	2022	2023
Antall avlagte fag-/svenneprøver og kompetanseprøver totalt i Oslo	2 702	2 660	2585





## Mål 8

### **Kapasiteten i skole- og læreplasser skal møte forventet vekst i antall elever og lærlinger, og byggene skal bidra til et trygt og inkluderende læringsmiljø**

Forsinkelser i skoleprosjekter gjør det krevende å ha nok skoleplasser. Elevtallsveksten er størst i videregående opplæring (inkludert VO) og skolene er fulle. Alle elever fikk et tilbud til skolestart 2023. Dette ble sikret gjennom ulike tiltak for å utnytte ledig kapasitet i eksisterende skolebygg samt gjennom innleie av midlertidige lokaler i tilknytning til eksisterende skoler. For å forstå hvordan ny opplæringslov og Fullføringsreformen påvirke behovet framover har Utdanningsetaten i desember anskaffet bistand til en oppdatert behovsanalyse som leveres i første halvdel av 2024.

I grunnskolen gjør forsinkelser at det i enkelte deler av byen ikke er tilstrekkelig med kapasitet på ungdomstrinn. Dette har gjort det nødvendig å opprettholde midlertidig kapasitet, samt å gjøre endringer i ungdomsskoletilhørigheten. Dette kan føre til usikkerhet rundt hvor elever skal starte på ungdomstrinn, men alle elever får plass.

Situasjonen vil også være krevende i årene som kommer. Det jobbes derfor både med økt midlertidig kapasitet, og med å sikre framdrift i byggeprosjektene slik at den planlagte permanente kapasiteten kommer på plass.

I vedtatt budsjett for 2023 var følgende tre tiltak fremhevet. Nedenfor følger rapportering på oppfølging av disse tiltakene, og andre tiltak som er relevante for måloppnåelse.

**Tiltak 1: Legge til rette for flere læreplasser i private, kommunale og statlige lærebedrifter og legge frem en egen sak om læreplasser i kommunen.**

**Tiltak 2: Sikre funksjonelle og trygge skoleanlegg, som også møter andre kommunale behov, ved involvering av skolens brukere og andre aktører i utredning og planlegging av nye skoler.**

**Tiltak 3: Sikre riktig kapasitet ved nye og eksisterende skoler gjennom gode utredninger og presise bestillinger.**

### Legge til rette for flere læreplasser i private, kommunale og statlige lærebedrifter

I Oslo ble det i 2023 opprettet 2108 nye opplærings- og lærekontrakter. Av disse var 1715 i private virksomheter, 284 i kommunale virksomheter og 109 i statlige virksomheter.

Dette er en reduksjon på -75 fra 2022. Kommunale virksomheter reduserte sitt inntak av nye lærlinger fra 319 i 2022 til 284 i 2023, en nedgang på 11 %.

Av 1084 søkere fikk 737 læreplass gjennom formidlingsprosessen.

Dette utgjør 35 % av nye kontrakter inngått i 2023. Resten av kontraktene ble inngått med søkere fra andre fylker, eller med voksne som skaffet seg læreplass utenom den fylkeskommunale søkeprosessen. I 2022 ble 796 av 1146 søkere formidlet. Disse tallene inkluderer søkere som har trukket søknaden sin, ikke svart på henvendelser eller tatt imot andre skoletilbud.

### Andre tiltak i regi av Utdanningsetaten i 2023 for å skape læreplasser

- læreplasskurs
- workshop for arbeids- og inkluderingsbedrifter i samarbeid med NAV med mål om å få flere læreplasser for elever med funksjonsnedsettelse og lignende bistandsbehov
- samarbeid med NAV marked Oslo om utnyttelsen av deres arbeidsgivernetverk i privat og kommunal sektor for rekruttering av læreplasser

I 2023 har Utdanningsetaten bistått Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap i deres arbeid med et kunnskapsgrunnlag som omhandler lærlinger i Oslo. Kunnskapsgrunnlaget skal benyttes i kommende byrådssak om lærlinger.

### Sikre funksjonelle og trygge skoleanlegg og riktig kapasitet

Utdanningsetaten vurderer kapasitetssituasjonen for enkeltskoler, områder og byen som helhet på bakgrunn av elevtallsframskrivninger fra Oslo kommune og bygningsmessige tilstandsvurderinger fra Oslobygg. Ved behov for økt kapasitet eller tiltak for å opprettholde kapasitet, igangsettes konseptvalgutredninger for å vurdere ulike alternativer kostnadmessig og kvalitativt. På bakgrunn av utredningene anbefaler Utdanningsetaten tiltak. Disse kvalitetssikres eksternt før forslagene legges fram for høring som en del av skolebehovsplanen.

Det er stort press på kapasiteten i videregående opplæring, og det jobbes kontinuerlig med å opprettholde framdrift i prosjektene for å etablere nye skoler og utvide noen av de eksisterende. Samtidig må det, for å møte behovet på kort sikt, sikres nok innleid kapasitet. I tillegg bistår Utdanningsetaten skolene for å sikre optimal bruk av alle arealer.

I grunnskolen har elevveksten flatet ut. I 2023 åpnet nye Voldsløkka skole, og det kommer flere nye ungdomsskoler de kommende årene. Det er nå hovedsakelig kun behov for økt grunnskolekapasitet i utbyggingsområder. Utdanningsetaten er i tett dialog med Oslobygg for å få et fullgodt underlag for å





vurdere hvilke konseptvalgutredninger som skal igangsettes og planlegge og prioritere for kommende rehabiliteringsprosjekter.

Skolebehovsplanen har som hovedregel rullert annethvert år. I 2023 har Utdanningsetaten hatt et oppdrag fra byrådsavdelingen om å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som underlag for den strategiske delen av planen. For å sikre en helhetlig plan, ble alle deler av Utdanningsadministrasjonen involvert i arbeidet før dette ble levert som bestilt i 2. kvartal.

Utdanningsetaten arbeider systematisk med involvering og medvirkning i utviklingen av skoleanlegg i alle prosjekter. I 2023 arrangerte Utdanningsetaten et stort medvirkningsseminar i Oslo Rådhus med bred, nasjonal deltakelse. I tillegg ble erfaringer og metodikk delt i kommunen og med andre relevante nettverk.

Resultatindikatorer				
	Resultat 2021	Resultat 2022	Måltall 2023	Resultat 2023
Antall nye elevplasser	520	196	580	580
Antall nye opplærings- og lærekontrakter	1923	2183	2 100	2108

Antall nye elevplasser 2023 er 580. Inkludert i taller er:

- Ny skole Voldsløkka: 720 plasser
- Omstrukturering av Bjølsen skole til barneskole: 196 flere plasser på barnetrinnet og 336 færre plasser på ungdomstrinnet

### Øvrige resultater for måloppnåelse

	2021	2022	2023
Antall oslosøkere til læreplass (tall pr 1. mars)	1105	1146	1084
Herav fikk lærekontrakt	707	796	737

Nye lærekontrakter i kommunale virksomheter	2021	2022	2023
Utdanningsetaten, lære- og opplæringskontrakter	97	92	70
Utdanningsetaten, fagbrev på jobb	14	28	37
Andre kommunale virksomheter, lære- og opplæringskontrakter	149	177	155
Andre kommunale virksomheter, fagbrev på jobb	41	22	22
<b>SUM</b>	<b>301</b>	<b>319</b>	<b>284</b>





## **Mål, tiltak, resultatindikatorer på Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester område**

Det overordnede målet for Oslo Voksenopplæring er å sikre at deltagere får en varig relevant tilknytning til arbeidslivet.

Voksenopplæringen skal gi tilbud ut fra den enkeltes utgangspunkt og hvilke framtidsperspektiv den enkelte deltaker har. Dette gjør at voksenopplæringen er et virkemiddel for utjevning av sosiale forskjeller i byen vår. I tillegg til sektormålene for arbeid, integrering og sosiale tjenester skal voksenopplæringen jobbe for å nå målene i oppvekst og kunnskapssektoren.



## Mål 1 Innbyggerne møter sammenhengende og tilgjengelige tjenester der medarbeidere har riktig kompetanse og nok tid

**Tiltak 1: Bidra til utvikling av tilbud om kvalifisering for voksne innvandrere i samarbeid med bydelene og Velferdsetaten og NAV Oslo**

**Tiltak 2: I samarbeid med NAV, bydeler og Velferdsetaten implementere og videreutvikle ny modell for grunnskoleopplæring for voksne**

**Tiltak 3: Styrke samarbeidet på tvers av opplæringscentre om utvikling og bruk av læringsressurser.**

### Samarbeid Oslo Voksenopplæring (OsloVO), Velferdsetaten og NAV

Samarbeidsavtalen og tilhørende dokumenter for Oslostandard mellom Oslo VO og NAV-kontorene om introduksjonsprogrammet blir jevnlig revidert og oppdatert.. Utdanningsetaten har etablert gode strukturer for samarbeid med NAV og velferdsetaten for å møte slike endringer når de kommer.

Delprogram sysselsetting i Områdesatsingen er en aktiv part i samarbeidet mellom Oslo VO og NAV. Nye prosjekter tilkommer, og andre er overført til drift (se årsrapport for delprogram sysselsetting for 2024 som forventes ferdigstilt innen mars 2024).

Utdanningsetaten har som mål å sikre bedre oversikt over arbeidet som gjøres sammen med NAV. Ved å samordne tiltak og prosjekter vil vi til enhver tid kunne ha oversikt og lettere måle effekten av tiltak som iverksettes. Et samorganisert lag kan bidra til å sikre overganger i utdanningsløpet og føre til at flere fullfører og består videregående opplæring.

### Ny grunnskolemodell – Tilpasning til fullføringsreform og modulstrukturert opplæring

Utdanningsetaten har igangsatt et arbeid knyttet til implementeringen av tiltakene i fullføringsreformen og ny opplæringslov. Fullføringsreformen og overgangen til modulstrukturert opplæring vil få konsekvenser for hvordan vi organiserer grunnskoleopplæringen for voksne. Arbeidet som ble lagt ned i ny grunnskolemodell har nå blitt videreutviklet og tilpasset en ny modulstruktur. Det jobbes samtidig med å få til en bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordninger i integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak for deltakere i grunnskoleopplæringen. Per i dag er det ingen venteliste til grunnskoleopplæringen, og volumet har gått ned.

### Helhetlig og strukturert informasjon om opplæringstilbud i Oslo VO

Det er igangsatt et arbeid med å utarbeide helhetlig og strukturert informasjon om opplæringstilbud for voksenopplæringen i Oslo. Med synliggjøring av de ulike tilbudene på de ulike skolene vil man få bedre forutsetninger for å samarbeide på tvers.

### Digital opplæring

Utdanningsetaten er godt i gang med et flerårig prosjekt som skal legge til rette for en mer fleksibel opplæring med bruk av digitale ressurser. Det er opprettet arbeidsgrupper og



pilotprosjekt planlegges. Det jobbes med å koordinere dette prosjektet med andre prosjekter med fokus på digitale ressurser i delprogram sysselsetting og nasjonalt.

## Nettverk – Desentralisert kompetanseutvikling

Gjennom ordning for desentralisert kompetanseutvikling er det igangsatt en innsats i samarbeid med OsloMet/NAFO om å skolere 24 nettverksledere. Dette er en innsats som går på tvers av voksenopplæringssettene, og har blant annet som mål å styrke samarbeidet mellom skolene og starte opp og lede egne fagnettverk. Et annet faglig nettverk som har vært i drift over lengre tid er rådgivernetverket.

**Mål 4 Deltakelsen i arbeidslivet er økt i de bydelene som har lavest sysselsettingsandel**

### Tiltak 1: Videreutvikle tilbudet om norskopplæring og barnepass til personer som er hjemmeværende med små barn

Tilbudet om norskopplæring og barnepass til personer som er i foreldrepermisjon tilbys og videreutvikles på Oslo VO Rosenhof. Dette tilbudet inkluderer norskopplæring i differensierte grupper og norsk med aktivitet. Målet er å vedlikeholde deltakernes norskkunnskaper og samtidig gjøre deltakere kjent med bydelenes ulike aktiviteter som eksempelvis helsestasjon, frisklivssentral og åpen barnehage. Tilbudet tilrettelegger også for nettverksbygging og kopler deltakere på ulike sosiale arenaer. Det er stor grad av samarbeid med bydelene og frivillige organisasjoner i gjennomføringen av tilbudet. Det jobbes videre med informasjon og kommunikasjon ut slik at flere kan benytte seg av tilbudet.

Det vises for øvrig til årsrapport for delprogram sysselsetting, der prosjektene rettes inn mot bydelene med lavest sysselsettingsandel.

**Mål 6 Arbeidsgivere i Oslo har tilgang på den kompetansen de trenger**

### Tiltak 1: I samarbeid med NAV, bydeler og arbeidsgivere finne løsninger for at flere voksne kan fullføre og bestå et videregående opplæringsløp som leder til muligheter for varig arbeid.

## Ny opplæringslov og modulstrukturert opplæring

Ny opplæringslov trer i kraft fra august 2024. Med ny lov innføres rett til videregående opplæring frem til yrkes- eller studiekompetanse, rett til rekvalifisering og modulstrukturert opplæring som hovedmodell for opplæring av voksne. Oslo VO har hatt skoler med i det nasjonale forsøket (2017–2024) både i forberedende voksenopplæring (FVO), modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og kombinasjonsløp, og forbereder seg nå til at dette skal bli hovedmodell for opplæring av voksne både på grunnskolens nivå og i videregående opplæring for voksne (FOV og VOV). Det nye lovverket legger til rette for flere opplæringsarenaer, dette kan være innenfor introduksjonsprogrammet, i arbeidsmarkedstiltak, i bedrifter og virksomheter og i skoler.

## Utdanningsløftet

Oslo har siden våren 2021 tilbudt eksamensrettede kurs for voksne i forbindelse med Utdanningsløftet. Hensikten med disse kursene er å tilpasse opplæringen med utgangspunkt i den situasjonen den voksne befinner seg i, og forsøke å tilrettelegge opplæringen etter dette. Dette innebærer blant annet kartlegging av kompetanse i norsk og matematikk, tilrettelegginger ved behov, studieveiledning, prøveeksamener og leksehjelp, samt egen rådgiver for deltakerne. Erfaringer fra prosjektet har en sentral rolle i forbindelse med fullføringsreformen og ny opplæringslov.

## Prosjekt matching

Utdanningsetaten har i samarbeid med NAV igangsatt et prosjekt for flyktninger med kollektiv beskyttelse (ukrainere) som deltar i introduksjonsprogrammet. Hensikten er å koble flyktninger med pedagogisk yrkeskompetanse med ulike arbeidsarenaer innen barnehage og skole. På den måten vil flyktningenes kompetanse kunne benyttes der det finnes behov, samtidig som kommunen bidrar som en språktreningsarena.

## Samarbeidsmodell Oslo

Samarbeidsmodell Oslo er ett samarbeid mellom NAV og Utdanningsetaten som skal gi arbeidsledige en vei inn i arbeidsmarkedet. Dette er i ferd med å tas ut av delprogram sysselsetting og implementeres som en regulering av samhandlingen mellom Utdanningsetaten og NAV-tiltak.

Med midler fra kommunal- og distriktsdepartementet, er det igangsatt et prosjekt i samarbeid med NAV-tiltak for å utforske muligheter for å utvide oppfølging av deltakerne i fag- og yrkesopplæringen fra tre til fire år. Dette prosjektet er basert på erfaringene fra samarbeidsmodell Oslo.

## Hurtigspor 2.0

Hurtigspor 2.0 har som mål å utvikle en helhetlig kvalifiseringsmodell der Oslo VO, NAV og arbeidsgivere finner nye og bærekraftige samarbeidsmodeller som skal gi flere innvandrere i Oslo formelle kvalifikasjoner og varig tilknytning til arbeidslivet. Hurtigspor 2.0 er en videreutvikling av pilotprosjektet Hurtigspor fra 2017 der Oslo VO Helsefyr, NAV Alna og IKEA sammen utarbeidet et hurtigspor. Det jobbes med å finne en modell som skal kunne forankres som ordinært tilbud i VO og NAV. Viser for øvrig til årsrapport fra delprogram sysselsetting.

## Språk for læring

Skullerud VO fikk etter byråds sak 137/17 ansvar for å gjennomføre kartlegging og opplæring av medarbeidere i barnehager i fem bydeler i Oslo i perioden 2020–2021. Arbeidet ble videreført og videreutviklet gjennom 2023. Språk for læring har fortsatt å vise positiv effekt både fra arbeidstakers og arbeidsgivers perspektiv. En styrking av de ansattes språklige ferdigheter har synlig positiv effekt på kvaliteten i tilbudene. Et flertall av deltakerne har i etterkant av opplæringen valgt å søke utdanning for å formalisere og videreutvikle kompetanse.





## Mål 8 Innbyggerne har mulighet til å delta, bidra og bli inkludert i fellesskap

**Tiltak 1: Invitere organisasjoner, arbeidsgivere og sivilsamfunn inn i samarbeidsprosjekter for å gjøre opplæringen praksisnær og relevant.**

### Støttet frivillighet

Det er aktiviteter på alle skoler som knytter frivilligheten og arbeidslivet inn i voksenopplæringen. Gjennom delprogram sysselsetting er det et prosjekt kalt *støttet frivillighet* der *supported employment metoden* benyttes for å få deltakere til å bli aktivt frivillige. Deltakerne får anledning til å prøve, feile og lære som frivillig i et trygt miljø og målet er at deltakerne erverver ferdigheter de senere kan benytte i vanlig jobb. Prosjektet eies i dag av Oslo VO Rosenhof, men vil på sikt vurderes inn i drift også på andre VO-senter.

### Frivillighetsplattform

Oslo VO Rosenhof er i gang med å utarbeide et forslag til en frivillighetsplattform som skal gi et felles utgangspunkt for Oslo VO i samarbeid med frivilligheten. Det har også vært gjennomført arbeidslivsmesse og seminarer med frivilligheten på VO-sentrene. Viser også til årsrapport fra delprogram sysselsetting.

### Samarbeid Grønland VO og Røde kors

Grønland voksenopplæringscenter har i et tverrfaglig samarbeid med Røde Kors, Kriminalomsorgen og Bydel Bjerke/helsetjenesten ved fengselet, gjennomført prosjektet [Felleskap og førstehjelp](#). Gjennom prosjektet har en gruppe innsatte ved Bredtveit fengsel blitt frivillige i Røde Kors, og har fått opplæring i å formidle livreddende kunnskap og å bedre egen og andres helsesituasjon under og etter soning.

### Modulbasert fag- og yrkesopplæring

Oslo har til nå vært med i forsøket med modulbasert fag- og yrkesopplæring, og med ny opplæringslov vil det bli en videreutvikling og utvidelse av lærefagene som tilbys i Oslo. Denne formen for opplæring jobber aktivt med å knytte opplæringen tettere på arbeidsplassen som læringsarena og legger til rette for at opplæringen blir mer praksisnær.

### Systematisk arbeid med å redusere gapet mellom arbeidslivets kompetansekrav og yrkesfaglig opplæring

Gjennom prosjektet knyttet til forsterket formidling av lærlinger, statlig finansierte innsatser (jfr OVK mål 7, tiltak 3) og dialogen med bransjen gjennom yrkesopplæringsnemnda, pågår det et systematisk arbeid for å redusere gapet mellom yrkesfaglig opplæring og arbeidslivets kompetansekrav.

### Akademisk dugnad

Utdanningsetaten deltar jevnlig i akademisk dugnad. Akademisk dugnad drives av ansatte og studenter ved OsloMet og har som mål å bidra til inkludering og integrering, samt skape en arena der flyktninger og studenter kan møtes og lære av hverandre. I samarbeid med NAV sitt introduksjonsprogram arrangeres ukentlige kurs, språkkafe og aktiviteter i samarbeid med Norsk Start Oslo.



## Mangfoldskompetanse

Grunnet endring i flykntingtilstrømningen har Oslo VO Servicesenter hatt særlig fokus på mangfoldskompetanse i 2023. Servicesenteret er gjerne et av deltagerens første møte med Oslo kommune gjennom bl.a. introduksjonsprogrammets kompetansekartlegging og karriereveiledning.

### Mål og tiltak Fagskolen Oslo

**Mål 6** Arbeidsgivere i Oslo har tilgang på den kompetansen de trenger

**Tiltak 1:** Utvikle relevante studier for arbeidslivet i Oslo

**Mål 8** Innbyggerne har mulighet til å delta, bidra og bli inkludert i fellesskap

**Tiltak 1:** Tilby kurs og studier som er relevante for personer som står utenfor arbeidslivet

Fagskolen Oslo v/styret utarbeider egen årsrapport. Det vises til årsrapporten for omtale av Fagskolen Oslo sin oppfølging av mål og tiltak i Oslo kommunes budsjett.



## 2.3. Styring og kontroll

Utdanningsetatens system for internkontroll er basert på Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring og internkontroll. I 2023 har vi prioritert å gjennomføre et innsiktsarbeid for å kartlegge bruk og identifisere tiltak for å øke kvalitet, kommunikasjon og kompetanse knyttet til internkontrollarbeid. Prosesser, rutiner og kommunikasjon knyttet til eksterne tilsyn er gjennomgått og justert.

### Risikostyring

Utdanningsetaten har i styringsdialogen med byrådsavdelingene OVK og AIS redegjort for virksomhetens overordnede risikobilde på områdene måloppnåelse og tiltak, oppdrag, økonomi og etterlevelse.

Risikostyring er implementert som verktøy for å sikre gode tiltak i etatens strategiske planer og internkontrollplaner på ulike nivåer.

I kvartal- og tertialrapportene har Utdanningsetaten løftet fram følgende områder med økonomisk risiko:

- Universell utforming av læremidler
- Bosetting og integrering av flyktninger
- Særskilt elevpris
- Høye energipriser
- Manglende bevilgning til Adamstuen og spesialplasser på Lusetjern – investering
- Utfordringer med kapasitet
- Oppmeldingstall for privatister
- Norskopplæring statlige per capita midler
- Fagopplæring, lærlingtilskudd
- Statens pensjonskasse
- Barn med særskilte behov Aktivitetsskolen (AKS)
- Utdanningsløftet

### Internkontroll

#### Overordnet

Utdanningsetaten har lagt til grunn Byrådssak 1037/22 Instruks for internkontroll.

#### Økonomi

Internkontrollplan innenfor økonomiområdet har inkludert:

- Budsjettprosessen
- Økonomistyring
- Misligheter og korrupsjon.

Det er gjennomført risikovurderinger for ovennevnte hovedområder for å kartlegge hvilke internkontrollaktiviteter som skal gjennomføres. Korrektive tiltak er iverksatt ved avvik og Utdanningsetatens rutiner/bestemmelser har blitt oppdatert ved behov. Dette er kommunisert til alle tjenestesteder gjennom nummererte infoskriv, rundskriv, Workplace og på etatens intranett.

- Utdanningsetaten foretar ulike periodiske kontroller innenfor områdene som
- Merverdiavgift
- Utbetalinger
- Lønn
- Regelverk og tilganger til ØK og HR.





Alle skoler rapporterer på økonomisk status to ganger per år (1. og 2. tertial). Skoler med større avvik følges opp særskilt. Det vektlegges at skolene skal ha realistiske mål for budsjettbalanse per 31.12. Etter regnskapsavslutningen sender alle skoler inn en rapport hvor det vektlegges at skolene skal forklare avvik per 31.12. samt avvik mellom meldt prognose per 2. tertial og faktisk resultat per 31.12. Dette skjer samtidig med innsendelse av skolenes fullstendighetserklæring.

### Opplæringsloven

Utdanningsetaten har skriftlige rutiner for å følge opp at kravene i opplæringsloven blir fulgt, og har også en sjekkliste med ansvarsfordeling for de ulike områdene/bestemmelsene i loven. Det gjennomføres årlige risikovurderinger og utarbeides internkontrollplaner. Skolene får fortløpende veiledning i enkeltsaker. For å forebygge avvik legger Utdanningsetaten blant annet ut veiledning på Utdanningsetatens intranett (Tavla) og orienterer skolene om eventuelle endringer i regelverk. Utdanningsetaten utarbeider også støttemateriell som rundskriv, maler, veiledere og e-læring, og gjennomfører kontroller av etterlevelse.

I 2023 har Utdanningsetaten blant annet gjennomført systematiske kontroller knyttet til aktivitetsplaner i skolemiljø saker, skoleplekt og tilsyn med privat hjemmeundervisning. Utdanningsetaten gjennomførte høst 2023 stikkprøvekontroll på et utvalg videregående skoler på praktisering av fraværs grensen etter avslutning av skoleåret 2022–2023.

Utdanningsetaten gjennomførte også kontroll av at samtlige grunnskoler hadde fullstendige og publiserte timeplaner i det skoleadministrative systemet, da dette er grunnlag for korrekt fraværshåndtering.

### HMS

Det er gjennomført internkontroll i form av postaltilsyn innen HMS-området på alle skoler. Når skolene har besvart postaltilsynet, utfører skolene sin egen internkontroll innenfor HMS forskriften.

### Anskaffelser

Utdanningsetaten har fokus på riktig ressursbruk, etterlevelse av anskaffelsesregelverket og at alle kontrakter skal inngås på en måte som skaper tillitt til oppdragsgiver. I tråd med Oslo modellen jobber Utdanningsetaten for å fremme et seriøst arbeidsliv. Renholdsbransjen er en utsatt bransje hvor risikoen for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er høy. Utdanningsetaten inngår mange renholds kontrakter hvert år. Som et middel for å unngå renholds kontrakter med usannsynlig høy ytelse per time, legges det ned mye ressurser i evaluering av tilbud for å sikre bedre arbeidsvilkår for arbeidstakere i renholdsbransjen.

Utdanningsetatens nye rammeavtale på flyttetjenester er også innen et risikoområde for arbeidslivskriminalitet, og det er allerede gjennomført en stedlig kontroll på denne avtalen.

Utdanningsetaten er opptatt av å benytte regelverket for offentlige anskaffelser for å sikre nye læreplasser i tråd med Oslo modellen. Læringsklausulen benyttes alltid i store kontrakter der dette er hensiktsmessig. I tillegg velger Utdanningsetaten å premiere leverandører som tilbyr læreplasser også i kontrakter under nasjonal terskelverdi der tjenesten som kjøpes inn er tilknyttet et fagbrev.

### Informasjonssikkerhet og personvern

Utdanningsetaten arbeider kontinuerlig for å sikre forsvarlig behandling av personopplysninger. Alle medarbeidere i etaten har fått tilbud om å gjennomføre e-læring om informasjonssikkerhet og personvern. For å øke bevisstheten på informasjonssikkerhet og personvern, har etaten gjennomført to samlinger for informasjonssikkerhetskoordinatorerne på skolene. Vi har også utarbeidet ny podcast i serien «Sikkert og vist» med tema: Sikkerhetsmåned.



Utdanningsetaten har også i 2023 hatt et tett samarbeid med Byrådsavdeling for finans og Oslo kommunes personvernombud der vi har drøftet praktiske personvern- og informasjonssikkerhetsspørsmål.

I 2023 har Utdanningsetaten registrert 48 avvik (per 18.12.2023). Avvik defineres her som brudd på personopplysningssikkerheten (konfidensialitet, integritet og/eller tilgjengelighet). De aller fleste avvikene skyldes menneskelig svikt. Økningen i rapporterte avvik skyldes antakeligvis økt bevissthet og at det fortsatt er uforløst potensiale for rapportering av avvik i etaten.

## Varsling

### Organisering og informasjon

Utdanningsetatens varslingsråd mottar, registrerer og følger opp varsler om kritikkverdige forhold. Sekretariatet til varslingsrådet har ansvaret for å utrede og tilrettelegge sakene, samt innkalle til møter.

### Statistikk 2023

Utdanningsetatens varslingsråd har mottatt totalt 32 varslingssaker i 2023. Alle sakene er håndtert i tråd med Utdanningsetatens varslingsprosedyre. En sak er fortsatt under behandling.

Under følger informasjon om hvordan sakene er kommet inn til Utdanningsetatens varslingsråd:

- 7 saker mottatt lokalt i Utdanningsetaten
- 25 saker sendt til Utdanningsetaten fra det sentrale varslingsrådet via byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester.

## Tilsyn

### Statsforvalteren i Oslo og Viken

#### • Skolemiljø

Statsforvalteren har i 2023 gjennomført tilsyn med en videregående skole og Utdanningsetaten der tema var om skolen og skoleeier oppfylder plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller blir krenket av en som arbeider på skolen. Statsforvalteren fant at regelverket ikke var oppfylt på alle områder. Skolen og Utdanningsetaten har arbeidet med å følge opp tilsynet.

#### • Spesialundervisning

Statsforvalteren har i 2023 avsluttet tilsyn med en videregående skole der tema var praksis når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning. Skolen hadde ikke oppfylt kravene knyttet til blant annet at vedtakene inneholdt tilstrekkelige opplysninger om omfang, innhold, organisering og kompetanse. Skolen og Utdanningsetaten har arbeidet med å forbedre praksisen. Statsforvalteren konkluderte i desember 2023 med at avvikene var lukket.

#### • Opplæringstilbudet til barn og unge i barnevernsinstitusjoner

Statsforvalteren startet i 2022 tilsyn med tema plikten til å sørge for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for elever i institusjoner etter barnevernloven. Statsforvalteren har opplyst om forsinkelse i tilsynet, og foreløpig tilsynsrapport foreligger ennå ikke.

#### • Fylkeskommunens gjennomføring av eksamen og internkontroll

Statsforvalteren varslet i 2023 at de våren 2024 vil gjennomføre tilsyn med tema om fylkeskommunen gjennom sin internkontroll sikrer at alle sentralt gitte eksamener blir gjennomført i tråd med regelverket og læreplanene i de ulike fagene, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-23, jf. kommuneloven § 25-1. I tilsynet vil man særlig se på om fylkeskommunen sikrer at kandidatene får



nødvendige tilpasninger under gjennomføringen av eksamen på eksamensdagen, jf. opplæringsloven §§ 3–4 og 13–10 med forskrifter

## Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjoner

### Rapport 4/2023 Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien

Kommunerevisjonen gjennomførte i august 2022 – februar 2023 forvaltningsrevisjon om tilbud til barn og unge i etterkant av koronapandemien. Rapportens samlede konklusjon er at Utdanningssetaten og de to skolene som ble undersøkt hadde iverksatt flere tiltak som kunne redusere negative konsekvenser for barn og unge etter pandemien. Kommunerevisjonen anbefaler samtidig tiltak for å sikre god oppfølging av elever med bekymringsfullt fravær.

### Rapport 2/2023 Personvern i skoler – Hauketo skole, Nordseter skole

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2022 og 2023 kontroll av om personopplysninger er tilstrekkelig sikret på Hauketo skole og Nordseter skole. I sin rapport viser Kommunerevisjonen til at Utdanningssetaten og skolene har iverksatt tiltak, men at behandlingen av elevens personopplysninger likevel ikke er tilfredsstillende. Kommunerevisjonen har anbefalt ulike tiltak ovenfor etaten og de to skolene.

### Oppfølging etter rapport 5/2020 Overordnet styringsdialog om opplæring

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 5/2020 *Overordnet styringsdialog om opplæring* viser at byråden for oppvekst og kunnskap/ Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap i hovedsak hadde iverksatt tiltakene som ble meldt i rapport 5/2020, og at Utdanningssetaten hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp føringer fra den politiske behandlingen av rapporten.

Kontrollutvalget merket seg at både byråden og Utdanningssetaten hadde opplevd forbedringer i styringsdialogen som følge av de iverksatte tiltakene.

### Oppfølging etter rapport 7/2020 Forebygging av frafall fra videregående opplæring.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2023 en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 7/2020 *Forebygging av frafall fra videregående opplæring*. Oppfølgingsundersøkelsen viste at byråden for oppvekst og kunnskap hadde iverksatt varslet tiltak og fulgt opp bystyrets vedtak. Utdanningssetaten og de to skolene som ble undersøkt hadde i hovedsak iverksatt varslede tiltak og fulgt opp bystyrets vedtak.

### Oppfølging etter rapport 2/2021 Forebygging og oppfølging av mobbing og vold.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2023 en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 2/2021. Oppfølgingsundersøkelsen viste at byråden, Utdanningssetaten og de to skolene som ble undersøkt i hovedsak hadde iverksatt tiltakene som ble varslet, og fulgt opp føringer fra bystyrets behandling av rapporten. Oppfølgingsundersøkelsen omfattet også en kartlegging av arbeidet med forebygging og oppfølging av mobbing og vold i Osloskolen. Kartleggingen viste at det var iverksatt en rekke tiltak for å forebygge og følge opp mobbing og vold i skolen.

### Oppfølging etter rapport 15/2020 Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler

Kommunerevisjonen gjennomførte i mai 2023 – oktober 2023 en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 15/2020. Oppfølgingsundersøkelsen viste at Utdanningssetaten og de to skolene som ble undersøkt samlet sett i stor grad hadde fulgt opp tiltakene varslet i 2020.



Internkontroll				
Spørsmål	Ja	Delvis	Nei	Hvis nei, kommenter
Er det etablert et risikobasert helhetlig system for internkontroll i virksomheten?	X			
Er det etablert tiltak og kontrollaktiviteter som følge av risikovurderingen og er tiltakene fulgt opp?	X			
Er det utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer på viktige områder/prosesser basert på en vurdering av risiko?	X			
Etterleves rutinene og prosedyrene i virksomheten?	X			Det er lagt til rette for en enhetlig systematikk for å sikre etterlevelse. Korrektive tiltak blir iverksatt når avvik oppstår.
Er alle vesentlige avvik, spesielle hendelser og svakheter fulgt opp?	X			
Er alle anmerkninger fra tilsyn, eksterntrevisor, internrevisor og lignende fulgt opp?	X			
Oppsummert: Internkontrollen er utformet slik at virksomheten har målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholder lover og regler.	X			Utdanningsetaten jobber kontinuerlig med forbedring av vårt internkontrollsystem. For 2023 vises det til innledningen til punkt 2.3.



3

# Sammenligning av budsjett og regnskap



## 3.1. Driftsregnskap

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	12 547 970	12 164 250	12 283 973	11 750 195	-263 997
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	3 196 675	1 626 941	3 988 229	3 314 918	791 554
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	4 576 678	4 547 990	4 248 082	3 929 820	-328 596
400 - 499 Overføringsutgifter	566 421	452 059	139 010	539 191	-427 411
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	349 478	-	63 510	365 217	-285 968
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>21 237 221</b>	<b>18 791 240</b>	<b>20 722 804</b>	<b>19 899 341</b>	<b>-514 417</b>
600 - 699 Salgsinntekter	- 1 155 284	-280 609	- 1 001 327	- 1 028 631	153 957
700 - 799 Refusjoner	- 1 750 336	- 1 212 760	- 1 451 434	- 1 646 597	298 902
800 - 899 Overføringsinntekter	-282 395	-274 471	-269 179	-300 726	13 216
900 - 999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	-285 639	-	-	-292 004	285 639
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>- 3 473 654</b>	<b>- 1 767 840</b>	<b>- 2 721 940</b>	<b>- 3 267 958</b>	<b>751 714</b>
<b>Utdanningsetaten</b>	<b>17 763 567</b>	<b>17 023 400</b>	<b>18 000 864</b>	<b>16 631 383</b>	<b>237 297</b>

Utdanningsetatens regnskapsmessige resultat for 2023 for hele sitt virksomhetsområde innenfor området Utdanning er et mindreforbruk på 237,3 mill., tilsvarende 1,3 % av justert netto driftsbudsjett. I 2022 var mindreforbruket på 451,1 mill., tilsvarende 2,6 % av justert netto driftsbudsjett. Dette innebærer en reduksjon i mindreforbruket på 213,8 mill., tilsvarende 1,3 %-poeng, fra 2022. Reduksjonen skyldes i hovedsak reduksjon i skolenes samlede mindreforbruk eksklusive øremerkede midler.

Korrigert for øremerkede midler er det et merforbruk i 2023 på 146,3 mill., tilsvarende 0,8 % av justert netto driftsbudsjett.

Det samlede mindreforbruket på 237,3 mill. består av følgende elementer:

- 89,5 mill. på skoler og aktivitetsskoler, ekskl. øremerkede midler
- -235,8 mill. på sentrale koststeder, ekskl. øremerkede midler
- 383,6 mill. øremerkede kommunale og statlige midler

Skolene får overført mer-/mindreforbruk, inklusive øremerkede midler, til påfølgende budsjett-/regnskapsår i tråd med etablert praksis. I 2023 hadde skolene og aktivitetsskolene et samlet mindreforbruk på 89,5 mill. eksklusive øremerkede midler. Dette er en reduksjon på 191,5 mill. fra 2022.

Overføring av øremerkede midler fra 2022 til 2023 utgjør kr 383,6 mill., tilsvarende 2,1 % av justert netto driftsbudsjett. Dette er en økning på 53,1 mill. fra 2022.

De vesentligste øremerkede midler som overføres til 2024 er:

Øremerkede midler	31.12.2022	31.12.2023
Utdanningsløftet (*)	128 707 000	151 786 000
Kvalifisering og formidling 2022	24 685 000	55 716 000
Statlig og kommunal videreutdanning (**)	38 604 000	49 143 000
Prosjekt elevtjeneste	15 002 000	26 351 000
Den kulturelle skolesekken – spillemidler (***)	25 551 000	20 367 000

(\*) Utdanningsløftet består av flere prosjekter rettet mot innsats for permitterte og ledige, fullføre vgo, yrkesfaglig rekvalifisering, samt tiltak for lærlinger og fagbrev på jobb.

(prosjektnumre; 32308300, 32308301, 32308302, 32311400 og 32311500)

(\*\*) Videreutdanning føres på prosjektnummer 22001000 (kommunal ordning) og prosjektnummer 32108200 (statlig ordning)

(\*\*\*) Den kulturelle skolesekken. føres på to prosjektnummer; 42100300 og 32306400

På sentrale koststeder er det et merforbruk på 235,8 mill. ekskl. øremerkede midler. I 2022 var det et merforbruk på 160,3 mill. Økningen skyldes i hovedsak at påløpte prosjekteringsutgifter til skolebygg har økt som følge av forsinkelser. Utgiftene refunderes senere når byggeprosjekter realiseres og husleieavtale signeres.

### 3.2. Investeringsregnskap

#### Investeringsregnskap for kap. 200 Utdanningsetaten

tall i hele 1000 kr.

Artsgrupper	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok. 3 2023*	Regulert bud. 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023 (III-I)
000-099 Lønn og sosiale utgifter	4 460	0	0	6 608	-4 460
100-299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i komm.tj.produksjon	144 176	87 400	239 792	120 501	95 616
300-399 Kjøp av tjenester som erstatter komm.tj.produksjon	-286	0	0	6 582	286
400-499 Overføringsutgifter	16 547	0	0	15 993	-16 547
500-599 Finansutgifter og finanstransaksjoner					
Sum investeringsutgifter	164 897	87 400	239 792	149 685	74 895
600-699 Salgsinntekter					
700-799 Overføringsinntekter med krav til motytelse	-16 918	-17 480	-42 797	-16 064	-25 879
800-899 Overføringsinntekter uten krav til motytelse					



900-999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	-2 277	0	-2 277	-6 749	0
Sum investeringsinntekter	-19 195	-17 480	-45 074	-22 813	-25 879
Netto finansieringsbehov	145 703	69 920	194 718	126 872	49 015

\* Bystyret vedtok sum utgifter (sum finansieringsbehov), sum inntekter (sum finansiering) og resultat (netto finansieringsbehov) pr. kapittel

### Investeringsregnskap for kap. 210 Utdanningsetaten

Artsgrupper	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok. 3 2023*	Regulert bud. 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023 (III-I)
000-099 Lønn og sosiale utgifter	0	0	0		0
100-299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i komm.tj.produksjon	8 929	0	7 984	14 146	-945
300-399 Kjøp av tjenester som erstatter komm.tj.produksjon					0
400-499 Overføringsutgifter	2 232	0	0	3 433	-2 232
500-599 Finansutgifter og finanstransaksjoner					
Sum investeringsutgifter	11 161	0	7 984	17 579	-3 177
600-699 Salgsinntekter					
700-799 Overføringsinntekter med krav til motytelse	-2 232	0	0	-3 433	2 232
800-899 Overføringsinntekter uten krav til motytelse					
900-999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	-8 765	0	-8 765	-14 185	0
Sum investeringsinntekter	-10 997	0	-8 765	-17 618	2 232
Netto finansieringsbehov	164	0	-781	-39	-945

\* Bystyret vedtok sum utgifter (sum finansieringsbehov), sum inntekter (sum finansiering) og resultat (netto finansieringsbehov) pr. kapittel

Investeringsbudsjettet 2023		Endringer i budsjettet 2023			
Netto utgift. Tall i hele 1000 kr.					
Kap	Prosjekt	DOK 3 2023	Bystyresak 241 - Revidert budsjett 2023 - effekt av regnskap 2022 mv YDISP 2022	Bystyresak 241 - Revidert budsjett 2023 - effekt av regnskap 2022 mv.	Totalt budsjett 2023
200	106040 Utdanningsetaten - inventar og utstyr	25 920	34 956	33 500	94 376
200	115023 IKT-utvikling skoler	40 000	11 194		51 194





200	118021 Fornyelse av utstyr til yrkesfag	4 000	-3 422		578
200	119066 Utskifting til nullutslippskjøretøy - UDE		18 433		18 433
200	120046 Ombygging Oppsal skole		598		598
200	121031 Sofienbergparken - uteområde for skolen		1 600	12 400	14 000
200	122043 Oppgrad. uteområde Sagene skole		11 539		11 539
200	122060 Inventar og utstyr VO Adamstuen		4 000		4 000
	<b>Sum kapittel 200</b>	<b>69 920</b>	<b>78 898</b>	<b>45 900</b>	<b>194 718</b>
210	114049 Sentrale PC-anskaffelser UDE		-382		-382
210	122100 Kjøp av transportmidler		-399		-399
	<b>Sum kapittel 210</b>	<b>0</b>	<b>-781</b>	<b>0</b>	<b>-781</b>
	<b>Sum investering</b>	<b>69 920</b>	<b>78 117</b>	<b>45 900</b>	<b>193 937</b>

### 3.3. Investeringsregnskap på prosjektnivå

Investeringsprosjekter for kap. 200 Utdanningsetaten							
I	II	III	VI	VII	VIII	IX	X
Prosjektnavn	Prosjekt-nummer	Arts-gruppe	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023 (inkl. y.disp- fra 2022)	Regnskap 2023	Avvik (VII-VIII)	Kommentarer/ årsak til avvik
UDE - Inventar og utstyr	106040	0	0	0	1 637 054	-1 637 054	
UDE - Inventar og utstyr	106040	1	32 400 000	100 856 000	98 864 891	1 991 109	
UDE - Inventar og utstyr	106040	3	0	0	-543 441	543 441	
UDE - Inventar og utstyr	106040	4	0	0	7 588 998	-7 588 998	
<b>Sum</b>	<b>106040</b>		<b>32 400 000</b>	<b>100 856 000</b>	<b>107 547 503</b>	<b>-6 691 503</b>	1.)
IKT-utvikling skoler	115023	0	0	0	2 823 432	-2 823 432	
IKT-utvikling skoler	115023	1	50 000 000	78 163 000	36 245 384	41 917 616	
IKT-utvikling skoler	115023	3	0	0	256 945	-256 945	
IKT-utvikling skoler	115023	4	0	0	8 149 989	-8 149 989	
<b>Sum</b>	<b>115023</b>		<b>50 000 000</b>	<b>78 163 000</b>	<b>47 475 750</b>	<b>30 687 250</b>	2.)
Fornyelse av utstyr til yrkesfag	118021	1	5 000 000	1 578 000	-1 052 511	2 630 511	
Fornyelse av utstyr til yrkesfag	118021	4	0	0	774 102	-774 102	
<b>Sum</b>	<b>118021</b>		<b>5 000 000</b>	<b>1 578 000</b>	<b>-278 409</b>	<b>1 856 409</b>	3.)



Utskifting til nullutslippskjøretøy - UDE	119066	1	0	21 883 000	132 066	21 750 934	
Utskifting til nullutslippskjøretøy - UDE	119066	4	0	0	33 017	-33 017	
<b>Sum</b>	<b>119066</b>		<b>0</b>	<b>21 883 000</b>	<b>165 083</b>	<b>21 717 917</b>	4.)
Ombygging Oppsal skole	120046	1	0	3 098 000	0	3 098 000	
<b>Sum</b>	<b>120046</b>		<b>0</b>	<b>3 098 000</b>	<b>0</b>	<b>3 098 000</b>	5.)
Sofienbergparken - uteområde for Sofienberg skole	121031	1	0	17 675 000	1 118 912	16 556 088	
<b>Sum</b>	<b>121031</b>		<b>0</b>	<b>17 675 000</b>	<b>1 118 912</b>	<b>16 556 088</b>	6.)
Oppgradering uteområdet Sagene skole	122043	1	0	11 539 000	8 715 155	2 823 845	
<b>Sum</b>	<b>122043</b>		<b>0</b>	<b>11 539 000</b>	<b>8 715 155</b>	<b>2 823 845</b>	7.)
Inventar og utstyr. VO Adamstuen	122060	1	0	5 000 000	152 339	4 847 661	
Inventar og utstyr. VO Adamstuen	122060	4	0	0	938	-938	
<b>Sum</b>	<b>122060</b>		<b>0</b>	<b>5 000 000</b>	<b>153 277</b>	<b>4 846 724</b>	8.)
<b>Sum kap. 200</b>			<b>87 400 000</b>	<b>239 792 000</b>	<b>164 897 270</b>	<b>74 894 730</b>	

\* Budsjet- og regnskapstall skal kun være sum investeringsutgifter, dvs. sum artsgruppene 000-599

- 1.) Avviket skyldes høyere aktivitet enn budsjettert. Prosjektet videreføres med bevilgninger i økonomiplanperioden.
- 2.) Prosjektet videreføres i økonomiplanperioden. Avviket skyldes i stor grad at prosjektet «Neste generasjon skoleplattform» har endret karakter på grunn av planene om UKEs overtakelse av UDEs driftsplattform.
- 3.) Utskifting av utstyr til yrkesfag er et pågående prosjekt hvor skoler som har meldt sitt behov har fått fornyelse etter prioritering. Alle innmeldte behov forutsettes dekket gjennom bevilgninger i økonomiplanperioden. I 2023 er det foretatt en rettelse av et dobbeltført bilag fra 2022 som gjør årets regnskap negativt.
- 4.) Utskifting av biler er ferdigstilt innenfor rammen. Utskifting av maskiner og tunge kjøretøy pågår, men dette er forsinket grunnet lang leveringstid.
- 5.) Prosjektet er ferdigstilt. Utgiftene er viderefakturert fra OBF uten mva. Bruttoavviket må ses sammen med tilsvarende avvik under 07290 mva-komp.
- 6.) Prosjektet er forsinket og fortsetter i 2024
- 7.) Prosjektet ferdigstilles i 2024.
- 8.) Prosjektet ferdigstilles i 2024.

Investeringsprosjekter for kap210 Grunnskolen							
I	II	III	VI	VII	VIII	IX	X
Prosjektnavn	Prosjekt- nummer	Arts- gruppe	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023 (inkl. y.disp- fra 2022)	Regnskap 2023	Avvik (VII- VIII)	Kommen- tarer/år sak til avvik
Sentraliserte PC- anskaffelser (UDE)	114049	1	0	7 984 000	8 928 518	-944 518	
Sentraliserte PC- anskaffelser (UDE)	114049	4	0	0	2 232 129	-2 232 129	
<b>Sum</b>	<b>114049</b>		<b>0</b>	<b>7 984 000</b>	<b>11 160 647</b>	<b>-3 176 647</b>	1.)
<b>Sum kap. 200</b>			<b>0</b>	<b>7 984 000</b>	<b>11 160 647</b>	<b>-3 176 647</b>	

\* Budsjett- og regnskapstall skal kun være sum investeringsutgifter, dvs. sum artsgruppene 000-599

1.) Finansieres ved overføring fra driftsregnskapet i 2024. Avviket på artsgruppe 4 skyldes mva og bør ses i sammenheng med tilsvarende merinntekt på artsgruppe 7.

Kategorisering avvik					
	1. Periodiserings- avvik, men innenfor vedtatt tidsramme	2. Reelle netto besparelse r på ferdige prosjekter	3. Reelle forsinkelse r iht. vedtatt tidsplan	4. Uforutsigbar e avsetninger	Sum prosjekt
106040 Inventar, utstyr og IKT				-6 692	-6 692
115023 IKT-utvikling skoler	30 687				30 687
118021 Fornyelse av utstyr til yrkesfag				1 856	1 856
119066 Utskifting til null- utslippskjøretøy - UDE			21 718		21 718
120046 Ombygging Oppsal skole		625		2 473	3 098
121031 Sofienbergparken uteområde for Sofienberg skole			16 556		16 556
122043 Oppgradering uteområdet Sagene skole			2 824		2 824
122060 Inventar og utstyr, VO Adamstuen			4 847		4 847
<b>Sum 200 Utdanningsetaten</b>	<b>30 687</b>	<b>625</b>	<b>45 945</b>	<b>-2 362</b>	<b>74 895</b>



114049 Sentraliserte PC-anskaffelser (UDE)				-3 177	-3 177
Sum 210	0	0	0	-3 177	-3 177
Sum Utdanningsetaten	30 687	625	45 945	-5 539	71 718

### 3.4. Noter til investeringsregnskapet

Det vises til investeringsoversikt på prosjektnivå ovenfor.



4

## Særskilt rapportering

## 4.1. Økt flyktningestrøm

Utdanningsetaten mottok oppdrag fra byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 11. mars 2022, om å kartlegge kapasitet og å utrede hvilke tilbud som kunne opprettes på kortere og lengre sikt for å håndtere en potensiell økt flyktningestrøm. Det ble raskt identifisert hvor det kunne tilgjengeliggjøres plasser til elever i grunnskolen og i den videregående, samt plasser for deltakere i voksenopplæringen.

Arbeidet med økt flyktningestrøm har krevd betydelige ressurser i 2023 og Oslo ble bedt om å ta imot 2170 flyktninger. Koordinerende gruppe i Utdanningsetaten (Ukrainaforum) ble avviklet august 2022, men mandatet ivaretas i Utdanningsetaten gjennom ordinær drift og ressurser lagt i en koordinerende rolle. Utdanningsetaten følger tall fra UDI, Velferdsetatens bosettingsstatus og Servicesenterets innsøkningsstatistikk nøye for å sikre mest mulig presise prognoser. Det er god informasjonsflyt og tett dialog mellom ulike byrådsavdelinger og etater, og det informeres regelmessig internt og eksternt gjennom statusmøter med ansattes organisasjoner og informeres i Utdanningsetatens toplederguppe og medbestemmelsesutvalg.

Utdanningsetaten har utvidet aktivitetsplanen for mottaksgrupper 2023–2024 for elever i grunnskolen med 385 flere mottaksplasser og 64 flere alfabetiseringsplasser. Det er for skoleåret 2023–2024 totalt 37 skoler med innføringstilbud. Ved årsslutt har Osloskolen 161 ledige plasser i mottak barnetrinn, 89 ledige plasser i mottak ungdomstrinn, 57 ledige plasser i alfabetisering barnetrinn og 13 ledige plasser i alfabetisering ungdomstrinn. Utdanningsetaten har vært i stand til å gi et fullverdig innføringstilbud i hele 2023.

Kuben videregående skoles avdeling for norskopplæring er flyttet til Blindern videregående skole dette skoleåret. I løpet av høsten var kapasiteten fullt utnyttet. Utdanningsetaten har arbeidet kontinuerlig for å ta i bruk eksisterende tilgjengelige lokaler.

## 4.2. Digitalisering i Osloskolen

### KI i Osloskolen

Etter lanseringen av ChatGPT har mange elever og lærere i Osloskolen registrert brukere i den åpne løsningen (til OpenAI) og benytter den til ulike formål i skolesammenheng. Utdanningsetaten har over tid jobbet med vurderinger av personvern og informasjonssikkerhet knyttet til tjenesten ChatGPT. Konklusjonen på arbeidet er at vi ikke får inngått en databehandleravtale for tjenesten som sikrer brukernes rett til personvern og informasjonssikkerhet. For å unngå at ansatte og elever i Osloskolen utsettes for potensielt mangelfullt personvern og informasjonssikkerhet, har etaten utviklet det en egen tjeneste for Osloskolen som ikke bruker eller lagrer personopplysninger, ki.osloskolen.no. Løsningen ble aktivert for alle ansatte i Osloskolen i uke 41 og utprøving med elevtilgang har vært koordinert via Utdanningsetatens veilederteam på 6 videregående skoler og 2 ungdomsskoler. Det er utarbeidet informasjons- og veiledningsmaterieell og Utdanningsetatens veilederteam bidrar i arbeidet med å videreutvikle kompetansepakker fra UDIR. Tjenesten ble åpnet for elever under følgende forutsetninger:

- Det er skolens ledelse som oversender forespørsel
- Bruk av KI har vært diskutert i lokalt MBU, elevråd og i lærerkollegiet

### Nytt skoleadministrativt system for grunnskoler

Utdanningsetaten har konkurransutsatt dagens avtale om skoleadministrativt system for grunnskolene. Utgangspunktet for anskaffelsen er at kontrakten for det nåværende systemet ikke lar seg forlenge. Det primære målet er å sikre at Osloskolen har et velfungerende skoleadministrativt system for grunnskole, men det forventes også gevinster knyttet til



fleksibilitet, effektivitet og kvalitet, samt at systemet i større grad enn i dag er tilpasset Osloskolens særegne behov.

Konkurransen ble utlyst i mai, og gjennom hele høsten 2023 har det vært gjennomført evaluering av tilbud og forhandlinger med de aktuelle leverandørene. Ny avtale om skoleadministrativt system vil etter planen inngås i januar 2024

## Ny Skoleplattform Oslo

Skoleplattform Oslo er fellesbetegnelsen på Osloskolens digitale løsninger for elever, foresatte og ansatte på skolene, og løsningen ble lansert i 2015. Driftsavtalene for dagens digitale løsninger nærmer seg utløpsdato. Utdanningsetaten har de siste to årene jobbet med å planlegge for en ny konkurranse i markedet om den store, komplekse og spesialtilpassede kontrakten om videreføring og utvikling av ny skoleplattform.

Det er gjennomført et omfattende innsiktsarbeid hvor ansatte, skoleledere og markedsaktører har gitt innspill gjennom intervju, brukerundersøkelser og markedsdialog for å se på hvordan Skoleplattformen kan understøtte både ansatte og elevenes behov. Dette arbeidet har gitt et godt fundament for å videreutvikle Osloskolens tjenester.

Prosjektet rundt anskaffelsen av ny skoleplattform har stoppet opp som følger av usikkerhet om det er hensiktsmessig å overføre driften av Utdanningsetatens 130.000 digitale enheter til Oslo kommunes felles saksbehandlerplattform.

## Datavarehus og dashbord til analyseformål

For å kunne bli mer datadreven og få økt innsikt som understøtter kvalitetsutviklingen ute på skolene er det behov for et system for datainnsamling, sammenstilling og analyse av data på tvers av ulike datakilder. Systemet skal håndtere blant annet datafangst, bearbeiding, lagring, tilgjengeliggjøring og visualisering av data med formål om kvalitetsutvikling og styringsinformasjon.

Datavarehussystemet vil blant annet muliggjøre produksjon av nødvendig informasjon for styringslinjen, oppfølging og effektevaluering av sentrale tiltak og prosjekter. Systemet skal også understøtte skolenes egen oppfølging av elevene og dermed økt gjennomføringsgrad.

Systemet ble etablert i 2022 i en første prototypeversjon, og er videreutviklet i 2023 slik at både skolene og styringslinjen har tilgang på tilpassede dashbord for nasjonale prøver og karakterer i basisfag på 10. trinn. I løpet av 2024 vil det arbeides videre med å få etablert det samme for fravær og resultater på videregående skole.

## Forbedre teknisk infrastruktur på skoler med stort antall nettbrett

Bruk av nettbrett har økt de siste årene. Det er i dag 65 000 nettbrett i grunnskolen, og tallet øker stadig. Bruk av digitale hjelpemidler og andre undervisningsformer har gjort det nødvendig med en forbedring av den tekniske infrastrukturen for å sikre bedre brukeropplevelse og tilgjengelighet i klasserommet. Administrasjonen av et så stort antall enheter har vært en utfordring, og IKT har iverksatt tiltak for å forbedre styring, kontroll og administrasjon av nettbrettene.

Tjenestekvalitetsmålinger fra skolene viser en svært positiv utvikling i 2023.

## Innkjøpsmodell for digitale læremidler

Det er behov for å etablere et økosystem for digitale læremidler som gir skolene en reell mulighet til å differensiere og tilrettelegge opplæringen ved at valg av læremiddel gjøres nærmest mulig eleven. Derfor er det behov for en løsning som ikke forutsetter tradisjonelt innkjøp av årslisenser til et fåtall produkter, men som gir mulighet til å velge fritt fra en portefølje av kvalitetssikrede



læremidler i forhold til personvern og informasjonssikkerhet. Et slik økosystem er utviklet og pilotert gjennom et flerårig KS-prosjekt (AVT). Inneværende skoleår deltar 172 skoler fra Oslo og 32 produkter. Resterende skoler har fått tilbud om deltakelse fra 1. januar 2024. KS-prosjektet avsluttes våren 2024 og Osloskolen vi da etablere en permanent innkjøpsordning basert på de samme prinsippene.

### 4.3. Tiltak for å forbedre service overfor innbyggere og næringsliv

#### 4.3.1. Elev og lærlingerettede tiltak

#### Inntaks- og formidlingsprosessen til videregående opplæring

Inntaket til offentlige videregående skoler i Oslo skjer i henhold til opplæringsloven, statlig forskrift til opplæringsloven og lokal forskrift vedtatt i Oslo bystyre. Både inntaks- og formidlingsprosessen har blitt gjennomført i henhold til tidsplanen. Alle søkere med opplæringsrett for ungdom fikk tilbud om skoleplass senest per andre inntaksrunde. Alle lærefagsøkere med opplæringsrett har enten fått tilbud om læreplass eller Vg3 i skole i stedet for opplæring i bedrift, eventuelt skoleplass hvis de selv ønsket det.

#### Publikumsbehandling – videregående opplæring

I tillegg til å foreta selve inntaket til videregående opplæring, er Utdanningsetatens inntakskontor også et servicekontor som betjener publikum daglig per telefon og e-post. Inntakskontoret er åpent daglig året rundt. Utdanningsetaten prioriterer publikumsbetjeningen gjennom å holde et høyt servicenivå slik at det blir lite kødannelser og venting, selv på dager med stor pågang.

Utdanningsetaten har fokus på å gi god og oppdatert informasjon om søkning, inntak og formidling, som en del av etatens arbeid med å legge til rette for at elevene kan gjøre kvalifiserte valg om videregående opplæring. Det nasjonale nettstedet *vilbli.no* er Utdanningsetatens hovedkanal for skriftlig informasjon til søkere og foresatte om inntak og formidling til videregående opplæring. Utdanningsetaten utarbeider mange informasjonsprodukter i tillegg, blant annet

- Brosjyren "*Videregående opplæring i Oslo. Opplæringstilbudet skoleåret 2023/2024*" med oversikt over programområder som tilbys ved de ulike videregående skolene.
- Heftet "*Fra elev til lærling. Informasjon, tips og råd til deg som skal søke læreplass i 2023*" med informasjon om formidlingsprosessen og viktigheten av egenaktivitet for å skaffe seg læreplass.
- Plakatkampanje på T-banen om søkning til kommunale videregående skoler.
- Heftet "*Til deg som har søkt videregående skoler i Oslo skoleåret 2023/2024*" med nøkkelinformasjon om inntaket, som sendes alle søkere.

#### Publikumsbehandling – Privatistkontoret

Privatistkontoret arrangerer privatisteksamen i alle videregående fag for personer som bor eller følger opplæring i Oslo. Privatistkontoret er ansvarlig for informasjon om privatisteksamen og bistår med oppmelding til eksamen og gjennomføring av privatisteksamener. Privatistkontoret gir informasjon og veileder privatister på telefon og e-post, mellom 10 og 500 henvendelser per dag. Gruppen av privatister som henvender seg er mellom 14 og 74 år, men de fleste er mellom 18 og 25. Oslo kommunes kontaktsenter fungerer som Privatistkontorets førstelinje på telefon.

#### Publikumsbehandling – Oslo VO Servicesenter

Oslo voksenopplæring Servicesenter er et informasjons- og inntakssenter for all voksenopplæring i Oslo kommune, og har en sentral koordinerende og rådgivende rolle i Oslo voksenopplæring. Det





gis rådgivning/veiledning og mulighet til å søke til alle typer voksenopplæring. Det ble i 2022 startet et arbeid med å digitalisere søkning til ulike tilbud i Voksenopplæringen. Nytt digitalt skjema for søking til spesialundervisning for voksne ble ferdigstilt 2023. Fra og med 1. mars 2024 skal innsøking til videregående opplæring for voksne i Oslo foregå via Visma sin søknadsportal for voksne søkere til videregående opplæring.

## Publikumsbehandling – Fagopplæring

Avdeling for fagopplæring er ansvarlig for godkjenning av lærebedrifter, godkjenning av lærekontrakter, oppfølging av læringer og lærebedrifter, oppmeldinger til og avvikling av fag- og svenneprøver, kompetanseprøver og praksisbrevprøver. Avdelingen mottar og saksbehandler også oppmeldinger til fag-/svenneprøver for praksiskandidater. Informasjon om fagopplæring på Utdanningsetatens nettsider er oppdatert med tanke på målgruppetilpasning. Avdeling for fagopplæring er tilgjengelig daglig og gir informasjon til lærebedrifter, læringer og praksiskandidater på telefon og e-post. Avdelingen benytter Oslo kommunes kontaktsenter som førstelinje ved telefonhenvendelser.

## Karriere Oslo

Oslo tilbyr karriereveiledning til alle som bor i Oslo og er over 19 år. Bemanning til Karriere Oslo ble styrket i 2023. Det er utviklet flere digitale løsninger for å styrke fleksibilitet og tilgjengelighet av tjenestene som gjør at man har fått økt kapasitet på veiledning.

## «Min start» – Nyutviklet app for kurs i livsmestring og karrierelæring i Oslo VO

I integreringsloven stilles det krav til at nyankomne skal ha et obligatorisk kurs i livsmestring og karrierelæring. Oslo VO Helsfyr har gjennom flere års arbeid med et prosjekt i delprogram sysselsetting utviklet en app knyttet til tematikken. Appen er nå oversatt til flere språk, og man benytter kunstig intelligens for å gjøre dette brukervennlig. Det jobbes kontinuerlig med kvalitetssikring av appen for å sørge for et kultursensitivt innhold.

### 4.3.2. Kommunikasjon

Kommunikasjon er viktig verktøy for å nå ut til Osloskolens målgrupper. Vi er opptatt av å kommunisere godt og effektivt med elever, ansatte, foresatte og de som bor i nærmiljøet rundt skolene våre.

## Dialog med elever og foresatte

Lærere og skoleledere legger ned mye tid i å informere elever og foresatte godt. Vi bruker mange ulike kanaler i dette arbeidet.

## Skolemelding

Skolemelding er Osloskolen sin egen meldingsapp for foresatte, elever og ansatte. Appen er en del av Osloskolens meldingsverktøy i Skoleplattform Oslo. Foresatte, elever og ansatte kan selv velge om de vil bruke meldingsverktøyet på web eller laste ned Skolemeldings-appen. Skolemelding gjør det enkelt for foresatte å sortere informasjonen fra skolen, og å kommunisere med skolen. Det utføres jevnlig forbedringer på Skolemeldings-appen og Portalen slik at meldingsverktøyet skal fungere best mulig for foresatte, elever og ansatte.

Pr desember 2023 har foresatte lastet ned Skolemelding-appen på om lag 109 000 nettbrett og telefoner. 24 000 elever har lastet den ned på nettbrett og telefon, mens den er lastet ned 8100 enheter hos ansatte.



## Skolenes nettsider

Alle skolene har egne nettsider. Sidene brukes til å informere foresatte, nærmiljø og elever om skolens virke og tilbud, og viktige nyheter. Skolenes nettsider er godt besøkt.

For å sikre at skolenes nettsider er nyttige for byens innbyggere, støtter etaten skolenes webredaktører med kompetanseheving og teknisk bistand. Dette året har vi jobbet mye med universell utforming sammen med webredaktørene.

## Foreldremøter

Foreldremøter er et viktig fora for foreldre-hjem-samarbeidet. Skolene lager gode og informative møter. Noen temaer går igjen på foreldremøter over hele byen. I 2023 har vi utarbeidet materiell til bruk på foreldremøter om skole-hjem-samarbeidet, og viktigheten av at foresatte engasjerer seg i barnas skolehverdag, om russetid, og om hvordan Osloskolen bruker nettbrett og digitalt verktøy i skolehverdagen.

## Informasjon til elever om valg av videregående

Alle 10. klassingene våre skal ta opplyste valg om hvilket utdanningsprogram de skal velge på videregående. Før de søker må de kjenne til hvilke muligheter de har for videregående opplæring.

Skolene gjør mye arbeid for å nå ut til elevene, gjennom blant annet råd fra rådgivertjenesten, foreldremøter og åpen dag på de videregående skolene.

I tillegg gjennomførte vi i 2023 en kampanje for å informere tiendeklassingene i Oslo om valg av utdanningsprogram for videregående. Målet med kampanjen var å sørge for at elevene får god informasjon om valgene de kan ta, og skape nysgjerrighet om de ulike utdanningsprogrammene.

## Trykt materiell

Hvert år har om lag 6000 elever sitt første møte med skolen hos oss. Overgangen fra barnehage til skole kan være stor. Vi utarbeider en brosjyre som elever og foresatte får før skolestart, som inneholder informasjon om skolen, skolehverdagen og samarbeidet mellom skole og hjem. Vi utarbeider også annet trykt materiell, som for eksempel brosjyre om tilbudet til Sommerskolen.

## Ekstern kommunikasjon

### Media

Skolenes nettsider er en viktig kanal for å nå foresatte og skolene. I tillegg har en del av skolene våre og Utdanningsetaten stor oppmerksomhet i media.

Administrasjonen i Utdanningsetaten fikk rundt 200 mediehenvendelser i 2023. Blant de store sakene som har fått mye oppmerksomhet var saken rundt vitnemålsutdelingen ved Linderud skole, vold og trusler i skolen og skjermdebatten. I tillegg til disse sakene kommer også saker der vi har gått ut proaktivt, enten ved intervju eller innlegg.

### Arendalsuka

Osloskolen deltok i 2023 for første gang på Arendalsuka. Utdanning og skoleutvikling er et tema som er høyt opp på agendaen i Arendal. Representanter fra Osloskolen var med i samtaler om alt fra skolebibliotek og kjønsmangfold, til Osломodellen og kunstig intelligens.

Vi gjennomførte tre egne arrangementer:

- Russetid i 1000 dager i samarbeid med Forbrukerrådet
- Kunstig intelligens – skolens digitale dilemma



- Hvorfor koker kommentarfeltet når vi snakker med barn om kjønns mangfold? I samarbeid med FRI og Redd Barna.

Alle våre arrangementer var godt besøkt, og hadde opptil 2300 seere via strømming.

### Dialogmøte

Saken fra Linderud skole der det oppstår en situasjon knyttet til håndhilsning under vitnemålsutdelingen, utløste en polarisert samfunnsdebatt. Sivilt samfunn deltok aktivt. I etterkant av sommeren inviterte vi sentrale aktører til et dialogmøte om Osloskolens arbeid med mangfold og inkludering.

Dialogmøte handlet om hvilke dilemmaer vi står overfor både i skolen og samfunnet, og hvordan vi best kan løse dette i fellesskap. I tillegg handlet det om hvilken rolle ansatte, skoleeier og ideell sektor kan spille for å skape et godt uenighetsfellesskap. Målet var å få innspill til Osloskolens arbeid med å bygge et inkluderende fellesskap.

### Internkommunikasjon i Osloskolen

Utdanningssetaten er en stor arbeidsplass med 17.000 ansatte, fordelt på 183 undervisningssteder, PPT og administrasjonen.

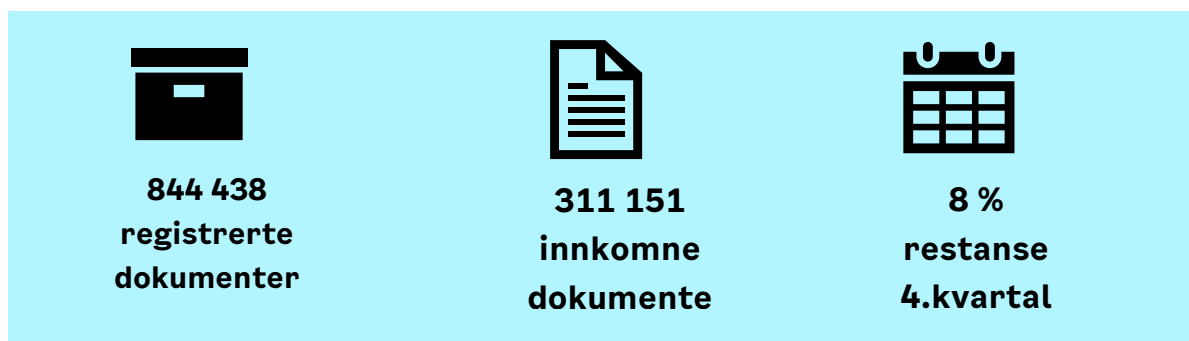
#### Intranett

Tavla er Osloskolen sitt intranett, og er hovedkanalen for internkommunikasjon til Utdanningsadministrasjonen og vår viktigste kanal for å nå ut til skoleledelsen. Her publiseres blant annet interne nyheter, pedagogiske ressurser, veiledninger, lenker til arbeidsverktøy og rutiner for skoleadministrasjon. Informasjon og ressurser for skolene knyttet til Midtøsten-konflikten har vært tilgjengelig på Tavla.

I tillegg til å ha Tavla som kanal for internkommunikasjon, benytter Osloskolen i likhet med resten av Oslo kommune også Workplace, et verktøy for internkommunikasjon og samhandling på tvers av virksomhetene i kommunen. I 2023 har Workplace i stor grad blitt brukt til formelle og uformelle nyheter. Det er utviklet en kanalveileder med anbefalinger for hvilke kanaler ansatte i administrasjonen skal bruke i kommunikasjon med andre ansatte.

I Skoleplattform Oslo er det et aktuelt-felt i portalen. Dette er en kanal for å løpende informere ansatte på skolene om nye tilbud, kurs og faglige ressurser som er tilgjengelig for dem.

## 4.4. Saksbehandlingstid



Utdanningssetaten har fortsatt noen saker hvor saksbehandlingstiden strekker seg over lengre tid enn 3 uker. Grunnen til dette er at det i enkelte saker kan være behov for å innhente saksopplysninger fra eksterne, og at det i saker som gjelder elevforvaltning opereres med



frister som gjør at det går lengre tid fra henvendelsene kommer inn til de er ferdig behandlet. Det er innført rutiner for foreløpig svar.

#### 4.5. Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse

Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse	
Områder fra handlingsplan	Ja/Nei
Har virksomheten utarbeidet handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse?	Ja
Er det utarbeidet konkrete tiltak på handlingsplanens satsingsområder? 1)	Ja
<b>Tiltak gjennomført i 2023</b>	
For å styrke spesialundervisningen i grunnskolen videreføres ordningen med særskilt elevpris for elever med omfattende behov for spesialundervisning for elever med diagnoser knyttet til autisme, multifunksjonshemming og psykisk utviklingshemming som får opplæring på nærskolen.	
Arbeidsplassene i Oslo kommune skal preges av mangfold, og etatenes ansatte skal gjenspeile byens befolkning. Etaten legger vekt på å tilrettelegge arbeidsforholdene dersom det er behov for det.	
Utdanningsetaten arbeider for at virksomhetene innkaller minst en kvalifisert søker med funksjonsnedsettelse til ansettelsesintervju ved utlysning av stillinger.	
Aktivitetsskolen (AKS) er hjemlet i opplæringsloven og er et tilbud for barn på 1.- 7. trinn med særskilte behov. For å sikre disse barna deltakelse i ordningen, tildeler Utdanningsetaten ressurser til ekstra bemanning ut fra rapporterte vansker og behov for aktuelle barn. Bystyret har vedtatt at det ikke kreves oppholdsbetaling for tilbudet til barn med særskilte behov på 5.-7. trinn.	
Kravspesifikasjon for skoletransport ivaretar elever med særskilte behov i grunnskolene og aktivitetsskolene. Kravspesifikasjonen er grunnlag for konkurranseutsetting av skoletransport.	
Utdanningsetaten samarbeider med "Helt med" for å øke antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse.	

#### 4.6. Universell utforming

Nye skoler i Oslo planlegges med universell utforming i henhold til lover og forskrifter, samt Utdanningsetatens overordnede krav og forventninger til skoleanlegg, herunder Standard kravspesifikasjon for skole (SKOK). Universell utforming er også hensyntatt i rehabiliteringsprosjekter, slik at lover og forskrifter overholdes. Det vises for øvrig til rapportering fra Oslobygg som eier og forvalter av kommunalt eide skoleanlegg. Ved utgangen av 2023 anses 75 av skoleanleggene som universelt utformet og ferdig oppgradert.

I tillegg til arealer for ordinær opplæring, bygger etaten byomfattende spesialavdelinger for autisme, multifunksjonshemminger og psykisk utviklingshemming, både i nye skoleanlegg og i etablerte. For å ivareta elevens behov, tilrettelegges disse avdelingene utover krav til universell utforming.

Skoleeier har ansvar for å sikre at våre digitale løsninger rettet mot elever og foresatte er i tråd kravene om universell utforming. Dette må også sees i sammenheng med skolesektorens

virkeområde og utstrakt bruk av tradisjonelle- og digitale læremidler. Utdanningsetaten har i 2023 i dialog med leverandørene i markedet utarbeidet tilgjengelighetserklæringer i henhold til krav i regelverket for webapplikasjoner. Høsten 2023 har det også vært jobbet med å få på plass tilgjengelighetserklæringer for alle apper som skal være registrert i den nasjonale løsningen uustatus.no fra Digitaliseringsdirektoratet innen 01.02.2024. Det vises til omtale under mål 6, tiltak 3 vedrørende Personvern og universell utforming. Utdanningsetaten har sammen med KS jobbet for at det bør innføres en nasjonal ordning for godkjenning av de tekniske kravene til universell utforming.

#### 4.7. Likestillingstiltak rettet mot byens innbyggere

Diskriminering		Ja	Nei
Har virksomheten laget en plan for mangfold og likeverd - og mot diskriminering?		x	
Hvis ja - er dette	I en egen plan	x	
	I overordnede planer		
Hvis ja - gjelder plan og mål tiltak for alle diskrimineringsgrunnlag?		x	
Hvis nei, gjelder planen (mulig å sette flere kryss)?	Flerkulturelt mangfold	x	
	Kjønns- og seksualitetsmangfold	x	
	Funksjonsmangfold /universell utforming	x	
Har virksomheten gjennomført opplæring for sine ansatte?		x	
Hvis ja - gjelder dette (mulig å krysse av flere)?	Likeverdige tjenester	x	
	Representativ rekruttering	x	
	Holdningsarbeid	x	
Har virksomheten oppnevnt en OXLO-kontakt?		x	
Har virksomheten deltatt som mentor i OXLO-mentorordning?		x	
Eksempel på beste praksis: Utdanningsetaten har utarbeidet en plan for skolenes oppfølging av seksuell trakassering. Planen beskriver tiltak for å forebygge, sikre kompetanse blant lærere og sikre at elevene får tilstrekkelig informasjon om gjeldende retningslinjer for håndtering av seksuell trakassering.			



## 4.8. Læringer

Utdanningsetaten hadde 107 godkjente nye lærekontrakter i 2023 innenfor

- Byggedriftfaget (1)
- Dataelektronikerfaget (1)
- Barne- og undomsarbeiderfaget (90)
- IT-driftsfaget (12)
- Service- og administrasjonsfaget (3)

## 4.9. Rapportering innen HR-området, helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Tilstandsanalyse			
	Ja	Nei	Hvis nei, hvorfor ikke?
Har virksomheten i løpet av 2022 undersøkt om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling?*	x		

Likestillingstiltak				
Likestillings- og mangfoldstiltak	Bakgrunn/tilstand	Mål for tiltaket	Beskrivelse av tiltaket	Status på rapporterings-tidspunktet/ måloppnåelse
Risikovurdering	Det er gjennomført risikovurdering av likestilling og mangfolds-området	Identifisere risiko for diskriminering og mangfold i Utdanningsetaten	Risikovurdering utført i samarbeid med vernetjeneste og tillitsvalgte	Risikovurderingen lagt til grunn for ny handlingsplan
Mangfoldserklæring i stillingsannonser	Utdanningsetaten bruker Oslo kommunes standard	Mangfoldet i Oslo skal gjenspeiles i rekrutteringsprosesser	I rekrutteringsprosesser vurderes minst en kvalifisert søker med minoritetsbakgrunn og/eller funksjonsnedsettelse for tilsetting	Pågående
Likestilling kjønn		Reell likestilling	Årlig gjennomgang av personaltall ut fra et likestillingsperspektiv. Personal tallene drøftes i etatens MBU.	Pågående og årlig



## Arbeid med antirasisme og diskriminering

Utdanningsetaten har utarbeidet en nettressurs som skolene kan bruke i arbeidet med antirasisme og diskriminering i opplæringen.

## Mangfoldskompetanse og Regnbuefyrårnsertifisering

Grunnet endring i flykntingtilstrømmingen har Oslo VO Servicesenter hatt særlig fokus på mangfoldskompetanse som tema på foredrag, faglig fredag og personalseminar i 2023. Servicesenteret er gjerne et av deltagerens første møte med Oslo kommune gjennom bl.a. introduksjonsprogrammets kompetansekartlegging og karriereveiledning. Skeive immigranter har vært spesielt hensyntatt og ved samarbeid med Skeiv verden og Rosa kompetanse har Servicesenteret valgt å videreføre dette arbeidet ved å bli Regnbuefyrårnsertifisert i 2024.

### Kjønn og lønn

Kategori		Kjønnsbalanse			Lønnsbalanse		
		Menn %	Kvinner %	Total (N)	Menn (kr)	Kvinner (kr)	Kvinner andel av menn %
Totalt i virksomheten	2023	37	63	37 449	503 380	528 207	105
	2022	37	63	36 917	470 013	495 710	105
Toppleders ledergruppe inkl. toppleder	2023	3	3	6	1 297 867	1 358 367	105
	2022	40	60	5	1 229 450	1 350 767	110
Rektor	2023	36	64	199	1 036 511	1 024 817	99
	2022	37	63	200	980 396	963 795	98
Assistent, skoleassistent	2023	40	60	9 794	431 095	433 686	101
	2022	40	60	9 263	397 132	401 900	101
Lektor, lektor med opprykk	2023	34	66	4 779	694 331	684 571	99
	2022	34	66	4 448	658 325	647 598	98

### Heltid og deltid, fast ansatte

	Alle ansatte		Heltid			Deltid			Ufrivillig deltid			Midlertidig ansatte		
	Totalt	Totalt faste	Totalt *	M %	K %	Totalt *	M %	K %	Totalt	M %	K %	Totalt	M %	K %
2023	17984	15057	10 668	32	68	4389	36	64				2927	38	62
2022	17 851	14 311	10 349	32	68	3 962	34	66				2 197	43	57



### Tiltak for å få ned deltid

Når det gjelder ufrivillig deltid, så fører ikke Utdanningsetaten sentrale oversikter over ansatte som har fått tilbud om samtale om heltidsstilling, eller over hvor mange som i dag jobber ufrivillig deltid, men det forutsettes at skolene har denne oversikten for sine ansatte. Det vises til dok. 25, del A fellesbestemmelser, kap. 2 Ansettelse, opprykk og utvidelse av stilling, samt til tariffrevisjonen 2020 med revisjon av samme kapittel. Det forventes at skolene følger gjeldene avtaleverk og arbeider for å redusere ufrivillig deltid der det er mulig.

Utdanningsetaten har drøftet tiltak for å redusere antall midlertidige tilsetting i etaten med organisasjonene, og det er igangsatt tiltak for å redusere antall midlertidige stillinger. Tiltakene har hatt god effekt og andelen fast ansatte har økt fra 80 % per 31.12.2022 til 83 % pr 31.12.2023.

I tillegg til tiltak for å redusere antall midlertidige stillinger har Utdanningsetaten i flere år arbeidet med å legge til rette for at flere kan arbeide i hele stillinger, og det har vært en stor økning i andelen kombinerte stillinger i skole og AKS. Skolene skal årlig drøfte disse spørsmålene med tillitsvalgte, jfr. dok. 25 del A fellesbestemmelser, § 2.1. I tariffoppgjøret 2020 ble det opprettet en ny stillingskode som kan brukes på kombinasjonsstillinger i skole og AKS. Denne ble implementert etter drøftinger med Fagforbundet høsten 2021. Alle skoler er bedt om å gå i dialog med ansatte i deltidsstillinger som assistent på AKS og skole, med mål om at flest mulig av disse inngår avtale om overgang til ny stillingskode.

## HR/HMS/beredskaps-området

### Vold og trusler

Handlingsplan mot mobbing, vold og trusler i Osloskolen inneholder 13 tiltak i ansatt delen. I 2023 har det blitt gjennomført e-læring for ansatte i VGS og VO, blitt holdt FMT-kurs for ansatte på skoler, blitt utviklet og gjennomført e-læring for ledere om oppfølging av ansatte etter hendelser og totalt 90 skoler har til nå fått bistand fra BHT i gjennomgang av lokal risikovurdering vold og trusler. Mal for lokal HMS-prosedyre vold og trusler er oppdatert og inneholder kartlegging, risikovurdering og tiltak - herunder opplæring av ledere og ansatte.

HR/HMS/beredskaps-området			
	Ja	Nei	Hvis nei, kommentarer
Er det fastsatt oppdaterte mål på HMS-området for 2022?	x		Hver skole skal ha eget HMS-mål
Med utgangspunkt i målformuleringene, er det utarbeidet tiltaksplaner/handlingsplaner?	x		Hver skole skal ha eget HMS-handlingsplan
Er handlingsplaner/tiltaksplaner innpasset i de årlige budsjetter og økonomiplaner?	x		Ref. punkt over



<b>ARBEIDSTID</b>		
Har virksomheten etablert rutiner og internkontroll for å sikre etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstids- bestemmelser og som fanger opp og retter eventuelle avvik som fremkommer, jf. rundskriv 31/2020?	x	Utdanningsetaten har tatt i bruk WinTid for flere yrkesgrupper, og planlegger videre implementering av dette eller et annet system for ansatte ihht. Rundskriv 31/2020.
Har virksomheten løpende kontroll med arbeidstiden, både for å sikre at rammene for arbeidstid blir fulgt og for å sikre en vurdering av at arbeidstidsordningene er forsvarlig?	x	
Virksomheten bes oppgi antall brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i 2022.	Antall: 323	Av totalt 323 brudd på AML kap. 10 Arbeidstid, er 163 brudd på hviletiden.
Hvordan har virksomheten behandlet bruddene i AMU?	Kommentar:	Oversikt over brudd for skoleåret 2021/2022 ble presentert i AMU våren 2023. Oversikt over brudd for kalenderåret 2022 vil presenteres i AMU i løpet av våren 2024.
Har virksomheten involvert vernetjenesten i arbeidet med oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene?	x	Oversikt over brudd blir behandlet i AMU
<b>TRAKASSERING</b>		
Hva gjør virksomheten for å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold?		
<b>VOLD OG TRUSLER</b>		
Har virksomheten gjennomført risikovurdering som omhandler vold og trusler ved utførelse av arbeidet?	Ja	
Har virksomheten etablert rutiner som sikrer opplæring og øvelse i forebygging og håndtering av vold- og trusselsituasjoner?	Ja	
Har virksomheten iverksatt tiltak for å redusere risiko for vold og trusler?	Ja	



Har virksomheten rutiner for å sikre registrering av vold og trusler i HMS-modulen i HR-systemet?	Ja		
Har virksomheten etablert rutiner som sikrer nødvendig oppfølging av arbeidstaker som har vært utsatt for vold og trussel om vold?	Ja		
Har virksomheten rutiner for å sikre varsling av dødsulykker og alvorlige ulykker til Arbeidstilsynet og nærmeste politimyndighet?	Ja		

Sykefravær i %			
	Resultat 2022	Mål 2023	Resultat 2023
Menn	6,1		6,0
Kvinner	8,7		9,1
Totalt	7,8	6,6	8,1

#### 4.10. Samfunnssikkerhet og beredskap

Beredskapsarbeid dreier seg om å ivareta beredskapsverdiene helse, miljø, materiell og omdømme i prioritert rekkefølge. Beredskapsarbeidet i Utdanningsetaten (UDE) er basert på forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Utdanningsetaten og skolene ivaretar alle temaer innen beredskapsarbeid og krisehåndtering ved å gjennomføre nødvendige risikovurderinger på ulike nivåer, utarbeide og vedlikeholde robuste beredskapsplaner, kursing, samt gjennomføre jevnlige beredskapsøvelser innen krisehåndtering. Videre er det stor fokus på samhandling internt i Utdanningsetaten og skolene, også eksternt mot andre aktører som nødetater, øvrige etater i kommunen og andre relevante aktører. Beredskapsarbeidet er også implementert i ledermøter i Utdanningsetaten og fellestiden på skolene for å skape en god sikkerhetskultur blant ansatte. Etaten plikter å gjennomføre internkontroll for å sikre at beredskapsarbeidet på alle skoler og tjenestesteder er i henhold til lover og regler. I tillegg gjennomføres det et postaltilsyn (internrevisjon) av alle skoler innenfor temaet beredskap.

Evaluering etter pandemien har lært oss at kriser som sakte, men sikkert går over til å bli «langvarige drifts hendelser» blir håndtert organisatorisk av utvalgte personell fra ulike avdelinger og seksjoner i Utdanningsetaten som en del av den daglige driften i tett dialog med toppledelsen.

#### Energisparing

Ett tiltak for å redusere energiforbruk har vært å senke temperatur med en grad, der dette har vært gjennomførbart. Dette gjelder også i svømmebasseng som brukes til undervisning.



Det viktigste tiltaket har vært å følge opp drift av ventilasjonsanlegg slik at dette tilpasses når skoleanleggene er i bruk og ikke går utenom aktivitet i skoleanleggene.

### Jodtabletter

Skolene har i mange år hatt jodtabletter tilgjengelig for sine elever, i tilfelle en atomhendelse i vårt nærrområde. Disse lagrene ble gjennomgått og fylt på våren 2022. Utdanningsetaten planlegger å utarbeide ny rutine for regelmessig telling av jodtabletter i 2024.

Fra og med skolestart 2023/2024 må foresatte aktivt gi beskjed til skolen hvis deres barn ikke skal få jodtabletter ved en hendelse. Dette gjøres gjennom digitalt skjema på skoleportalen.

I 2022 vedtok Helsedirektoratet at alle kommuner skal sikre nødvendig beredskap for utdeling av jodtabletter også på fritiden, for målgruppen 0-18 år, gravide og ammende som oppholder seg i kommunen på dagtid. Helseetaten delegerte det praktiske ansvaret for beredskapen til bydelene, og Utdanningsetaten ble bedt om å gjøre sine lagre tilgjengelig for bydelene. Det er valg ut skoler og opprettet en rutine for overføring av tabletter ved en hendelse på fritiden. Rutinen inngår i den ordinære beredskapen som skolene har, og gjennomgås og oppdateres som en del av skolens årlige beredskapsgjennomgang.

### 4.11. Bruk av konsulenter

Bruk av konsulenter - driftsregnskapet				
Har virksomheten utarbeidet en strategi for bruk av konsulenter?			Ja	Nei
			x	
Kategori av kjøp /type konsulentteneste	Pålagt ekstern evaluering / behov for uavhengighet		Øvrig ekstern konsulentbistand i stedet for egenrekruttering	
	2022	2023	2022	2023
<b>Prosjektering</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			2,10	19,51
<b>Byggeledelse</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			0,20	0,10
<b>Kvalitet og kontroll</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			0,01	0,19
<b>IT</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			2,83	3,56
<b>Organisasjon og organisasjonsutvikling</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			1,42	2,35
<b>HMS</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			0,00	0,18
<b>Andre konsulenttenester</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			10,69	9,57



**Kommentarer:**

Økningen fra 2022 til 2023 i kategorien Prosjektering skyldes forprosjektering i forbindelse med etablering av en ny videregående skole med helse og oppvekstfag. Forprosjekteringen utføres av Diakonhjemmet Eiendom.

<b>Bruk av konsulenter - investeringsregnskapet</b>				
Har virksomheten utarbeidet en strategi for bruk av konsulenter?			Ja	Nei
			x	
Kategori av kjøp /type konsulentttjeneste	Pålagt ekstern evaluering / behov for uavhengighet		Øvrig ekstern konsulentbistand i stedet for egenrekruttering	
	2022	2023	2022	2023
<b>Prosjektering</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr				
<b>Byggeledelse</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr				
<b>Kvalitet og kontroll</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr				
<b>IT</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			13,27	26,28
<b>Organisasjon og organisasjonsutvikling</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr				
<b>HMS</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr				
<b>Andre konsulentttjenester</b>				
Regnskap pr. 31.12. i mill kr			0,48	1,52
<b>Kommentarer:</b>				



## 4.12. Andre bestillinger/oppdrag

### Videreutvikle kvalitet i AKS

*UDE skal med bakgrunn i kunnskapsgrunnlag om kvalitet i AKS, videreutvikle tilbudet. Oppdragsbrev vil komme.*

Samtlige skoler fått tilbud om kurs i alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Kurset ga grunnopplæring i de forskjellige strategiene og hjelpemidlene som sikrer god kommunikasjon med aktuelle barnegrupper og enkeltbarn. Utdanningsetaten har utarbeidet planer for flere innsatser i tråd med bestillingen.

### Behovsplan og oppfølging av skoleinvesteringer

*Vi viser til brev fra OVK av 23.09.2022, der UDE fikk i oppdrag å utarbeide grunnlagsmateriale for oppdrag om ny innretning på skolebehovsplanen. En arbeidsgruppe med representanter fra UDE og OVK skal opprettes i forbindelse med dette oppdraget. I henhold til bystyrevedtak skal neste skolebehovsplan fremmes sammen med Sak1/2025. Det skal høsten 2023 gis en status for inneværende skolebehovsplan (oppdatert skolebehovsplan fremmet i 2021), i form av en minirullering. Formen på minirulleringen avklares i nevnte arbeidsgruppe.*

Utdanningsetaten leverte grunnlagsmateriale til ny strategisk skolebehovsplan til OVK som avtalt 31.05.23 OVK sendte et tilleggsoppdrag, som Utdanningsetaten svarte ut 31.08.23 Utdanningsetaten avventer oppdrag om ny skolebehovsplan fra OVK. Høsten 2023 ble informasjon om prosjektene i skolebehovsplanen oppdatert i forbindelse med Sak 1.

### Gratis skolemåltid i ungdomsskolen

*UDE har i samarbeid med Helseetaten innført gratis skolemåltid i ungdomsskolen.*

Alle 61 ungdomsskoler har innen utgangen av oktober innført et daglig gratis skolemåltid. Hoveddelen av skolene tilbyr lunsj. Noen skoler organiserer måltidet selv, mens andre får levert mat som distribueres på skolen.

Bystyret har vedtatt at øremerking av midler til gratis skolemåltid oppheves fom. januar 2024. Innsparte midler omdisponeres for å styrke grunnfinansiering av grunnskolene og styrke skolehelsetjenesten.

Den enkelte skole kan selv vurdere om den økte grunnfinansieringen skal benyttes til å tilby skolemat til elevene på sin skole.

### Utarbeide forslag til nye måltall for lærlinger i kommunens virksomheter

*UDA vil få oppdrag om å utarbeide forslag til nye måltall for lærlinger i kommunens virksomheter. Arbeidet skal skje i samarbeid med relevante aktører.*

Utdanningsetaten avventer oppdrag fra OVK.

### Evaluerings av lærlingrådet

*I tråd med byrådsak 6/19 om opprettelse av Lærlingråd og bystyrets vedtak i saken, skal byrådet orientere bystyret om erfaringer med prøveordningen. UDA skal gjennomføre en evaluering av Lærlingrådet i løpet av første halvår 2023. I arbeidet skal innspill innhentes fra rådet selv og relevante aktører.*



Utdanningsetaten har i 2023 gjennomført en evaluering av lærlingrådet. Denne ble etter avtale oversendt byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap i september.

### Ressursfordelingsmodell grunnskolen

*Byrådet arbeider videre med eventuelle justeringer i ressursfordelingsmodellen for grunnskolen. UDE skal være involvert i dette arbeidet.*

Utdanningsetaten har ikke mottatt oppdrag vedrørende ressursfordelingsmodellen for grunnskolen.

### Fullføringsreformen

*UDA skal gjøre en utredning av mulige konsekvenser ved Fullføringsreformen, og vurdere behov, muligheter og utfordringer den vil gi.*

Det er etablert en prosjektorganisasjonen for Fullføringsreformen.

Hver prosjektgruppe skal utrede problemstillinger innenfor sitt gruppemandat, og sekretariatsgruppa sammenstiller. Det vil i løpet av 2023 ikke være mulig fullt ut å utrede alle konsekvenser av Fullføringsreformen, men vi forutsetter at de fleste relevante problemstillingene vil bli berørt.

### Implementering av oppvekstreformen

*Med opplæringsloven paragraf § 15-8 om samarbeid og samordning har skolen fått en tydeligere rolle som velferdstjeneste. UDA skal sørge for at skolene er godt kjent med lovendringen som trådte i kraft 01.08.22.*

Høsten 2022 orienterte Utdanningsetaten om *Ny veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier via Tavla*. Det ble også henvist til denne artikkelen i et nyhetsbrev fra Utdanningsetaten til skolene. I 2023 har vi bistått og veiledet skolene om samarbeidshjemmelen i enkeltsaker.

### KOU om tillitsreform i Osloskolen

*Byrådet vil i 2023 opprette et kommunalt offentlig utvalg for tillitsreform i Osloskolen. UDE skal i sitt arbeid trekke veksel på denne kunnskapen.*

Utdanningsetaten var representert ved oppstartskonferansen i regi av OVK, og avventer ekspertutvalgets sammensetning. Utvalget er ikke etablert.

### Inkluderende rekruttering

*UDE skal som oppfølging av fellesføringen om inkluderende rekruttering finne potensielle arbeidsmuligheter innenfor egen virksomhet, for personer som trenger noe tilrettelegging for å komme inn i jobb eller bli stående i jobb. Velferdsetaten kan bistå med råd og veiledning*

Utdanningsetaten har etablert et samarbeid med stiftelsen "Helt Med" og informerer skolene om hvordan de kan få bistand til å ansette personer med utviklingshemming. Gjennom Helt Med-modellen ønsker vi å tilby denne gruppen muligheten for å ta del i arbeidslivet hos oss. Erfaring viser at slike ansettelser bidrar positivt både når det gjelder arbeidsmiljø, omdømme og produktivitet i bedriften. Vi som arbeidsgiver utarbeider en stillingsbeskrivelse og Helt Med finner aktuelle kandidater for intervju og videre prosess i sitt nettverk.



## Evaluering av prøveordning med kontaktlærer

*Vi viser til bystyrets verbalvedtak fra behandling av budsjett for 2023, som sier: Bystyret ber byrådet gjennomføre en evaluering av prøveordningen med kontaktlærer for enkelte grupper i voksenopplæringen. Det skal særskilt vurderes hvordan prøveordningen ble preget av at gjennomføringen var under pandemien. Vi ber Utdanningsetaten oversende en slik evaluering innen 21.06.2023.*

Rapport oversendt AIS.

## Barrierer for deltakelse i idrett

*Utdanningsetaten skal i samarbeid med relevante aktører bidra til å øke og utvikle samarbeidet mellom idrett, friluftsliv og skolen og AKS, og utvide samarbeidet om folkehelseprosjekter.*

Seks aktivitetsskoler har hatt samarbeidet med sitt lokale idrettslag i prosjektet Bevegelsesglede i Osloskolen (BIOS) siden oppstart høsten 2020 etter søknad til Utdanningsetaten. Styringsgruppen for BIOS har også åpnet for at idrettslag håndplukket av Oslo idrettskrets kan søke om midler. Hensikten var å åpne prosjektet for idrettslag som var en del av idrettskretsens program Nabolagsklubb. Programmet skal styrke fleridrettslag i Oslo som tar et utvidet samfunnsansvar, med ekstra fokus på deltakelse for alle. Syv idrettslag har søkt om og fått tildelt prosjektmidler til samarbeid med 16 aktivitetsskoler. Samarbeidet mellom AKS og lokale idrettslag finansieres gjennom øremerkede prosjektmidler fra Oslo kommune.





5

## Miljø- og klimarapportering



Utdanningsetaten rapporterer nedenfor på tiltak for å oppnå Oslos klimamål i henhold til «Tildelingsbrev Utdanningsetaten 2023».

Miljø og klimarapportering			
Tiltak og virkemidler i klimabudsjett 2023	Resultatindikator	Måltall 2023	Status pr. 31.12.23
6: Nullutslipp/bærekraftig biodrivstoff i kommunens kjøretøy	Andel nullutslippskjøretøy av total kjøretøypark under 3,5 tonn	100 %	71 %
	Andel kjøretøy som går på bærekraftig biodrivstoff av total kjøretøypark under 3,5 tonn		0 %
	Andel nullutslippskjøretøy av total kjøretøypark over 3,5 tonn	100 %	0 %
	Andel kjøretøy på bærekraftig biodrivstoff av total kjøretøypark over 3,5 tonn		0 %
	Andel maskiner som går på bærekraftig biodrivstoff av total maskinpark		0 %
18: Nullutslipp/bærekraftig biodrivstoff i transport ved innkjøp av varer og tjenester	Andel nye kontrakter som innebærer transport hvor det stilles standard miljøkrav til transport	100 %	*

\* De fleste store vareanskaffelsene til Utdanningsetaten ivaretas av Oslo kommunes samkjøpsavtaler, og miljøkrav ivaretas i disse. Utdanningsetaten har hovedsakelig avtaler på tjenester der transport ikke er en vesentlig del av avtalene. Når utdanningsetatens inngår avtaler på busstjenester og flyttebyrå kjøpes det i størst mulig grad nullutslipp, og Oslo kommunes kravsett for miljøkrav for transport benyttes. Etatens avtale om elevtransport fornyes fra høst 2024, og innebærer at alle biler som benyttes til elevtransport skal være nullutslippsbiler fra høsten 2024.

Klimapilotene er unge foredragsholdere med ekspertise på ulike klimafelt. De har i 2023 holdt 127 foredrag fordelt på 51 ulike ungdoms- og videregående skoler for til sammen 6200 elever. Dette er en økning på ca. 1000 elever sammenlignet med 2022. Så mye som 97% av lærerne er fornøyd med tilbudet og 95% av lærerne vil anbefale tilbudet til andre, viser de jevnlig evalueringene som er gjennomført. Nettsiden Klimaskolen.no har oversikt over kvalitetssikrede undervisningstilbud og undervisningsopplegg om klima- og miljø. Klimaskolen.no har lærere som målgruppe, og har ca. 45 000 sidevisninger i 2023. Begge tilbudene er et samarbeid mellom Klimaetaten og Utdanningsetaten i Oslo.

Klimahuset er en del av Naturhistorisk museum og har en moderne og interaktiv utstilling som er tilpasset ungdommer. De tilbyr tverrfaglige undervisningsopplegg om klima, miljø og bærekraft for ungdomsskoler og videregående skoler, og bærekraftseminar for lærere. I 2023 tok de imot 220 skoleklasser og lærerkollegier. Klimapedagogene på Klimahuset har utarbeidet lærerveiledninger



og undervisningsmateriell som kan brukes til for- og etterarbeid på skolene. I 2023 ble Prosjekt natur lansert, et omfattende prosjekt som setter natur og klimaendringer i sammenheng. Prosjektet er knyttet til kompetansemål i naturfag, samfunnsfag og geografi på vg1

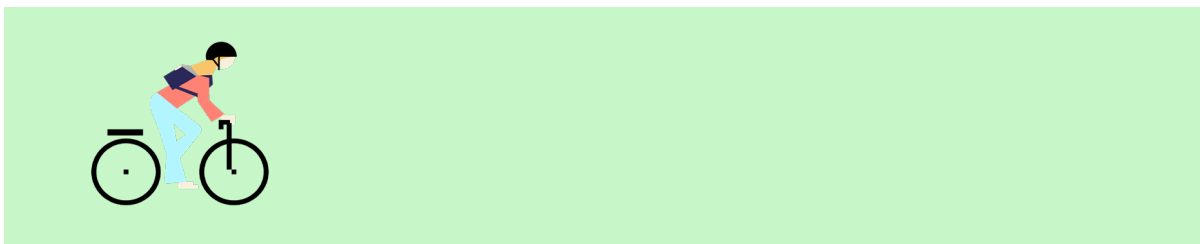
I tråd med kommunens handlingsplan for en utslippsfri og delingsbasert maskin- og kjøretøypark innen 2025 har Utdanningsetaten i samarbeid med UKE i 2023 deltatt i *Start Off* prosjekt for utvikling av deleløsning for maskiner og utstyr. I forlengelse av dette prosjektet er det søkt og innvilget midler fra SmartOslo til test av deleløsningen i praksis. 21 skoler deltar i prosjektet, i tillegg til leverandør av deleløsning, transport og lager og UKE. Utdanningsetaten planlegger anskaffelse av deleløsning i løpet av 2024 og har mottatt Klimasatsmidler til dette. Utdanningsetaten har over 65% av maskiner og utstyr i Oslo kommune, og satsing på en deleløsning og periodisering av skoledriften bidrar til å nå Oslo kommunes mål om redusert utslipp adskillig raskere. Utdanningsetaten har i 2023 også utarbeidet arbeidstøypakker til drifts- og renholdspersonell for å redusere avhending og øke reparasjon og gjenbruk av arbeidstøy. I tillegg har Utdanningsetaten i samarbeid med UKE anskaffet elektriske minibusser og hjullastere til skoler som har behov for dette.

Arbeidet med miljøledelse har hatt fokus på å få flere skoler miljøsertifisert etter sertifiseringsordningen Miljøfyrtårn. Det er fortsatt noen skoler som ikke har fått endelig sertifisering fordi de ikke har vært godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler. De dette gjelder har fått bistand til å sende søknader til de respektive bydelene (tilsynsmyndighet) for endelig godkjenning. Utdanningsetaten har hatt et godt samarbeid med Helseetaten i forbindelse med dette arbeidet. Arbeidet videreføres i 2024. Videre så har det vært fokus på at arbeidet med miljøledelse skal være en naturlig del av skolehverdagen, hvor en har løftet flere kriterier til hovedkontoret, og der skolene sitter igjen med de kriteriene som er relevante for deres miljøarbeid.

Det har blitt igangsatt samarbeid med UKE og BYM for å få satt fokus på viktigheten med å få redusert matsvinn i Osloskolen. Hovedfokuset har vært skoler med AKS, skoler med kantiner samt skolefruktordningen. Av innrapporterte skoler er det 72 % som oppgir at de har kantine eller AKS. Av disse er det 97 % som oppgir de jobber med å kutte matsvinn. 53 % av skolene oppgir at de jobber med å øke andelen av økologisk mat, samt at 71 % har innført minimum en kjøttfridag i uken.

Videre så har det blitt jobbet med å bli flinkere med ombruk og gjenbruk av møbler, klær, tekstiler mm.

Osloskolen innførte standardisert kildesortering i 2019, men siden den gang har det blitt innført en ny nasjonal merkeordning for kildesortering hvor fraksjonsmerker og farger har blitt endret. Prosjekt for å re-merke alle avfallsbeholdere ble igangsatt i 2023, og har vært et samarbeid mellom Utdanningsetaten, Oslo bygg og Renovasjons- og gjenvinningsetaten. Prosjektet skal ferdigstilles i 2024. Arbeidet sees i sammenheng med å øke kildesorteringsgraden ytterligere, og hvor en får redusert restavfallsmengden. Siden innføring av ny standardisert kildesortering har Utdanningsetaten gått fra 23 % til 40 % kildesorteringsgrad.





Verbalvedtak og flertallsmerknader

## 6.1. Utkvittering av bystyrets verbale vedtak og merknader

### Lekeplasser (S18)

Bystyret ber byrådet tilstrebe at både nye og eksisterende lekeplasser i skoler og barnehager gjøres offentlig tilgjengelig utenom virksomhetens åpningstid. Unntak gjøres i tilfeller med gjentatte uønskede hendelser, som går utover barnas sikkerhet og trivsel. Bystyret ber byrådet om å sikre at nye lekeplasser primært er universelt utformet, subsidiært at de uformes på en måte som ikke er ekskluderende for barn med funksjonsnedsettelse. Funksjonshemmedes organisasjoner skal inkluderes i arbeidet med å finne løsninger som er både miljøvennlige og inkluderende. Verbalen anses i utgangspunktet allerede ivaretatt. Skoledelen følges opp av UDE i samarbeid med OBF, jfr. også tidligere verbal (K16/2021).

Utdanningsetaten viser til omtale av verbalvedtak K16/2021 i Årsberetning for 2022.

### Alle skoler universelt utformet innen 2030 (K27)

KrF ber om at byrådet legger frem en plan for hvordan man skal gjøre alle skoler universelt utformet innen 2030. Følges opp av byrådsavdeling for næring og eierskap og Oslobygg. -jf. rundskriv 28/2022 Utarbeidelse av årsberetning og etater og byomfattende tiltak: En sektorovergripende handlingsplan for universell utforming er på høring og forventes vedtatt av byrådet i 2. kvartal 2022. I 2023 forventes det at virksomhetene følger opp aktuelle tiltak i sektorovergripende handlingsplan for universell utforming. Fra 2023 skal det rapporteres i årsberetningen om status for universell utforming med utgangspunkt i at kommunen skal være universelt utformet i 2030.

Utdanningsetaten og OBF har etablert en samarbeidsrutine som sikrer at Utdanningsetaten har muligheten til å gi innspill på prioriteringer av prosjekter hvor OBF skal gjennomføre UU-tiltak. OBF skal også rapportere to ganger i året til Utdanningsetaten på skoler som er ferdig universelt utformet. Dette gir Utdanningsetaten en større oversikt over progresjon i arbeidet med universell utforming av alle skoler. Det er også etablert en rutine hvor det er samarbeidsmøter mellom Utdanningsetaten og Oslobygg minimum tre ganger per år, hvor Oslobygg gir status på pågående og kommende prosjekter. Ved utgangen av 2023 anses 75 av skoleanleggene som universelt utformet og ferdig oppgradert.

### Grunnskolen (K36)

Bystyret ber byrådet om å undersøke bemanningssituasjonen for første trinn i grunnskolen, med vekt på å kartlegge hvor stor del av den ukentlige undervisningstiden en lærer er alene som ansatt sammen med klassen. UDE følger opp dette i årsberetningen 2023.

Utdanningsetaten har ved årsskiftet 2023/2024 utført en kartlegging for å undersøke hvor stor del av den ukentlige undervisningstiden en lærer er alene som ansatt sammen med klassen. Overordnet er det en tendens til at lærere tilbringer begrenset eller ingen tid alene med klassen.

Av totalt 116 barneskoler har 58 svart på kartleggingen. I løpet av den ukentlige undervisningstiden rapporterer skolene at læreren er alene i klassen i 3,75 timer i gjennomsnitt.

Det må tas forbehold grunnet svarprosenten.



### Videregående skole (K53)

Bystyret ber byrådet redegjøre for gruppestørrelsene på de videregående skolene i Oslo. Følges opp av OVK. UDE bes om en redegjørelse innen 01.03.2023. UDE har gitt innspill til OVK i forkant av notat til utvalget. Saken er utkvittert jf. notat 78/23 til kultur- og utdanningsutvalget.

Brev med redegjørelse for gruppestørrelse i videregående opplæring sendes hvert år til OVK etter elevtelling i oktober. Detaljert redegjørelse for skoleåret 2023–2024 ble sendt i desember.

### Tidsressurs for kontaktlærere (K59)

Bystyret ber byrådet sikre full finansiering av «Tidsressurs for kontaktlærere – konsekvens av tariffoppgjør» i kapittel 210 Grunnskole i hovedkapittel Oppvekst og kunnskap (OVK) også dersom kostnadene blir høyere enn stipulert i det fremlagte budsjettforslaget for 2023. Det må om nødvendig legges inn midler i revidert budsjett som gjør at skolene får full dekning av alle utgifter som oppstår som en følge av endring av Dokument 25 (C-delen): 3.7.1.2 Kontaktlærerressurs – grunnskolen og 3.7.1.3. Kontaktlærerressurs – videregående og teknisk fagskole. Følges opp av OVK i samarbeid med Utdanningsetaten.

Tariffoppjøret 2022 ga kontaktlærere med ansvar for mer enn 20 elever økt nedslag i undervisning fra høsten 2023. Budsjettildelingen til Utdanningsetaten 2023 var basert på antall kontaktlærere med ansvar for mer enn 20 elever pr. januar 2022. Bevilgningen i 2024-budsjettet ble økt basert på oppdaterte tall fra høsten 2023.

### Evaluerings av prøveordning med kontaktlærer (K54)

Bystyret ber byrådet gjennomføre en evaluering av prøveordningen med kontaktlærer for enkelte grupper i voksenopplæringen. Det skal særskilt vurderes hvordan prøveordningen ble preget av at gjennomføringen var under pandemien. AIS ber Utdanningsetaten oversende en slik evaluering innen 21.04.2023. Merk at frist under oppdrag angir 21.06.2023.

Rapport er oversendt AIS.

### Veitvet skole (K66)

Bystyret ber byrådet gå i dialog med Oslo Pensjonsforsikring med mål om å utbedre snarest mulig utfordringene med brannvarslingsanlegget og en vurdering av driften av Veitvet skole. Bystyret informeres på egnet vis innen utgangen av 1. kvartal 2023. Følges opp av UDE og OVK. UDE bes om å igangsette dialog med OPF og gi en vurdering av driften av Veitvet skole. Vurderingene oversendes OVK innen 15.02.2023. Merk kort frist.

Det vises til oversendelse til OVK datert 16.2.2023.

### Utbedre varmeanlegget på Mortensrud (K67)

Bystyret ber byrådet umiddelbart utbedre varmeanlegget på Mortensrud slik at det fysiske skolemiljøet blir ivaretatt, jfr. Lov om grunnskolen og den videregående opplæring, §9A-7. Byrådet bes komme tilbake til bystyret med forslag om eventuelle nødvendige rehabiliteringsmidler som skolen trenger for å utbedre varmeanlegget i forbindelse med revidert budsjett 2023. Bystyret informeres om umiddelbare utbedringer på egnet vis snarlig og senest innen utgangen av 1. kvartal 2023. Til orientering, må følges opp av OBF UDE-til orientering.

Utdanningsetaten har tatt verbalvedtak K67 til orientering.



## Rutiner for å melde avvik om spesialpedagogisk hjelp (K70/2022)

*Bystyret ber byrådet sørge for at det etableres gode rutiner for å melde avvik i barnehager og skoler når barn og elever ikke får den spesialpedagogiske hjelpen de etter vedtak og planer skulle hatt. Disse rutinene må være egnet til å gi informasjon til foresatte om avvik og til å gi informasjon til kommunen om antall avvik og årsaken til avvikene. Følges opp av Utdanningsetaten og bydelene.*

UDE har fulgt opp dette oppdraget i sammenheng med arbeidet med den helhetlige gjennomgangen av spesialundervisningen i Osloskolen. Det vises til omtalen av dette i Utdanningsetatens faglige vurderinger og anbefalinger, oversendt i mai 2023. Dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres i samsvar med enkeltvedtaket er dette et avvik. De skoleadministrative systemene som skolene benytter i dag, har ikke funksjonalitet til å registrere avvik fra vedtak om spesialundervisning. Skolene må derfor løpende registrere avvik fra vedtak om spesialundervisning, og erstatte tapt spesialundervisning fortløpende. Utdanningsetaten har utarbeidet et skjema som skolene kan bruke for å registrere tapt og erstattet spesialundervisning.

Utdanningsetaten vil innhente samlet rapportering om omfang og årsak til tapt og erstattet spesialundervisning fra den enkelte skole ved skoleårets slutt.

## Status uteområder i skoler og barnehager (K16/2021)

*Bystyret ber byrådet komme til bystyret med en oversikt over status på uteområdene i skoler og barnehager. Det som gjelder skoler i ovennevnte vedtak, følges opp av Utdanningsetaten i samarbeid med Oslobygg.*

Utdanningsetaten viser til omtale av K16/2021 i Årsberetning for 2022.

## Det spesialpedagogiske tilbudet til førskolebarn (K25/2017)

*Det spesialpedagogiske tilbudet til førskolebarn er i dag delt mellom PPT, fagsentrene i bydelene, spesialskolene og spesialbarnehagene. Ansvar for de byomfattende spesialbarnehagene er tillagt bydelene. Sterke fagmiljøer i de byomfattende spesialbarnehagene og på spesialskolene er viktig for å sikre god oppfølging av barna i spesialbarnehagene og når disse barna begynner på skolen. Spesialbarnehagene har et faglig samarbeid med hverandre, med fagsentrene i bydel, med spesialskolene og med PPT. Bystyret ønsker å overføre stillinger til spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn som i dag er knyttet til spesialskolene Nordvoll, Haukåsen og Vetland skoler, og eventuelt synspedagogene i PPT til bydel. For å sikre at både spesialskolene og spesialbarnehagene har grunnlag for å utvikle og bygge sterke fagmiljøer, må det gjennomføres en grundig prosess som involverer ansatte og deres organisasjoner. Det må spesielt sees på hva som er en formålstjenlig organisering av tilbud som er byomfattende, slik at de ivaretar barnas behov på best mulig måte både i barnehagen og i skolen. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Stillingshjemler knyttet til tilbud om synspedagogisk hjelp til førskolebarn, hjelp fra PPT og spesialpedagogisk veiledning fra Haukåsen skole har frem til 2023 ligget under Utdanningsetaten. I samarbeid med byrådsavdelingen, er det besluttet at disse stillingen skal flyttes over til de instansene som utfører tjenesten. Saken er drøftet i MBU. Endringen ble iverksatt etter at årsberetningen for 2022 ble vedtatt våren 2023 av byrådet.

Når det gjelder tilbudet fra Vetland skole om hjelp til førskolebarn med hørselsvansker, vil endring i stillingshjemler først bli vurdert når det oppstår vakante stillinger i tjenesten. Dette er drøftet i møte mellom Utdanningsetaten og Bydel Nordre Aker. Nordre Aker har administrativt ansvar for Voldsløkka barnehage for hørselshemmede barn i kommunen.



## Tegnspråk (K34/2020)

*Til barnehager og skoler der det går hørselshemmede barn tilbys det opplæring i tegnspråk eller tegn til tale, slik at barnet har mulighet til å kommunisere med både barn og voksne rundt seg. Det legges til rette for at det tilbys enkel kursing i tegn til tale til barnehagene, for eksempel i regi av Norsk tegnspråkforbund. Det som gjelder skoler, følges opp av Utdanningsetaten.*

Tilbud innen tegnspråk og tegn til tale er fordelt på tre skoler.

- Haukåsen skole tilbyr kurs for ansatte og foreldre i Oslo kommune i Alternativ - og supplerende kommunikasjon (ASK), deriblant Tegn til tale. Formålet med kurset er å sikre tidlig språkstimulering og utvikling av et helhetlig kommunikasjonsmiljø for ansatte og familier til barn med behov for ASK. Kursene starter på begynnernivå, er gratis og nettbasert.
- Utadrettet tjeneste på Vetland skole for hørselshemmede holder kurs i tegnspråk og gir veiledning til foresatte, barnehager og skoler.
- Nydalen videregående tilbyr opplæring i og på tegnspråk for skolens knutepunktelever som er landsdekkende. Skolen gir også tilbud til øvrige elever om programfagstilbudet for studiespesialiserende, med Norsk tegnspråk.
- Utdanningsetaten har v/Vetland skole og ressurscenter for hørselshemmede og Nydalen videregående skole deltatt i Utdanningsdirektoratets stimuleringstiltak om midler for å prøve ut ulike modeller for å gi tegnspråkopplæring til søsken av barn som bruker tegnspråk. Tiltaket ble gjennomført skoleåret 2021–2022.

## Inkludering av mottaksklasser i skolemiljøet (K42/2020)

*Bystyret ber byrådet sikre at mottaksklasser inkluderes i skolemiljøet, og at mottakselever har friminutt og deltar i aktiviteter sammen med de andre elevene. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Ved opprettelse av mottaksklasser på skolene formidles det viktigheten av inkludering i fellesskapet på skolen. Språksenteret har regelmessig kontakt og oppfølging hvor også dette er et sentralt tema. På besøksrunde til skoler med innføringstilbud våren 2023 fortalte samtlige skoler at elevene i innføringstilbudet deltar på felles arrangementer og aktiviteter på skolen. I tillegg forteller skolene om flere gode tiltak knyttet til inkludering i skolemiljøet; for eksempel deltakelse i elevråd og på leirskole, fadderordninger, hospiteringsordninger, språkcafeer og språkvenner.

## Styrket kvalitet i AKS – samarbeid med idrettslagene og frivillige organisasjoner (K46/2019)

*Bystyret ber byrådet legge til rette for at skolene kan benytte seg av den ressursen idrettslagene og frivillige organisasjoner utgjør i arbeidet med å heve kvaliteten i AKS. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Se omtale under punkt 4.13. Andre bestillinger/oppdrag om *Barrierer for deltakelse i idrett* hvor prosjektet BIOS er beskrevet.

## Elever som benytter seg av byomfattende spesialtilbud og tilbud om AKS (K57/2019)

*For elever som benytter seg av byomfattende spesialtilbud, skal disse elevene få tilbud om gratis AKS hvis skolene i bydelen de bor i tilbyr gratis AKS for trinnet de går på. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Alle elever har tilbud om gratis kjernetid i AKS fra høsten 2023.



### Læreplanmidler med punktskrift (K25/2018)

*Alle elever med behov for læreplanmidler med punktskrift skal få dette til ordinær oppstart av skoleåret, eller til samme tidspunkt som andre elever. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Utdanningsetaten har gjennomført møter med aktuelle samarbeidsaktører og alle skoler som har sterkt svaksynte og blinde elever for å sikre at alle elever med behov for læreplanmidler med punktskrift skal få dette til ordinær oppstart av skoleåret. Statped veileder skolene i samarbeid med synspedagog fra PPT, og sammen følger de opp elever med rett til punktskriftoplæring i grunn- og videregående skole, dette er presisert i rundskriv, nr. 2/2019. Utdanningsetaten arbeider videre med å presisere rundskrivet, nå med vekt på rutiner for overgang mellom skoleslagene for denne elevgruppa.

### Skolehelsetilbud for ungdommer med kort botid eller tidligere skolegang i Oslo (H7/2018)

*Byrådet bes sikre et godt skolehelsetilbud for elever i opplæringstilbud for 16–20-åringer med kort botid eller tidligere skolegang i Norge. Skolehelsetilbudet skal fange opp elevenes behov for spesialisert helsekompetanse og det faktum at elevene har større behov for helsehjelp enn elevgrupper ved ordinære videregående skoler. Følges opp av Helseetaten i samarbeid med Utdanningsetaten.*

Utdanningsetaten har vært i dialog med Helseetaten om oppdraget. Så vidt Utdanningsetaten bekjent er bemanningsnormen i skolehelsetjenesten for denne elevgruppen uforandret inneværende år og tilsvarer normtallet for elevgrupper ved ordinære videregående skoler (800 elever pr helsesykepleier). Skolene med tilbud til målgruppen erfarer at behovet for spesialisert og tilpasset helsehjelp ikke kan innfris innenfor denne bemanningsnormen.

### Likeverdig bruk av partene i arbeidslivet (K48/2016)

*I tråd med trepartssamarbeidet i norsk arbeidsliv skal også fagforeningene sikres plass på skoler som samarbeider med næringslivet og arbeidsgiversiden. Det er særlig relevant å bruke fagforeningene for å sikre at elevene har kunnskaper om sine rettigheter i arbeidslivet. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Er innarbeidet i Oslostandard for Yrkesfaglig fordypning.

### Årlig driftsstøtte til elevorganisasjonen i Oslo (K43/2009)

*Elevorganisasjonen i Oslo tildeles en årlig driftsstøtte fra Oslo kommune. Følges opp av Utdanningsetaten.*

Elevorganisasjonen er i kommunens budsjett tildelt 649 000 kr for 2023. I beløpet er det inkludert 216 000 kr til administrasjon og drift av kommunalt lærlingråd som ble etablert som en prøveordning i 2021.

### Tverrsektorielt samarbeid knyttet til vold mot barn (H65/2018)

*Byrådet bes styrke det tverrsektorielle samarbeidet knyttet til vold i hjemmet, særlig mellom barnevernet, helsestasjonene, skolen og politiet slik at vold mot barn oppdages så tidlig som mulig. Følges opp av Utdanningsetaten i samarbeid med Barne- og familieetaten og bydelene.*

Utdanningsetaten oppdaterte i 2020 sine prosedyrer vedrørende avvergingsplikten i straffeloven § 196. Dette er videre fulgt opp med pedagogiske virkemidler for å bidra til at prosedyrene etterlevs ved skolene. Utdanningsetaten har etablert samarbeidsrelasjoner med flere bydeler og





etater, med mål om å bidra til bedre samarbeid og samordning mellom skole og velferdstjenestene. Arbeidet er pågående, og vil bli fulgt opp i lang tid fremover.

## Åpenhet og ytringsfrihet (K37 (R10)/2016)

*Alle ansatte i Oslos barnehager og skoler skal kunne uttale seg og delta i offentlig debatt uten å måtte avklare sine uttalelser med øverste leder. Byrådet bes sette i gang tiltak for å sikre at ytringsfriheten for ansatte i Osloskolen ivaretas. Følges opp av bydelene og Utdanningsetaten.*

Teamet ytringskultur har vært fast punkt i MBU fram til høsten 2023. Temaet følges videre opp gjennom årlige møter med ledere og tillitsvalgte i skolegruppene. Forslag til tema er foreslått av MBU, og planlegging og gjennomføring av møtene gjøres i samarbeid med sentrale tillitsvalgte.

### 6.2. Merknader fra kommunerevisjonen og kontrollutvalget

Merknader fra kommunerevisjonen og kontrollutvalget		
Møtedato	Saksnummer	Sakstittel
31.01.23	04/23	Oppfølging etter rapport 5/2020 Overordnet styringsdialog om opplæring
31.01.23	09/23	Kommunerevisjonens rapport 2/2023 Personvern i skoler - Hauketo skole, Nordseter skole
28.02.23	16/23	Nummerert brev 3/2023 Oppfølging etter bedrageridom
28.02.23	17/23	Kommunerevisjonens rapport 4/2023 Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjeneste
21.03.23	24/23	Nummerert brev 4/2023 Endelig innberetning om økonomisk mislighet
23.05.23	55/23	Forslag om å stoppe forvaltningsrevisjonen om utbygging skoler
29.08.23	69/23	Oppfølging etter rapport 7/2020 Forebygging av frafall fra videregående opplæring
24.10.23	83/23	Oppfølging etter rapport 15/2020 Barn i sårbare livssituasjoner - barnevern og skoler
24.10.23	84/23	Oppfølging etter rapport 2/2021 Forebygging og oppfølging av mobbing og vold



## 7. Kapittelomtaler

### 200 Utdanningsetaten

#### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	166 463	357 376	426 882	308 551	260 419
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	216 118	124 870	203 042	261 837	- 13 076
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	350 166	50 373	14 904	33 993	-335 262
400 - 499 Overføringsutgifter	22 301	-	-	18 029	- 22 301
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	259 755	-	2 277	270 593	-257 478
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>1 014 803</b>	<b>532 619</b>	<b>647 105</b>	<b>893 004</b>	<b>-367 698</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-114 104	- 16 583	- 10 843	- 6 746	103 261
700 - 799 Refusjoner	-201 375	- 31 900	-488 362	-115 318	-286 987
800 - 899 Overføringsinntekter	- 2 011	-	- 54 581	- 35 566	- 52 570
900-999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	-257 422	-	-	-263 789	257 422
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-574 911</b>	<b>- 48 483</b>	<b>-553 786</b>	<b>-421 419</b>	<b>21 125</b>
<b>Utdanningsetaten</b>	<b>439 891</b>	<b>484 136</b>	<b>93 319</b>	<b>471 585</b>	<b>-346 572</b>

#### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 200 Utdanningsetaten er endret i 2023 som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Utdanningsetaten	
Opprinnelig budsjett (DOK.3)	484 136
Til kap 210 - Nordstrand ungdomsskole, oppstartskostnader	-1 100
VAIS0204 - 12, byrådets sak 030223 faktisk bosatte flyktninger 2022	5 995
VAIS0302 - 28, byrådets sak 100323 - bosetting av førsteårsflyktninger i 2022	1 400
VBYR0301 - 1022, byrådssak 230323 - Fordeling av midler til områdesatsingene	5 750
Fra kap 210 - teknisk overføring av midler til rekruttering av lærere	2 000
Til kap 230 - Midler til gratis skolemat	-53 216
Til/fra andre kap. - Tekniske overføringer budsjettfordeling 2023	54 993
Til kap 230 - Tildeling til skolene, prosjekt kvalifisering og formidling	-16 449
VBYU0501 - 10, byrådets sak 220523 - Fordeling midler delprogram	10 425

Til/fra andre kap - Viderefordeling av fremført mindreforbruk	-661 283
Til andre kap - teknisk flytting av prosjektmidler digitalisering	-8 643
Til kap 210 - Tildeling av midler skolemat i ungdomsskolen	-43 674
Til kap 210 - Tildeling av midler levekårssatsingen	-28 000
Til kap 210 - Tildeling av midler Engebråten paviljong og Voldsløkka	-16 057
Til kap 230 - Tildeling av midler Styrket formidling i skole	-1 435
VBYS0601 - 241, Bystyrets sak 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023	463 077
VBYU0601 - 17, byrådets sak 270623 - Fordeling av midler til delprogrammene	1 926
Til kap 210 - Viderefordeling av VBYU0601	-1 926
VBYR0601 - 1047, byrådssak 010623 - Etablering av felles lønnstjeneste	-31 611
Til andre kap - Viderefordeling av VBYU0501	-10 425
Til andre kap - Fordeling av midler til økt aga inntekt over 750000	-6 584
Til andre kap - Særskilte tildelinger til skoler	-4 329
Til kap 294 - Bygningsrelatert tildeling VO Hovinbyen	-3 348
Fra kap 231 - Teknisk overføring av prosjektmidler innen Formidling	7 299
VAIS0901 - 58, byrådets sak 200923 - Midler for førsteårsbosetting av flyktn.	13 720
VAIS1104 - 66, byrådets sak 121123 - Midler til integrering og bosetting	7 318
VBYU1102 - 28, byrådets sak 161123 - Fordeling av midler til delprogrammene	708
VAIS1202 - 75, byrådets sak 141223 - Førsteårsbosetting av flyktninger	13 840
VBYS1201 - 431, Bystyrets sak 13.12.2023 - Budsjett 2023 – økte skatteinntekter	57 000
VBYU1201 - 31, byrådets sak 201223 - Fordeling av midler til områdesatsingene	-267
Til andre kap - Tildeling av midler innenfor Utdanningsløftet	-9 700
Til andre kap - Tildeling av midler til læreplasskoordinatorer	-563
Fra kap 294 - Teknisk overføring av midlertidig stilling	118
Til andre kap - Tildeling skoler og tjenestesteder for økte pensjonsutgifter SPK	-77 999
Til andre kap - Frikjøp av superbrukere på skolene	-895
Til andre kap - Teknisk overføring av midler til integrering og mottak av flyktn.	-56 882
Til kap 210 - Teknisk overføring av midler til kvalifisering og formidling	-2 000
<b>Justert budsjett</b>	<b>93 319</b>

### Mer-/mindreforbruk

Kapittel 200 Utdanningsetaten har et merforbruk på 346,6 mill. i 2023, tilsvarende 371 % av justert netto driftsbudsjett.

I 2022 hadde kapittelet et merforbruk på 240,1 mill., tilsvarende 104 % av justert netto driftsbudsjett.

Statlige øremerkede midler utgjør til sammen 163,1 mill., hvilket er en økning fra fjorårets 125,2 mill. Det vises til kommentar under innledningen.

De viktigste postene som påvirker resultatet i 2023 er:

- Akkumulerte merutgifter på 797,2 mill. vedrørende prosjekterings- og utredningsutgifter til Oslobygg KF. Påløpte prosjekteringsutgifter refunderes senere når byggeprosjektene realiseres og husleieavtale signeres.
- Førings av premieavvik og arbeidsgiveravgift av premieavvik i pensjonsordningen med Statens pensjonskasse med til sammen -249,2 mill.
- Mindreforbruk av statlige øremerkede midler, hovedsakelig i forbindelse med Utdanningsløftet, med 163,1 mill.



**Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe**

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et mindreforbruk på 260,4 mill. noe som hovedsakelig skyldes nevnte føring av premieavvik SPK med tilhørende arbeidsgiveravgift.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon viser et merforbruk på 13,1 mill.
- Artsgruppe 3 Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon viser et merforbruk på 335,3 mill som hovedsakelig skyldes prosjekterings- og utredningsutgifter til Oslobygg KF som nevnt i innledningen.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 22,3 mill. som hovedsakelig skyldes mva.
- Artsgruppe 5 Finansieringsutgifter viser et merforbruk på 257,5 mill. vedrørende avskrivninger, jf artsgruppe 9.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 103,3 mill. som hovedsakelig skyldes overføringer fra Helseetaten i forbindelse med skolematprosjektene i ungdomsskolen og på videregående skoler.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en mindreinntekt på 287 mill. Dette er i hovedsak knyttet til en tidsforskyvning av refusjoner fra Oslobygg KF av påløpte prosjekteringsutgifter ved inngåtte leieavtaler. Det er også en merinntekt på statlige refusjoner som trekker i motsatt retning med 102 mill.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser en mindreinntekt på 52,6 mill. som skyldes feilbudsjetterte inntekter. Inntektene skulle vært budsjettert under artsgruppe 6 Salgsinntekter.
- Artsgruppe 9 Finansinntekter viser en merinntekt på 257,4 mill. knyttet til avskrivninger, jf artsgruppe 5.



## 203 PP-tjenesten

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	272 851	239 002	268 314	247 403	- 4 537
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	28 637	29 938	34 383	29 646	5 746
400 - 499 Overføringsutgifter	5 249	4 086	-	5 282	- 5 249
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>306 737</b>	<b>273 026</b>	<b>302 697</b>	<b>282 331</b>	<b>- 4 040</b>
600 - 699 Salgsinntekter	- 4 323	- 296	- 3 345	- 2 396	978
700 - 799 Refusjoner	- 23 050	- 16 399	- 18 950	- 17 507	4 100
800 - 899 Overføringsinntekter	- 3 900	-	-	- 4 600	3 900
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>- 31 273</b>	<b>- 16 695</b>	<b>- 22 295</b>	<b>- 24 503</b>	<b>8 978</b>
<b>PPT</b>	<b>275 465</b>	<b>256 331</b>	<b>280 402</b>	<b>257 829</b>	<b>4 937</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 203 PPT er endret i 2023 som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

PPT	
Opprinnelig budsjett (DOK 3)	256 331
Fremføring av mindreforbruk 2022	11 644
Diverse justeringer fra/til andre kapitler	3 446
17, byrådets sak 270623 - Fordeling av midler til delprogrammene i områdesatsingene i 2023	5 532
VBYSO601 - Bystyrets sak 119/2023 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023	3 449
<b>Justert budsjett</b>	<b>280 402</b>

### Mer-/mindreforbruk

Kapittel 203 PPT har et mindreforbruk på 4,9 mill. i 2023, tilsvarende 1,8 % av justert netto driftsbudsjett. Resultatet er fordelt med et mindreforbruk på 9,2 mill. sentralt og merforbruk på 4,2 mill. på PPT-seksjonene. Inkludert i mindreforbruket er 6,7 mill. fra Områdesatsingene til prosjektet CLASS-observasjon, som overføres til 2024.

Mindreforbruk på statlige, kommunale og andre øremerkede midler på kapitlet utgjør 3,6 mill. Korrigert for øremerkede midler er det samlede mindreforbruket på kapitlet 1,3 mill.



I 2022 var mindreforbruket på kapitlet 13,4 mill., tilsvarende 4,9 % av justert netto driftsbudsjett. På sentrale kostnadssted var det et samlet mindreforbruk på 2,8 mill. PPT-seksjonene hadde et samlet mindreforbruk på 10,6 mill. i 2022.

#### **Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe**

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et merforbruk på 4,5 mill.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon viser et mindreforbruk på 5,7 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 5,2 mill. Dette knytter seg til merverdiavgift som må ses mot artsgruppe 7 Refusjoner.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 1,0 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 4,1 mill. Merinntekten er knyttet til 0,7 mill. i merinntekter på sykelønnsrefusjoner, 5,2 mill. i kompensasjon for merverdiavgift som må ses mot artsgruppe 4 Overføringsutgifter, samt en mindreinntekt på 0,5 mill i forbindelse med refusjon fra fylkeskommuner.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser en merinntekt på 3,9 mill i forbindelse med prosjektmidler til Kompetanseløftet for spes.ped og inkluderende praksis.



## 210 Grunnskolen

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	7 687 146	7 578 791	7 269 668	7 181 063	-417 478
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	1 741 614	743 224	2 212 603	1 895 141	470 989
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	2 996 529	3 217 147	2 994 339	2 789 594	-2 190
400 - 499 Overføringsutgifter	238 053	202 623	23	242 421	-238 030
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	58 582	-	43 996	63 494	- 14 586
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>12 721 923</b>	<b>11 741 785</b>	<b>12 520 629</b>	<b>12 171 713</b>	<b>-201 294</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-371 175	- 23 370	-370 518	-340 934	657
700 - 799 Refusjoner	-821 575	-433 426	-477 471	-770 548	344 104
800 - 899 Overføringsinntekter	- 40 799	-274 471	- 30 015	- 70 117	10 784
900 - 999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	- 14 370	-	-	- 14 368	14 370
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>- 1 247 919</b>	<b>-731 267</b>	<b>-878 004</b>	<b>- 1 195 966</b>	<b>369 915</b>
<b>Grunnskolen</b>	<b>11 474 004</b>	<b>11 010 518</b>	<b>11 642 625</b>	<b>10 975 747</b>	<b>168 621</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (DOK. 3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 210 Grunnskolen er endret som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Grunnskolen	
Opprinnelig budsjett (DOK 3)	11 010 518
Fremføring av mindreforbruk 2022	274 699
Diverse justeringer fra/til andre kapitler	151 156
Videreutdanning (KFK/LSP) m.m. til andre kapitler	-18 679
VBYS0601 - Bystyrets sak 119/2023 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023	226 726
KOSTRA-fordeling av pedagogiske utgifter 2022	7 495
VBYS1201- Byrådssak 229/23 16.11.2023 - Budsjettjustering på grunn av økte skatteinntekter og endret rammetilskudd mm.	5 700
<b>Justert budsjett</b>	<b>11 642 625</b>



## Mer-/mindreforbruk

Kapittel 210 Grunnskolen har et mindreforbruk på 168,6 mill., som er et avvik på 1,5 % av justert netto driftsbudsjett.

Statlige, kommunale og andre øremerkede midler utgjør til sammen 112,7 mill. Mindreforbruket korrigert for dette er 55,9 mill. tilsvarende 0,5 % av justert netto driftsbudsjett.

I 2022 hadde kapitlet et mindreforbruk 239,2 mill. tilsvarende 2,1 % av justert netto driftsbudsjett. Øremerkede midler utgjorde 92,1 mill. av mindreforbruket slik at det reelle mindreforbruket i 2022 var på 147,1 mill. tilsvarende 1,3 %.

Skolene har samlet sett et merforbruk på 39,6 mill., hvorav 24,1 mill., er mindreforbruk øremerkede midler. Merforbruket korrigert for øremerkede prosjekter på skolene er 63,7 mill. i 2023. I 2022 var skolenes mindreforbruk eksklusive øremerkede midler 98,2 mill.

De sentrale koststedene har samlet sett et mindreforbruk på 208,2 mill., hvorav 88,6 mill. er øremerkede midler. Korrigert for dette er mindreforbruk på 119,6 mill. I 2022 var det et mindreforbruk eksklusive øremerkede midler på 48,9 mill.

## Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et merforbruk på 417,5 mill. Merforbruket må ses opp mot merinntekten på sykelønnsrefusjon., jf. artsgruppe 7 og mindreforbruk på art 12777 – Justering elevtelling på 232,8 mill.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 470,9 mill. Mindreforbruket må ses opp mot merforbruk på lønn jf. artsgruppe 1.
- Artsgruppe 3 Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon viser et merforbruk på 2,2 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 238,0 mill. Merutgiften er knyttet til utgifter til merverdiavgift med 228,0 mill. og må ses mot artsgruppe 7 Refusjoner. Motposten til merverdiavgiften er å finne under artsgruppe 7 der inntekten føres. Overføringer til staten og andre viser et samlet merforbruk på 10,0 mill.
- Artsgruppe 5 Finansutgifter og finanstransaksjoner viser et merforbruk på 14,6 mill. Motposten finnes under artsgruppe 9 Finansinntekter og finanstransaksjoner
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 0,7 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 344,1 mill. Av dette er 228,0 mill. knyttet til inntekten for merverdiavgift, jfr. artsgruppe 4. 77,9 mill. er knyttet til sykelønnsrefusjon og resten er økte refusjoner fra stat og kommune.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser en merinntekt på 10,8 mill.
- Artsgruppe 9 Finansinntekter og finanstransaksjoner viser en merinntekt på 14,4 mill., og må ses mot artsgruppe 5 Finansutgifter og finanstransaksjoner.





## 211 Aktivitetsskolen

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	1 115 321	749 189	1 056 237	1 004 590	- 59 084
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	99 461	231 475	197 880	85 499	98 419
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatte egenproduksjon	4 006	6 276	15 013	23 405	11 007
400 - 499 Overføringsutgifter	12 084	10 647	200	11 361	- 11 884
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	1	-	-	2	- 1
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>1 230 872</b>	<b>997 587</b>	<b>1 269 330</b>	<b>1 124 857</b>	<b>38 458</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-289 823	- 92 751	-310 314	-343 417	- 20 491
700 - 799 Refusjoner	- 68 593	- 72 290	- 39 880	- 76 401	28 713
800 - 899 Overføringsinntekter	- 13 870	-	-6 593	92	7 277
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-372 285</b>	<b>-165 041</b>	<b>-356 787</b>	<b>-419 726</b>	<b>15 498</b>
<b>Aktivitetsskolen</b>	<b>858 587</b>	<b>832 546</b>	<b>912 543</b>	<b>705 130</b>	<b>53 956</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 211 Aktivitetsskolen er endret som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Aktivitetsskoler	
Opprinnelig budsjett (DOK 3)	832 546
Fremføring av mindreforbruk 2022	25 634
Disponering mindreforbruk 2022	13 659
VBYS0601 - Bystyrets sak 119/2023 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023	22 390
Diverse justeringer fra andre kapitler	3 489
KOSTRA-fordeling av pedagogiske utgifter 2022	14 825
<b>Justert budsjett</b>	<b>912 543</b>



### Mer-/mindreforbruk

Kapittel 211 Aktivitetsskolen har et mindreforbruk på 54,0 mill. i forhold til justert netto driftsbudsjett i 2023, det vil si et avvik på 5,9 % av justert netto driftsbudsjett. Avviket utgjør 4,2 % av brutto driftsbudsjett. I 2022 var mindreforbruket 17,8 mill., tilsvarende 2,5 % av justert netto driftsbudsjett og 1,6 % av brutto driftsbudsjett.

Aktivitetsskolene har samlet sett et mindreforbruk på 36,6 mill., tilsvarende 326 000 kr per aktivitetsskole i gjennomsnitt. I 2022 var aktivitetsskolenes mindreforbruk på 24,4 mill., tilsvarende 222 000 kr per aktivitetsskole i gjennomsnitt.

De sentrale koststedene har samlet sett et mindreforbruk på 17,4 mill. hvorav 10 mill. skal videreføres i 2024 til økt kompetanse og kvalitet på aktivitetsskolene. 15 mill. er restbeløp fra tildelte midler fra staten knyttet til gratis heltidsplass på 1. trinn. Korrigert for disse forholdene så har de sentrale koststedene et merforbruk på 7,6 mill., som skyldes økning i tildeling til barn med særskilte behov i aktivitetsskoler og SFO i privatskoler.

De vesentligste postene for kapittel 211 Aktivitetsskolens er lønn og sosiale utgifter og inntekter fra oppholdsbetaling. Lønn og sosiale utgifter utgjør 1 115,3 mill. eller 87,9 % av brutto driftsutgifter. Inntektene fra oppholdsbetalingen utgjør 289,8 mill. i 2023. Inntekten finansierer 22,8% av brutto driftsutgifter.

### Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et merforbruk på 59,1 mill. Merforbruket må ses opp mot merinntekten på sykelønnsrefusjon, jf artsgruppe 7.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 98,4 mill.
- Artsgruppe 3 Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon viser et merforbruk på 11,0 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 11,9 mill. Avviket består av MVA på 10,8 mill. og økning i avsetning til tap på fordringer og tap på refusjonskrav på henholdsvis 0,1 mill. og 1,0 mill. Merforbruk MVA må ses i sammenheng med en del av merinntekten på artsgruppe 7.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en mindreinntekt på 20,5 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 28,7 mill. Merinntekten består i hovedsak av sykelønnsrefusjon og refusjon for MVA henholdsvis 15,3 mill. og 10,8 mill.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser merinntekt på 7,3 mill.



## 230 Videregående skoler

### Inntak til videregående skoler skoleåret 2023-2024

Andelen søkere til vg1 i yrkesfaglige utdanningsprogram var per første inntaksrunde 25,4 %, mot 27,8 % i fjor. Andelen søkere til vg1 i studieforbereende utdanningsprogram var i år på 74,6 %, mot 72,2 %, i fjor.

Alle ungdommer med opplæringsrett som hadde søkt videregående skole, fikk tilbud om skoleplass senest per andre inntaksrunde 10.08.2023. Det var, som de 16 foregående år, ingen ungdommer med opplæringsrett som stod uten tilbud etter andre inntaksrunde. Ved endelig ajourhold av inntaket 01.09.2023, var det 18 594 elever i de videregående skolene i Oslo. Ved elevtellingen 1. oktober 2023 var det 18 785 elever i Oslo (eksklusive VO-elever på Etterstad og Ulsrud videregående skoler).

Tallene i tabellen nedenfor viser elever per 1.oktober 2023 fordelt på utdanningsprogram i ordinære videregående skoler. Elever på Nordvoll, Eikelund, Kirkeveien og Kongsskogen videregående skoler kommer i tillegg.

Elever per 1.oktober 2023 fordelt på utdanningsprogram i ordinære videregående skoler	
Utdanningsprogram	Antall elever
Forberedende Vg1 for minoritetsspråklige elever	135
Grunnskole VO for minoritetsspråklige 16-19-åringer/Fundament	171
Grunnskole "Fundament"	18
<b>Sum forberedende tilbud for minoritetsspråklige 16-19-åringer med kort botid i Norge/grunnskole fundament</b>	<b>324</b>
Studiespesialisering	11677
Kunst, design og arkitektur	488
Musikk, dans og drama	674
Idrettsfag	698
Medier og kommunikasjon	536
<b>Sum studieforbereende utdanningsprogram</b>	<b>14073</b>
Informasjonsteknologi og medieproduksjon	513
Håndverk, design og produktutvikling	136
Frisør, blomster, interiør- og eksponeringsdesign	178
Helse- og oppvekstfag	1021
Naturbruk (Vg1 og Vg2 2023/2024)	18
Restaurant- og matfag	108
Bygg- og anleggsteknikk	339
Elektro og datateknologi (Elektrofag)	666
Teknologi- og industrifag (Teknikk og industriell produksjon)	264
Salg, service og reiseliv	344
<b>Sum yrkesfaglige utdanningsprogram</b>	<b>3587</b>
Påbygging til generell studiekompetanse	801
<b>Sum påbygging til generell studiekompetanse</b>	<b>801</b>
<b>Totalt</b>	<b>18785</b>



## Plasser til inntak med fortrinnsrett (særskilt inntak) og individuelt inntak av minoritetsspråklige søkere

Per andre inntaksrunde var 8,2 % av de 19 334 oppfylte plassene i fellesinntaket disponert til:

- Inntak med fortrinnsrett (særskilt inntak): Totalt 1 031 inntatte - til egne grupper, ordinære grupper på vg1, vg2, vg3 og påbygging til generell studiekompetanse. Tilsvarende tall i fjor var 909.
- Individuelt inntak av minoritetsspråklige søkere med kort botid i Norge: Totalt 553 inntatte - til ordinære vg1 eller egne grupper for minoritetsspråklige søkere. Tilsvarende tall i fjor var 423.

Dette er litt høyere enn i 2022, da andelen inntatte utenom poengkonkurranse var 7,2 %. Andelen er redusert fra 9,2 % i 2011 til 8,2 % i 2023.

Variasjon i tilstrømningen av flyktninger og innvandrere til Norge er en usikkerhetsfaktor når det gjelder antall minoritetsspråklige 16-19-åringer til individuell søknadsbehandling. I år ble det tatt inn 130 flere søkere i dette inntaket enn i fjor. Antall inntatte med fortrinnsrett (særskilt inntak) økte med 122 fra i fjor til i år.

## Minoritetsspråklige søkere i videregående opplæring (16-19 åringer) inntatt til egne programområder for søkere med kort botid i Norge skoleåret 2023-2024

Skoleåret 2023-2024 (tall per 1. oktober) går i alt 640 minoritetsspråklige elever (16-19 åringer) på videregående skoler, på egne programområder for søkere med kort botid i Norge. 171 av disse går i grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige 16-19-åringer. 135 elever går på forberedende vg1.

268 går på 3-årig løp studiespesialisering. 66 går på 1-årig komprimert studiespesialisering.

Språksenteret har kartlagt ferdigheter i norsk og ferdigheter/kunnskaper i fag for søkerne. Utdanningsadministrasjonen bruker resultatet av kartleggingen som grunnlag for å fatte individuelle vedtak om inntak.

Både søkerne og skolene søkerne kommer inn på får en pedagogisk rapport der søkerens ferdigheter i norsk, ferdigheter/kunnskaper i matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk beskrives. Det var totalt 470 søkere som ble kartlagt på Språksenteret. Dette er en økning på 136 fra året før.

## Elever som slutter i løpet av skoleåret

Tabellen under viser frafall per utdanningsprogram. Frafallet er definert som andel elever som slutter etter 1. oktober og fram til skoleårets avslutning, eksklusive de som bytter skole eller programområde underveis i skoleåret. (Horisontal prosentuering per utdanningsprogram).

Frafall per utdanningsprogram									
Utdanningsprogram	2020-2021			2021-2022			2022-2023		
	Elever	Frafall	%	Elever	Frafall	%	Elever	Frafall	%
Alternativ opplæring	91	3	3,3	79	2	2,5	89	5	5,6
Sum forb. vg1 min.språkl.	91	3	3,3	79	2	2,5	89	5	5,6
Studiespesialisering	10 599	90	0,9	10 962	82	0,8	11233	117	1,0

Musikk/dans/drama	708	1	0,1	692	0	0,0	683	3	0,5
Idrettsfag	685	10	1,5	721	7	1,0	707	9	1,3
Medier og kommunikasjon	671	12	1,8	610	16	2,6	572	12	2,1
Kunst, design og arkitektur	404	2	0,5	402	7	1,7	412	4	1,0
<b>Totalt studieforberedende</b>	<b>13067</b>	<b>115</b>	<b>0,9</b>	<b>13387</b>	<b>112</b>	<b>0,8</b>	<b>13607</b>	<b>145</b>	<b>1,1</b>
Design og håndverk (kun vg2 og vg3 2020/2021)	163	9	5,5	18	1	5,6			
Håndverk, design, produktutv.	53	1	1,9	102	4	3,9	124	1	0,8
Frisør,blomst,int,eksp.design	86	2	2,3	154	9	5,8	175	10	5,7
Helse- og oppvekstfag	1259	59	4,7	1215	75	6,2	1098	85	7,7
IT og medieproduksjon	202	1	0,5	405	21	5,2	474	9	1,9
Restaurant- og matfag	118	8	6,8	111	13	11,7	109	25	22,9
Bygg- og anleggsteknikk	333	13	3,9	340	21	6,2	346	20	5,8
Elektrofag	669	23	3,4	658	21	3,2	652	20	3,1
Naturbruk							7	3	42,9
Teknologi og industrifag	251	28	11,0	289	31	10,7	264	19	7,2
Salg, service og reiseliv	236	22	9,3	326	51	15,6	290	30	10,3
Service og samferdsel (kun vg2 2020/2021)	194	12	6,2						
<b>Totalt yrkesfaglige</b>	<b>3564</b>	<b>178</b>	<b>5,0</b>	<b>3618</b>	<b>247</b>	<b>6,8</b>	<b>3539</b>	<b>222</b>	<b>6,3</b>
Påbygg til generell stud.komp.	677	47	6,9	666	37	5,6	781	44	5,6
<b>Totalt påbygging</b>	<b>677</b>	<b>47</b>	<b>6,9</b>	<b>666</b>	<b>37</b>	<b>5,6</b>	<b>781</b>	<b>44</b>	<b>5,6</b>
<b>Totalt</b>	<b>17399</b>	<b>343</b>	<b>1,8</b>	<b>17750</b>	<b>398</b>	<b>2,2</b>	<b>18016</b>	<b>416</b>	<b>2,3</b>

Tabellen viser at frafallet ved offentlige videregående skoler i Oslo (2,3 %) var omtrent det samme skoleåret 2022–2023 som i 2021–2022 (2,2 %). I absolutte tall var det 18 flere som avbrøt skoleåret i 2022–2023, enn i skoleåret før.

Også i 2022–2023 var frafallet lavt på de studieforberedende utdanningsprogrammene musikk, dans og drama (0,5 %), studiespesialisering (1,0 %), idrettsfag (1,3 %) og kunst, design og arkitektur (1,0 %). Medier og kommunikasjon (2,1 %) har også et forholdsvis lavt frafall. Samlet har de studieforberedende utdanningsprogram en svakt høyere frafallsandel i 2022–2023 (1,0 %) enn i 2021–2022 (0,8 %).

De yrkesfaglige utdanningsprogrammene hadde en reduksjon i det samlede frafallet fra 8,5 % i skoleåret 2018/2019 til 5,8 % i skoleåret 2019–2020 og til 5,0 % i 2020–2021. I 2021–2022 var det imidlertid en økning på 0,8 prosentpoeng, til 6,8 %. I 2022–2023 var frafallet på 6,3 % og dermed svakt lavere enn året før.

Håndverk, design og produktutvikling har lavest frafall (0,8 %) av yrkesfagene. Informasjonsteknologi og medieproduksjon (1,9 %) og elektrofag (3,1 %) har også et forholdsvis lavt frafall. Ellers er det et noe blandet bilde når det gjelder utviklingen i frafall på yrkesfagene. Noen utdanningsprogram har redusert frafall fra året før, mens andre har økt frafall. Noen av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene har såpass lavt elevtall at en endring i antall gir uforholdsmessig stor endring i prosentpoeng.



Trinnvis innføring av strukturendringene i Fagfornyelsen gjør det også vanskelig å direkte sammenligne frafallet i 2022–2023 med foregående år for de berørte utdanningsprogrammene.

## Klager på standpunkt-vurdering og eksamen i videregående skoler

Resultat av klagebehandling for elever - offentlige videregående skoler i Oslo						
År	Antall klager på standpunkt-vurdering	Antall medhold	Prosent % medhold	Antall klager på eleveksamen	Antall medhold	Prosent % medhold
2019	236	96	41 %	14	4	29 %
2020	185	52	36 %	0*	0	0
2021	258	111	43 %	0*	0	0
2022	288	151	52%	0*	0	0
2023	376	193	51%	26	8	31%

\*Eleveksamener ikke avholdt pga koronapandemien.

## Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	2 515 542	2 540 672	2 449 337	2 297 263	- 66 205
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	800 739	278 398	904 630	747 575	103 891
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	831 484	975 317	845 682	743 440	14 198
400 - 499 Overføringsutgifter	121 466	154 577	5 026	115 862	-116 440
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	31 134	-	17 237	31 099	- 13 897
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>4 300 365</b>	<b>3 948 964</b>	<b>4 221 912</b>	<b>3 935 240</b>	<b>- 78 453</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-147 866	- 45 046	-131 872	-144 912	15 994
700 - 799 Refusjoner	-258 722	-173 977	-104 636	-259 481	154 086
800 - 899 Overføringsinntekter	- 14 568	-	11 542	- 13 131	26 110
900 - 999 Finansinntekter og finanstransaksjoner	- 13 847	-	-	- 13 846	13 847
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-435 003</b>	<b>-219 023</b>	<b>-224 966</b>	<b>-431 371</b>	<b>210 037</b>
<b>Videregående skoler</b>	<b>3 865 361</b>	<b>3 729 941</b>	<b>3 996 946</b>	<b>3 503 869</b>	<b>131 585</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 230 Videregående opplæring er endret som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Videregående skoler	
Opprinnelig budsjett (DOK 3)	3 729 941
Fremføring av mindreforbruk 2022	78 067
Diverse justeringer fra/til andre kapitler	36 550
Videreutdanning (KFK/LSP) m.m. fra andre kapitler	62 304
VBYS0601 - Bystyrets sak 119/2023 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023	93 624
VAIS0603 - Byrådets sak 230623 - Inkludering av barn og unge	750
KOSTRA-fordeling av pedagogiske utgifter 2022	-6 790
VBYS1201- Byrådssak 229/23 16.11.2023 - Budsjettjustering på grunn av økte skatteinntekter og endret rammetilskudd mm.	2 500
<b>Justert budsjett</b>	<b>3 996 946</b>

### Mer-/mindreforbruk

Kap. 230 har et mindreforbruk på 132,3 mill. i forhold til justert netto driftsbudsjett for 2023. Beløpet tilsvarer 3,3 % av justert netto driftsbudsjett.

Ubenyttede statlige, kommunale og andre øremerkede midler utgjør til sammen 20,7 mill. Mindreforbruket korrigert for dette er 111,6 mill. tilsvarende 2,8 % av justert netto driftsbudsjett.

I 2022 hadde kapitlet et mindreforbruk på 158,1 mill., tilsvarende 4,3 % av justert netto driftsbudsjett. Statlige, kommunale og andre øremerkede midler utgjorde til sammen 12,2 mill. Mindreforbruket korrigert for dette ble 145,9 mill. tilsvarende 4,0 % av justert netto driftsbudsjett.

Skolene har samlet sett et mindreforbruk på 76,9 mill., hvorav 20,5 mill. er øremerkede midler. I 2022 var skolenes samlede mindreforbruk eksklusive øremerkede midler på 106,2 mill.

De sentrale koststedene har samlet sett et mindreforbruk på 55,4 mill., hvorav 0,7 mill. er mindreforbruk øremerkede midler. Korrigert for dette er mindreforbruk på 54,7 mill. I 2022 var det et mindreforbruk eksklusive øremerkede midler på 39,7 mill.

### Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et merforbruk på 66,4 mill. Merforbruket må ses opp mot merinntekten på sykelønnsrefusjon., jf. artsgruppe 7
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 103,9 mill.
- Artsgruppe 3 Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 14,2 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 115,7 mill. som er knyttet til merverdiavgift. Motposten til merverdiavgiften er å finne under postgruppe 7 der inntekten føres.



- Artsgruppe 5 Finansutgifter og finanstransaksjoner viser et merforbruk på 13,9 mill. og må ses mot artsgruppe 9 Finansinntekter og finanstransaksjoner.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 16,0 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 154,1 mill. Av dette er 115,7 mill. knyttet til inntekten for merverdiavgift, jfr. artsgruppe 4. 29,0 mill. er knyttet til sykelønnsrefusjon og resten er økte refusjoner fra stat og kommune.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter har en merinntekt på 26,1 mill.
- Artsgruppe 9 Finansinntekter og finanstransaksjoner viser en merinntekt på 13,9 mill. og må ses mot artsgruppe 5.





## 231 Fagopplæring

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	43 241	31 050	44 192	44 395	951
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	54 065	51 485	71 986	54 752	17 921
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatte egenproduksjon	285 719	240 426	261 631	269 636	- 24 088
400 - 499 Overføringsutgifter	198	618	-	307	- 198
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>383 223</b>	<b>323 579</b>	<b>377 809</b>	<b>369 090</b>	<b>-5 414</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-1 069	- 529	- 950	-8 440	119
700 - 799 Refusjoner	-153 702	-105 031	-145 450	-151 878	8 252
800 - 899 Overføringsinntekter	-14	-	-	-	14
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-154 785</b>	<b>-105 560</b>	<b>-146 400</b>	<b>-160 318</b>	<b>8 385</b>
<b>Fagopplæring</b>	<b>228 438</b>	<b>218 019</b>	<b>231 409</b>	<b>208 772</b>	<b>2 971</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 231 Fagopplæring er endret som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Fagopplæring	
Opprinnelig budsjett (DOK 3)	218 019
Tekniske justeringer mellom kapitler	-1 575
Fremføring av mindreforbruk fra 2022	20 470
241, Bystyrets sak 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023 - effekt av regnskap 2022 mv., byrådssak 119/23	-1 206
Kommunal tildeling til prosjekt 72000900 Styrket formidling i skole	-4 299
<b>Justert budsjett</b>	<b>231 409</b>

### Mer- /mindreforbruk

Kapittel 231 Fagopplæring har et mindreforbruk på 3 mill. i 2023, tilsvarende 1,3 % av justert netto driftsbudsjett.



Ubenyttede statlige øremerkede midler utgjør 18,3 mill. Korrigert for øremerkede midler utgjør resultatet et merforbruk på 15,4 mill., tilsvarende 7,5 % av justert netto driftsbudsjett.

I 2022 hadde kapittel 231 Fagopplæring et mindreforbruk på 30,1 mill., tilsvarende 12,6 % av justert netto driftsbudsjett. Statlige øremerkede midler utgjorde et mindreforbruk på 16,5 mill. Korrigert for øremerkede midler viste resultatet et mindreforbruk på 13,6 mill., tilsvarende 6 % av justert netto driftsbudsjett.

#### **Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe**

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et mindreforbruk på 1 mill.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommune tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 17,9 mill, hovedsakelig knyttet til mindreforbruk på prosjekt.
- Artsgruppe 3 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon viser et merforbruk på 24,1 mill hovedsakelig knyttet til utbetaling av lærlingtilskudd.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 0,2 mill.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 0,1 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 8,2 mill, hvorav 7,6 mill er knyttet til inntekter i forbindelse med gjestelærlinger.



## 250 Fagskolen

Fagskolen Oslo finansieres av staten gjennom en tilskuddsordning. Tilskuddsordningen, som forvaltes av de enkelte fylkeskommunene, innebærer et grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd. Fylkeskommunene tildeles tilskudd, og har igjen ansvar for å fordele tilskuddet videre til private og offentlige fagskoler i eget fylke, det vil si fagskoler med studiested i fylket og nettbaserte tilbud med kontoradresse i fylket. For Oslo fylke er det Utdanningsetaten som forvalter tilskuddsordningen.

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	53 472	38 383	49 795	48 141	-3 677
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	15 170	8 571	29 246	16 332	14 076
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	-	-	-	44	-
400 - 499 Overføringsutgifter	139 240	39 776	132 886	121 933	-6 354
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>207 882</b>	<b>86 730</b>	<b>211 927</b>	<b>186 450</b>	<b>4 045</b>
600 - 699 Salgsinntekter	- 199	-	-1 900	- 269	-1 701
700 - 799 Refusjoner	-1 150	- 86 730	- 498	-4 254	652
800 - 899 Overføringsinntekter	-199 188	-	-189 277	-176 187	9 911
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-200 538</b>	<b>- 86 730</b>	<b>-191 675</b>	<b>-180 710</b>	<b>8 863</b>
<b>Fagskoleopplæring</b>	<b>7 344</b>	<b>-</b>	<b>20 252</b>	<b>5 740</b>	<b>12 908</b>

### Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok.3) og justert budsjett 2023

Driftsbudsjettet for kapittel 250 Fagskolen for 2023 er som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

Fagskolen	
Opprinnelig budsjett (DOK.3)	0
Overført mindreforbruk fra 2022	18 531
241, Bystyrets sak 21.06.2023 - Revidert budsjett 2023 - effekt av regnskap 2022 mv., byrådssak 119/23	1 221
Tildeling kommunalt stipend videreutdanning	449
Midler forebygging vold og trusler	51
<b>Justert budsjett</b>	<b>20 252</b>

Fagskolen finansieres av tilskudd fra staten. Tilskuddet fra staten er å regne som øremerkede midler, da det er forutsatt at eventuelt mindreforbruk som overføres til påfølgende år benyttes til fagskoletilbud. Tilskuddet fra staten fordeles videre til private og offentlige skoler i eget fylke, det vil si fagskoler med studiested i fylket og nettbaserte tilbud med kontoradresse i fylket.



### **Mer-/mindreforbruk**

Samlet mindreforbruk på kapitlet er 12,9 mill. Mindreforbruket er fordelt med 9,9 mill. på Fagskolen Oslo og 3 mill. på sentrale koststed.

Ubrukte statlige øremerkede midler utgjør 9 mill. av mindreforbruket, hvorav 7,3 mill er på Fagskolen Oslo og 1,8 mill på sentralt koststed. Korrigert for øremerkede midler viser resultatet et mindreforbruk på 3,9 mill.

I 2022 hadde kapitlet et mindreforbruk på 18,5 mill, fordelt med 16,4 mill. på Fagskolen Oslo og 2,1 mill. på sentrale koststed.

### **Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe**

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et merforbruk på 3,7 mill.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon viser et mindreforbruk på 14,1 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 6,3 mill. Beløpet er fordelt med et merforbruk knyttet til mva på 1 mill., som må ses mot artsgruppe 7 Refusjoner, samt et merforbruk på 5,9 mill. knyttet til videreformidling av tilskudd til private fagskoler, som må ses mot merinntekter på artsgruppe 8 Overføringsinntekter.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en mindreinntekt på 1,7 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 0,6 mill.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser merinntekt på 9,9 mill. Merinntekten skyldes økt inntekt fra staten.



## 294 Voksenopplæring

Voksenopplæringen er en av våre viktigste integreringsarenaer. Språk og kvalifisering er avgjørende for at de som kommer til landet kan bidra til samfunnet og leve meningsfulle liv, og bidrar til at voksne får mulighet til å tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter for videre utdanning, for deltakelse i arbeidslivet og personlig utvikling. **Høsten 2023 var det til sammen 7 977 aktive deltakere i voksenopplæringen i Oslo, totalt en økning på 17 % fra året før.**

### Grunnskoleopplæring, videregående opplæring og spesialundervisning etter opplæringsloven

Opplæringsloven gir personer over opplæringspliktig alder rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 og/eller rett til spesialundervisning etter § 4A-2 ved behov. Personer over 25 år som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring i Norge, kan ha rett til videregående opplæring etter § 4A-3.

Per 1.10.2022 var det:

- 1503 deltakere i opplæring med grunnskolevedtak etter § 4A-1, en nedgang på 8,2 % fra året før
- 585 deltakere med rett etter § 4A-2 som mottok spesialundervisning, en økning på 3,2 % fra året før
- 2529 deltakere som fikk videregående opplæring etter § 4A-3, en økning på 55 % fra året før

### Norsk- og samfunnskunnskapsoplæring etter introduksjonsloven §17 / integreringsloven § 26

Rett og plikt til gratis opplæring med 550 norsktimer og 50 samfunnskunnskapstimer gjelder for utlendinger mellom 16 og 67 år som har fått oppholdstillatelse etter gitte kriterier i introduksjonsloven §17. Ny integreringslov er gjeldene for de som får vedtak fra 01.01.21.

Per september 2023 var det 3360 aktive deltakere, både med og uten rett, som fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er en økning på 12,7 % fra året før. Med høy gjennomstrømming og syv inntak i året er det flere deltakere som har deltatt i norskopplæringen i løpet av året, enn kun de som er aktive per telletidspunktet.

### Sammenligning regnskap og budsjett

Artsgruppe	I	II	III	IV	V
	Regnskap 2023	Dok 3 2023	Regulert budsjett 2023	Regnskap 2022	Avvik 2023
000 - 999 Lønn og sosiale utgifter	693 934	629 787	719 548	618 788	25 614
100 - 299 Kjøp av varer og tjenester som inngår i egenproduksjon	240 870	158 980	334 459	224 136	93 589
300 - 399 Kjøp av varer og tjenester som erstatter egenproduksjon	108 775	58 451	116 513	69 708	7 738
400 - 499 Overføringsutgifter	27 831	39 732	875	23 995	- 26 956
500 - 599 Finansutgifter og finanstransaksjoner	6	-	-	29	- 6
<b>Sum driftsutgifter</b>	<b>1 071 416</b>	<b>886 950</b>	<b>1 171 395</b>	<b>936 656</b>	<b>99 979</b>
600 - 699 Salgsinntekter	-226 725	-102 034	-171 585	-181 519	55 140
700 - 799 Refusjoner	-222 171	-293 007	-176 187	-251 209	45 984
800 - 899 Overføringsinntekter	-8 045	-	- 255	-1 217	7 790
<b>Sum driftsinntekter</b>	<b>-456 940</b>	<b>-395 041</b>	<b>-348 027</b>	<b>-433 945</b>	<b>108 913</b>
<b>Voksenopplæring</b>	<b>614 476</b>	<b>491 909</b>	<b>823 368</b>	<b>502 710</b>	<b>208 892</b>



**Avvik mellom opprinnelig budsjett (Dok. 3) og justert budsjett 2023**

Driftsbudsjettet for kapittel 294 Voksenopplæring er endret i 2023 som følge av vedtak fattet av henholdsvis bystyret, byrådet eller direktøren i henhold til gjeldende økonomireglement.

<b>Voksenopplæring</b>	
<b>Opprinnelig budsjett (DOK.3)</b>	<b>491 909</b>
Til kap. 210 - kunnskapspakken, lederopplæring, rekruttering	-4 009
Til kap. 200 - årsverk VO	-2 786
Til kap. 210 - tillitsvalgte, IKT-modell, Språksenteret	-5 632
Til kap 210 – sentralisering UKE	-1 590
Fra kap 230 – demografikompensasjon elever i VO	29 227
Fra kap 200 – økt tildeling tolkeutgifter	500
Fremføring av mindreforbruk fra 2022	214 136
Fra andre kap – saldering mindreforbruk	5 834
Fra kap. 210 - statlig og kommunal etter- og videreutdanning	5 845
VBYS0301 - Byråds sak 1022 – fordeling av midler til områdesatsingene	1 900
Fra kap 200 – refusjon superbrukere	108
VBYS0501 – Byrådets sak 10 – Fordeling av midler til områdesatsingene	746
VBYS0601 – Bystyresak 119 – midlertidige stillinger Oslo VO Servicesenter	2 600
VBYS0601 – Bystyresak 221 – kompensasjon økt lønns-og prisvekst	10 902
VBYS0601 – Bystyresak 221 - økte strømpriser	2 306
VBYS0601 – Bystyresak 221 – husleie Veterinærskolen og Hovinbyen	46 000
VBYS0601 – Byrådets sak 17 – Fordeling av midler til områdesatsingene	4 391
Fra kap 230 – Oslo VO Hovinbyen pukkelkostnader oppstart ny skole	3 348
Fra kap 200 – komp økt arbeidsgiveravgift over kr 750 000	493
Fra kap 210 – AVT-prosjekt digitale læremidler	167
Fra kap 200 – Utdanningsløftet til Sinsen, læreplasskoordinator Hovinbyen	4 768
Fra kap 200 – kompensasjon økte pensjonsutgifter	3 731
VBYS1102 – Byrådets sak 28 – Fordeling av midler til områdesatsingene	480
Fra kap 210 – forebygging vold og trusler	724
Til kap 210 – stipend	-540
Fra kap 200 – integreringstilskudd	7 810
<b>Justert budsjett</b>	<b>823 368</b>

**Mer-/mindreforbruk**

Kapittel 294 Voksenopplæring viser et mindreforbruk på 208,9 mill. i 2023, tilsvarende 25,4 % av justert netto driftsbudsjett. Avviket tilsvarer 17,8 % av justert brutto driftsbudsjett.

I 2022 var mindreforbruket på kapitlet på 214,1 mill., tilsvarende 29,9 % av justert netto driftsbudsjett og 20,4 % av justert brutto driftsbudsjett.

Ubrukte statlige, kommunale og andre øremerkede midler utgjør 56 mill. I 2022 utgjorde ubrukte øremerkede midler 71,2 mill.



Sentrale koststeder har et mindreforbruk på 95,5 mill. Av dette er 44,8 mill. knyttet til *Norskopplæring – statlig tilskudd*, hvor kommunen mottar tilskudd over tre år, men har undervisningsforpliktelser til målgruppen fem år fremover i tid. I tillegg er til sammen 39,1 mill. knyttet til tildelinger som er ment benyttet over flere år.

Skolene har samlet mindreforbruk på 57,3 mill. i 2023. I 2022 var samlet mindreforbruk ved skolene 45,5 mill.

10,9 mill. av mindreforbruket ved skolene er knyttet til prosjekter hvor det er forutsatt at midler skal disponeres til aktivitet som skal gjennomføres i 2024. Dette gjelder midler til Groruddalssatsningen, praksisbrevordning, forebygging av vold og trusler, utvikling av livsmestringskurs til flyktninger samt videreutvikling av tilbud om barnepass og norskopplæring.

#### **Avvik mellom justert budsjett og regnskap 2023 for hver artsgruppe.**

- Artsgruppe 0 Lønn og sosiale utgifter viser et mindreforbruk på 25,6 mill.
- Artsgruppe 1 Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon viser et mindreforbruk på 93,6 mill.
- Artsgruppe 3 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon viser et mindreforbruk på 7,7 mill.
- Artsgruppe 4 Overføringsutgifter viser et merforbruk på 27,0 mill. Utgifter tilknyttet merverdiavgift har et merforbruk på 27,4 mill. og må ses opp mot tilsvarende inntekt på artsgruppe 7.
- Artsgruppe 6 Salgsinntekter viser en merinntekt på 55,1 mill.
- Artsgruppe 7 Refusjoner viser en merinntekt på 46 mill. Sykelønnsrefusjoner har en merinntekt på 5,8 mill. Tilskudd og refusjoner fra stat, fylkeskommuner, kommuner, foretak i egen kommune og andre har en mindreinntekt på 12,8 mill. Refusjoner tilknyttet merverdiavgiftskompensasjon har en merinntekt på 27,4 mill. som må ses mot tilsvarende merforbruk på artsgruppe 4.
- Artsgruppe 8 Overføringsinntekter viser en merinntekt på 7,8 mill.



# 8. Vedlegg

## 8.1. Fullstendighetserklæring

### Fullstendighetserklæring

#### Erklæring om virksomhetens regnskap for 2023

I tilknytning til Oslo kommunes bykasseregnskap for 2023 bekrefter vi følgende, etter beste skjønn og overbevisning:

##### Generelt

Skolene er blitt bedt om å utarbeide årsregnskapsrapport og fullstendighetserklæring for sine ansvarsområder innen 9. mars 2024. Disse vil bli behandlet i skolenes driftsstyrer og fulgt opp av Utdanningsetaten. Dersom det avdekkes vesentlige avvik i forhold til denne fullstendighetserklæringen vil det bli ettersendt.

**1. Etter det vi kjenner til inneholder årsregnskapet alle opplysninger om kjente økonomiske forpliktelser av betydning.**

Alle kjente inntekter og utgifter av betydning på nåværende tidspunkt er tatt med i regnskapet for 2023.

**2. Vi kjenner ikke til at det ved utgangen av året forelå rettslige tvister eller offentlige påbud som kan medføre vesentlige forpliktelser for kommunen utover det som fremgår av årsregnskapet**

Installatøren AS har stevnet Oslo kommune for manglende bruk av samkjøpsavtale om elektrikertjenester. Det er berammet rettslige forhandlinger i februar 2024. Utfallet av disse forhandlingene er ukjent.

**3. Alle vesentlige garantiforpliktelser for kommunen ved utgangen av regnskapsåret er medtatt i oversikten over garantiforpliktelser pr. 31.12.**

Utdanningsetatens garantiforpliktelser er knyttet til gjesteelevsoppgjør med andre kommuner og fylkeskommuner.

**4. Så langt vi kjenner til har kommunen eiendomsrett til alle eiendeler oppført i balansen, og eiendelene var i kommunens besittelse pr. 31.12. og var ikke stillet som sikkerhet utover det som fremgår av årsregnskapet.**

Kommunen har eiendomsrett til alle eiendeler oppført i balansen og eiendelene var i kommunens besittelse pr. 31.12. og de var ikke stillet som sikkerhet utover det som fremgår av årsregnskapet.

**5. Vi har etter beste skjønn gitt opplysninger i årsregnskapet om hvem som er kommunens nærstående parter og transaksjoner med disse. Etter det vi kjenner til er alle relasjoner med nærstående parter i tråd med etiske retningslinjer og god forvaltningsskikk.**





Utdanningsetaten har definert nærstående part som leverandører som deltar i strategiske valg for etaten. Utdanningsetaten har ikke foretatt innkjøp av varer og tjenester fra firmaene som har deltatt i strategiske valg.

**6. Så langt vi kjenner til har vi fulgt lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Vi kjenner ikke til at ansatte i kommunen har deltatt i konkurranse eller har inngått kontrakt med kommunen og heller ikke har optrådt som konsulent eller som representant for leverandør overfor Oslo kommune.**

Etaten gjennomfører opplæring av ledere i anskaffelsesreglementet. Det er gjennomført kontroller av at reglementer etterleves. Avvik følges opp.

**7. Vi kjenner ikke til at det er inntruffet hendelser etter utløpet av regnskapsåret av vesentlig betydning for årsregnskapet, utover det som fremgår av dette.**

Vi kjenner ikke til slike hendelser som er inntruffet etter regnskapsåret.

**8. Vi har vurdert risikoen for og har ikke opplysninger om misligheter eller andre uregelmessigheter av vesentlig betydning for årsregnskapet**

Utdanningsetaten har lagt til grunn Byrådssak 1037/22 Ny instruks for internkontroll for vårt arbeid med internkontroll.

Det er gjennomført risikovurderinger for å kartlegge hvilke internkontrollaktiviteter som skal gjennomføres. Korrektive tiltak er iverksatt ved avvik og Utdanningsetatens rutiner/bestemmelser har blitt oppdatert ved behov.

**9. Vi er kjent med vårt ansvar for å iverksette hensiktsmessige regnskapsrutiner og kontrolltiltak for å forhindre og avdekke misligheter og feil.**

Etaten gjennomfører hvert år kontroller for å avdekke feil i regnskapene våre. Balansekonti avstemmes hver måned og alle skoler rapporterer til Utdanningsadministrasjonen 1. kvartal og 2. tertial om skolens økonomiske situasjon.

**10. Vi mener at virkningen av den ikke-korrigerede feilinformasjon i regnskapet som revisor har avdekket under revisjonen, er uvesentlig, både enkeltvis og samlet, for regnskapet sett som helhet. En oppsummering av slike poster følger som vedlegg.**

Kommunerevisjonens rapport til årsregnskapet for 2022 er fulgt opp. Vi kjenner ikke til at kommunerevisjonen så langt har avdekket feil ved årsregnskapet for 2023.



## 8.2. Mottatte gaver

Gaver			
Skole	Giver	Brukt til	Verdi
Aktivitetsskolen Bygdøy	FAU	Formingsmaterieell	8 000
Apalløkka skole	Sparebankstiftelsen DNB	Skolebiblioteket	250 000
Apalløkka skole	Statsforvalteren Trøndelag	Elevrådet	5 000
Bjerke vgs	Foresatte	Språktur vår 2023	48 486
Bjerke vgs	Foresatte	Skikurs Hafjell idrett	78 000
Bjerke vgs	Foresatte	Skikurs Hafjell idrett	78 000
Bjerke vgs	Foresatte	Skikurs Hafjell idrett	70 200
Bjørndal skole	FAU	Utstyr for elevaktiviteter	200 000
Blindern vgs - norskopplæring	Sparebankstiftelsen DNB	Kunstutstilling	25 000
Blindern vgs - norskopplæring	Sparebankstiftelsen DNB	Friluftsutstyr	200 000
Blindern vgs - norskopplæring	Sparebankstiftelsen DNB	Musikk instrument	25 000
Bygdøy skole	Bygdøy Vel	Tiltak for skolegården	100 000
Disen skole	FAU	Leirskole	57 000
Disen skole	Norsk sjømatråd AS	Innkjøp fisk	3 600
Edvard Munch vgs	Sparebankstiftelsen DNB	Piano	100 000
Edvard Munch vgs	Sparebankstiftelsen DNB	40-årsjublieum danselinje	100 000
Ekeberg skole	FAU	Skolebibliotek	20 000
Godlia skole	FAU	Transport 17. mai	22 900
Godlia skole	FAU	Bordtennisbord betong	34 036
Grindbakken skole	FAU	Buss leirskole	25 000
Grindbakken skole	FAU	Lydanlegg	16 184
Grorud skole	Grorud Skole Foreldreforening	Kjøp av høyttaler	4 792
Grorud skole	Grorud Skole Foreldreforening	Rufus kort	12 950
Grorud skole	Norges Sjømatråd	Råvarestøtte til Mat og Helse	2 000
Kjelsås skole	FAU	Leirskole transport, Miljø trivsel	120 000
Kongshavn vgs	Ekebergparken/Christia n Ringnes	Elevaktiviteter	10 000
Kuben vgs	Sparebankstiftelsen	Elevtiltak	100 000
Kuben vgs	Norges Bilbransjeforbund	Fornyning av undervisning på TEK	600 000
Lambertseter vgs	Elevrådet	Vårball 2023	118 000
Ljan skole	Gro Malones	Hoppetau og uteleker til alle klasser	2 300
Ljan skole	Norsk Sjømatråd AS	innkjøp av fisk	3 960

Ljan skole	Tine AS	Sosiale arrangementer på 6. trinn	3 000
Nordstrand skole	FAU	Leirskole	60 000
Nordstrand skole	FAU	Dekke buss kostnad	44 722
Nordstrand skole	FAU	Melk til elevene	19 500
Nordstrand skole	FAU	Baller og sportsutstyr	7 348
Persbråten vgs	Foresatte idrettsklasse	Alpintur idrettsklasse	74 088
Persbråten vgs	Elevorganisasjonen - EOfondet	Elevrådet	40 000
Prinsdal skole	Lions Hauketo	Stor dataskjerm til biblioteket	20 000
Skøyen skole	FAU	Buss til leirskole	31 768
Skøyen skole	FAU	7. trinn avslutningsfest	15 000
Skøyenåsen skole	FAU	Tur til Rjukan for 10. trinn 2023	412 000
Skøyenåsen skole	FAU	Tur til Rjukan for 10. trinn 2022	440 000
Slemdal skole	Sparebankstiftelsen DNB	Sjakkbenker og brikker	80 000
Slemdal skole	Slemdal skoles venner	Biblioteket	20 000
Slemdal skole	Slemdal skoles venner	Biblioteket	30 000
Slemdal skole	Slemdal skoles venner	Elevrådet	5 000
Stenbråten skole	Klarna	15 stk. skjermer Dell 34 Curved Schreen til kontor, Mottatt pga. flytting nye lokaler	11 900
Stenbråten skole	Klarna	2 hånddispensere til kontor, Mottatt pga. flytting nye lokaler	Ukjent
Stenbråten skole	Klarna	1 Ikea-sofa. til kontor, Mottatt pga. flytting nye lokaler	Ukjent
Stenbråten skole	Oslo kommune	30 stk. av boka "La skogen leve!"	Ukjent
Tonsenhagen skole	FAU	Bibliotek	8 787
Trasop skole	Norges Sjømatråd	Mat og helse innkjøp råvarer	3 840
Tåsen skole	Tåsen skoles venner	Innkjøp av utstyr til lydrom	15 000
Tåsen skole	Tåsen skoles venner	Is til elever siste skoledag	6 635
Tåsen skole	Tåsen skoles venner	Utstyr og Rufuskort Tåsenuka	25 000
Tåsen skole	Tåsen skoles venner	Juletre i skolegården	6 000
Tåsen skole	Tåsen skoles venner	5-dagers leirskole	39 000
Vahl skole	Sparebankstiftelsen DNB	Bibliotek	900 000
Veitvet skole	FAU	Lego	20 000
Vestre Aker skole	Lions Berg	Sommer Aktiv og Høst Aktiv	25 000
Vinderen skole	Vinderen skoles venner	Risgrøt til alle elever	5 300



Vinderen skole	Vinderen skoles venner	Julegrøt i regi av elevrådet	19 400
Vinderen skole	Vinderen skoles venner	Sklimatter og kunstmateriell	13 976
Vinderen skole	Vinderen skoles venner	Transport leirskole og leirskole	70 666
Vinderen skole	Vinderen skoles venner	FN-flagg	6 934
Voksen skole	FAU	Innkjøp av leker og uteaktivitetsutstyr	45 000



### 8.3. Oversikt per skole

Grunnskoler							
Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Abildsø skole	93 730	95 042	1 312	1,4	513	59 869	33 861
Ammerud skole	79 632	80 015	383	0,5	568	56 328	23 304
Apalløkka skole	67 544	68 835	1 291	1,9	442	51 220	16 324
Bakås skole	46 866	46 534	-332	-0,7	249	27 543	19 323
Bekkelaget skole	66 868	66 623	-245	-0,4	576	50 227	16 641
Berg skole	64 769	66 065	1 296	2,0	421	36 365	28 404
Bestum skole	62 475	63 946	1 471	2,3	535	45 605	16 870
Bjølser skole	80 769	79 561	-1 208	-1,5	430	60 426	20 343
Bjørndal skole	64 268	61 963	-2 305	-3,7	371	51 127	13 141
Bjørnholt skole	68 068	83 105	15 037	18,1	320	51 586	16 482
Bjørnsletta skole	111 515	111 488	-27	-0,0	664	71 488	40 027
Bjøråsen skole	55 635	59 420	3 785	6,4	168	31 373	24 262
Blindern IB-linje 10.trinn	6 795	6 666	-129	-1,9	28	6 133	662
Bogstad skole	57 186	55 269	-1 917	-3,5	373	33 465	23 721
Bolteløkka skole	50 237	47 763	-2 474	-5,2	365	34 823	15 414
Brannfjell skole	74 561	79 516	4 955	6,2	598	56 412	18 149
Brusetkollen skole	15 171	17 118	1 947	11,4	17	10 668	4 503
Bryn skole	71 308	64 403	-6 905	-10,7	370	54 491	16 817
Brynseng skole	87 332	86 977	-355	-0,4	358	36 718	50 614
Bygdøy skole	41 576	40 562	-1 014	-2,5	301	27 739	13 837
Bøler skole	93 953	91 682	-2 271	-2,5	784	75 345	18 608
Disen skole	62 715	60 655	-2 060	-3,4	516	46 812	15 903
Ekeberg skole	103 804	102 135	-1 669	-1,6	825	73 584	30 220
Ellingsrud skole	47 904	48 850	946	1,9	224	27 384	20 520
Ellingsrudåsen skole	67 687	68 838	1 151	1,7	484	53 335	14 352
Elverhøy skole	16 869	16 349	-520	-3,2	27	14 745	2 124
Engebråten skole	104 983	102 189	-2 794	-2,7	725	79 044	25 939
Fagerborg skole	68 998	66 401	-2 597	-3,9	412	47 865	21 133
Fernanda Nissen skole	106 342	102 194	-4 148	-4,1	496	53 421	52 921
Frydenberg skole	82 992	85 289	2 297	2,7	506	54 043	28 949
Furuset skole	45 850	47 079	1 229	2,6	305	35 698	10 152
Fyrstikkalleen skole	60 361	60 277	-84	-0,1	384	41 522	18 839
Gamlebyen skole	56 370	56 442	72	0,1	320	38 647	17 723
Godlia skole	63 949	61 177	-2 772	-4,5	477	45 181	18 768
Granstangen skole	51 411	62 028	10 617	17,1	373	49 405	2 006



Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Grefsen skole	115 569	111 918	-3 651	-3,3	726	68 720	46 849
Grindbakken skole	62 255	62 123	-132	-0,2	547	48 560	13 695
Grorud skole	56 280	53 604	-2 676	-5,0	318	41 665	14 615
Groruddalen skole	66 966	75 352	8 386	11,1	304	44 965	22 001
Grunerløkka skole	70 769	66 392	-4 377	-6,6	535	52 144	18 625
Hallagerbakken skole	54 654	46 793	-7 861	-16,8	321	40 800	13 854
Hasle skole	98 833	96 335	-2 498	-2,6	748	66 447	32 386
Haugen skole	128 072	137 799	9 727	7,1	623	92 686	35 386
Haugenstua skole	128 955	131 410	2 455	1,9	643	84 905	44 050
Haugerud skole	64 933	64 101	-832	-1,3	418	50 001	14 932
Hauketo skole	68 296	73 266	4 970	6,8	345	46 199	22 097
Haukåsen skole	65 788	66 524	736	1,1	66	42 962	22 826
Holmen skole	94 800	92 739	-2 061	-2,2	543	60 927	33 873
Holmlia skole	53 037	48 660	-4 377	-9,0	337	42 712	10 325
Hovseter skole	79 980	84 104	4 124	4,9	703	71 991	7 989
Huseby skole	78 634	74 040	-4 594	-6,2	568	55 016	23 618
Høybråten skole	87 058	86 320	-738	-0,9	595	57 471	29 587
Høyenhall skole	86 074	85 827	-247	-0,3	602	57 707	28 367
Ila skole	86 746	77 775	-8 971	-11,5	549	53 345	33 401
Jeriko skole	33 087	30 876	-2 211	-7,2	191	26 104	6 983
Jordal skole	86 725	90 930	4 205	4,6	597	68 413	18 312
Kampen skole	75 755	75 707	-48	-0,1	483	49 308	26 447
Karlsruud skole	79 973	80 525	552	0,7	548	64 038	15 935
Kastellet skole	81 487	81 178	-309	-0,4	619	60 994	20 493
Kjelsås skole	101 287	94 047	-7 240	-7,7	720	70 064	31 223
Klemetsrud skole	27 186	26 528	-658	-2,5	180	21 333	5 853
Korsvoll skole	63 605	63 908	303	0,5	575	49 627	13 978
Kringsjø skole	70 263	65 438	-4 825	-7,4	410	48 259	22 004
Lakkegata skole	77 245	72 686	-4 559	-6,3	463	53 452	23 793
Lambertseter skole	89 948	87 513	-2 435	-2,8	665	70 352	19 596
Lilleaker skole	47 783	46 055	-1 728	-3,8	377	35 456	12 327
Lilleborg skole	50 045	43 163	-6 882	-15,9	320	37 439	12 606
Lindeberg skole	79 180	78 458	-722	-0,9	478	57 956	21 224
Linderud skole	99 690	105 878	6 188	5,8	410	65 028	34 662
Ljan skole	41 662	41 408	-254	-0,6	312	30 683	10 979
Lofsrud skole	61 356	61 341	-15	-0,0	428	52 553	8 803
Lusetjern skole	50 168	50 857	689	1,4	273	37 912	12 256
Lutvann skole	55 140	51 304	-3 836	-7,5	303	39 822	15 318
Lysejordet skole	65 233	60 383	-4 850	-8,0	508	48 386	16 847



Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Lønnebakken skole	64 659	70 254	5 595	8,0	77	46 806	17 853
Løren skole	118 676	110 229	-8 447	-7,7	743	76 361	42 315
Majorstuen skole	124 951	115 993	-8 958	-7,7	751	80 672	44 279
Manglerud skole	164 467	158 455	-6 012	-3,8	1061	108 054	56 413
Maridalen skole	15 581	14 309	-1 272	-8,9	73	10 661	4 920
Marienlyst skole	166 242	159 000	-7 242	-4,6	960	116 543	49 699
Markaskolen	2 934	4 188	1 254	29,9	0	2 531	403
Midtstuen skole	68 320	71 047	2 727	3,8	517	54 153	14 167
Morellbakken skole	60 626	64 045	3 419	5,3	394	38 754	21 872
Mortensrud skole	62 500	64 256	1 756	2,7	367	49 347	13 153
Munkerud skole	109 983	102 440	-7 543	-7,4	698	70 277	39 706
Møllergata skole	60 687	59 148	-1 539	-2,6	227	32 138	28 549
Nedre Bekkelaget skole	42 839	42 885	46	0,1	192	26 129	16 710
Nordberg skole	58 749	60 755	2 006	3,3	497	46 444	12 305
Nordpolen skole	108 695	106 870	-1 825	-1,7	656	72 070	36 625
Nordre Aker skole	36 866	38 268	1 402	3,7	0	36 383	483
Nordseter skole	145 528	138 774	-6 754	-4,9	966	93 548	51 980
Nordstrand skole	58 216	63 727	5 511	8,6	371	39 690	18 526
Nordstrand ungdomsskole	44 879	45 576	697	1,5	314	26 709	18 170
Nordtvet skole	83 907	83 746	-161	-0,2	424	52 566	31 341
Nordvoll skole	54 012	54 697	685	1,3	34	28 303	25 709
Nøklevann skole	74 575	70 265	-4 310	-6,1	333	41 428	33 147
Oppsal skole	95 262	93 868	-1 394	-1,5	573	54 268	40 994
Oslo samiske skole	5 422	8 600	3 178	37,0	0	5 332	90
Oslo sjøskole	11 654	16 240	4 586	28,2	0	8 103	3 551
Prinsdal skole	69 585	70 652	1 067	1,5	430	48 850	20 735
Refstad skole	58 568	54 630	-3 938	-7,2	494	55 586	2 982
Ris ungdomsskole	113 539	115 337	1 798	1,6	730	70 802	42 737
Rommen skole	93 939	98 695	4 756	4,8	472	60 821	33 118
Rosenholm skole	49 560	53 432	3 872	7,2	289	38 349	11 211
Ruseløkka skole	98 697	95 888	-2 809	-2,9	604	62 890	35 807
Rustad skole	69 811	61 585	-8 226	-13,4	482	50 440	19 371
Rødtvet skole	102 626	104 929	2 303	2,2	469	65 571	37 055
Sagene skole	84 817	74 861	-9 956	-13,3	527	58 818	25 999
Sedsvoll skole	20 176	21 568	1 392	6,5	12	15 740	4 436
Seterbråten skole	64 698	63 663	-1 035	-1,6	343	44 139	20 559
Sinsen skole	84 010	83 491	-519	-0,6	628	65 793	18 217
Skjønhaug skole	40 469	45 102	4 633	10,3	257	32 251	8 218
Skullerud skole	65 888	67 379	1 491	2,2	347	50 366	15 522



Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Skøyen skole	78 811	78 505	-306	-0,4	673	59 154	19 657
Skøyenåsen skole	87 725	86 317	-1 408	-1,6	734	67 981	19 744
Slemdal skole	77 239	77 478	239	0,3	576	47 211	30 028
Smestad skole	82 299	82 626	327	0,4	604	61 654	20 645
Sofienberg skole	75 017	85 400	10 383	12,2	417	47 674	27 343
Sollerudalternativet	388	2 893	2 505	86,6	0	491	-103
Sollerudstranda skole	34 997	37 871	2 874	7,6	0	24 458	10 539
Stasjonsfjellet skole	45 626	44 661	-965	-2,2	275	31 861	13 765
Stenbråten skole	71 088	69 561	-1 527	-2,2	496	53 174	17 914
Stovner skole	82 026	82 488	462	0,6	542	64 522	17 504
Svarttjern skole	37 365	38 621	1 256	3,3	179	29 488	7 877
Svendstuen skole	49 543	44 780	-4 763	-10,6	384	36 592	12 951
Sykehuskolen i Oslo	15 906	17 877	1 971	11,0	0	15 888	18
Sørkedalen skole	12 797	14 479	1 682	11,6	31	8 133	4 664
Teglverket skole	110 766	110 579	-187	-0,2	661	69 584	41 182
Tiurleiken skole	39 110	39 184	74	0,2	258	28 408	10 702
Tokerud skole	74 896	77 676	2 780	3,6	392	48 291	26 605
Tonsenhagen skole	72 529	68 963	-3 566	-5,2	539	51 242	21 287
Toppåsen skole	51 508	50 809	-699	-1,4	307	35 393	16 115
Trasop skole	73 064	74 116	1 052	1,4	584	50 607	22 457
Trosterud skole	64 709	61 905	-2 804	-4,5	416	51 471	13 238
Tveita skole	43 648	44 089	441	1,0	210	29 378	14 270
Tøyen skole	70 428	78 762	8 334	10,6	342	44 708	25 720
Tåsen skole	84 756	83 600	-1 156	-1,4	648	55 746	29 010
Ullevål skole	53 947	52 640	-1 307	-2,5	381	40 523	13 424
Ullevålsveien skole	34 713	37 248	2 535	6,8	54	26 420	8 293
Uranienborg skole	123 005	123 936	931	0,8	795	77 689	45 316
Vahl skole	51 538	55 184	3 646	6,6	203	36 161	15 377
Veitvet skole	73 773	78 387	4 614	5,9	644	69 875	3 898
Vestli skole	98 853	98 216	-637	-0,6	578	67 152	31 701
Vestre Aker skole	42 471	43 349	878	2,0	34	35 060	7 411
Vetland skole	35 533	35 466	-67	-0,2	68	30 886	4 647
Vinderen skole	53 276	51 906	-1 370	-2,6	440	41 924	11 352
Voksen skole	84 784	81 385	-3 399	-4,2	509	60 528	24 256
Voksentoppen skole	37 568	40 403	2 835	7,0	48	27 577	9 991
Voldsløkka skole	31 432	33 067	1 635	4,9	472	29 957	1 475
Vollebekk skole	126 559	122 753	-3 806	-3,1	685	85 748	40 811
Vålerenga skole	74 110	70 608	-3 502	-5,0	496	50 874	23 236
Øraker skole	65 504	67 617	2 113	3,1	402	43 100	22 404





Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Østensjø skole	72 974	67 253	-5 721	-8,5	529	48 954	24 020
Årvoll skole	109 523	110 619	1 096	1,0	804	73 794	35 729



Aktivitetsskoler			
Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk
Aktivitetsskolen Abildsø	5 492	6 845	1 353
Aktivitetsskolen Ammerud	9 895	9 378	-517
Aktivitetsskolen Bakås	4 589	4 440	-149
Aktivitetsskolen Bekkelaget	8 876	9 331	455
Aktivitetsskolen Bestum	6 921	8 045	1 124
Aktivitetsskolen Bjølsen	7 124	7 841	717
Aktivitetsskolen Bjørndal	6 424	6 611	187
Aktivitetsskolen Bogstad	6 750	6 304	-446
Aktivitetsskolen Bolteløkka	5 087	5 628	541
Aktivitetsskolen Bryn	6 889	6 067	-822
Aktivitetsskolen Bygdøy	3 688	1 458	-2 230
Aktivitetsskolen Bøler	7 103	10 180	3 077
Aktivitetsskolen Disen	7 464	7 354	-110
Aktivitetsskolen Ekeberg	10 759	13 336	2 577
Aktivitetsskolen Ellingsrudåsen	8 999	10 314	1 315
Aktivitetsskolen Furuset	5 925	6 777	852
Aktivitetsskolen Gamlebyen	6 133	5 142	-991
Aktivitetsskolen Godlia	7 221	7 362	141
Aktivitetsskolen Grefsen	9 895	9 495	-400
Aktivitetsskolen Grindbakken	7 132	9 260	2 128
Aktivitetsskolen Grorud	5 912	6 402	490
Aktivitetsskolen Grünerløkka	9 642	9 511	-131
Aktivitetsskolen Hallagerbakken	6 837	6 570	-267
Aktivitetsskolen Hasle	12 474	11 944	-530
Aktivitetsskolen Haugen	15 893	19 596	3 703
Aktivitetsskolen Haukåsen	10 949	12 504	1 555
Aktivitetsskolen Høybråten	10 281	9 877	-404
Aktivitetsskolen Høyenhall	4 374	4 877	503
Aktivitetsskolen Ila	9 509	9 747	238
Aktivitetsskolen Jeriko	2 906	3 399	493
Aktivitetsskolen Kampen	10 460	7 617	-2 843
Aktivitetsskolen Karlsrud	7 344	9 219	1 875
Aktivitetsskolen Kjelsås	10 637	11 806	1 169
Aktivitetsskolen Klemetsrud	3 153	3 214	61
Aktivitetsskolen Korsvoll	9 271	9 629	358
Aktivitetsskolen Kringsjå	12 163	9 335	-2 828
Aktivitetsskolen Lakkegata	9 429	9 056	-373
Aktivitetsskolen Lambertseter	7 421	6 237	-1 184
Aktivitetsskolen Lilleaker	5 786	6 572	786

Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk
Aktivitetsskolen Lilleborg	5 859	3 516	-2 343
Aktivitetsskolen Lindeberg	4 935	4 663	-272
Aktivitetsskolen Linderud	4 067	5 550	1 483
Aktivitetsskolen Ljan	5 200	5 189	-11
Aktivitetsskolen Lusetjern	5 307	5 292	-15
Aktivitetsskolen Lutvann	6 652	5 917	-735
Aktivitetsskolen Lysejordet	9 692	8 425	-1 267
Aktivitetsskolen Refstad	10 288	9 116	-1 172
Aktivitetsskolen Majorstua	4 099	4 648	549
Aktivitetsskolen Manglerud	8 728	8 868	140
Aktivitetsskolen Maridalen	1 375	1 059	-316
Aktivitetsskolen Marienlyst	9 827	13 008	3 181
Aktivitetsskolen Mortensrud	7 082	8 303	1 221
Aktivitetsskolen Munkerud	9 491	7 517	-1 974
Aktivitetsskolen Møllergata	4 883	4 901	18
Aktivitetsskolen Nedre Bekkelaget	4 912	4 939	27
Aktivitetsskolen Nordstrand	6 422	7 870	1 448
Aktivitetsskolen Nordtvet	11 226	12 000	774
Aktivitetsskolen Nordvoll	3 384	3 747	363
Aktivitetsskolen Nøklevann	6 630	7 853	1 223
Aktivitetsskolen Oppsal	5 688	6 389	701
Aktivitetsskolen Prinsdal	7 911	7 975	64
Aktivitetsskolen Rommen	7 057	9 294	2 237
Aktivitetsskolen Rosenholm	7 819	7 288	-531
Aktivitetsskolen Ruseløkka	5 894	6 646	752
Aktivitetsskolen Rustad	7 608	9 206	1 598
Aktivitetsskolen Rødtvet	15 437	14 307	-1 130
Aktivitetsskolen Sagene	7 464	6 445	-1 019
Aktivitetsskolen Seterbråten	6 854	8 133	1 279
Aktivitetsskolen Sinsen	13 188	13 653	465
Aktivitetsskolen Skjønnehaug	4 885	5 321	436
Aktivitetsskolen Skøyen	7 565	7 469	-96
Aktivitetsskolen Stenbråten	8 989	8 348	-641
Aktivitetsskolen Stovner	11 477	12 085	608
Aktivitetsskolen Svarttjern	8 644	10 019	1 375
Aktivitetsskolen Sørkedalen	949	687	-262
Aktivitetsskolen Tiurleiken	2 416	2 824	408
Aktivitetsskolen Tonsenhagen	10 801	10 830	29
Aktivitetsskolen Toppåsen	4 614	5 127	513
Aktivitetsskolen Trasop	6 468	10 173	3 705
Aktivitetsskolen Trosterud	9 355	4 703	-4 652



Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk
Aktivitetsskolen Tveita	5 482	4 680	-802
Aktivitetsskolen Tøyen	7 842	7 384	-458
Aktivitetsskolen Tåsen	9 565	10 318	753
Aktivitetsskolen Ullevål	5 302	4 984	-318
Aktivitetsskolen Uranienborg	8 499	9 060	561
Aktivitetsskolen Vahl	5 455	5 897	442
Aktivitetsskolen Veitvet	5 473	6 215	742
Aktivitetsskolen Vestli	12 931	12 839	-92
Aktivitetsskolen Vetland	4 315	5 455	1 140
Aktivitetsskolen Vinderen	6 023	5 371	-652
Aktivitetsskolen Voksen	12 324	13 150	826
Aktivitetsskolen Vålerenga	9 460	10 235	775
Aktivitetsskolen Østensjø	8 216	9 038	822
Aktivitetsskolen Årvoll	6 850	6 742	-108
Aktivitetsskolen Kastellet	7 258	7 500	242
Aktivitetsskolen Nordpolen	9 253	12 097	2 844
Aktivitetsskolen Berg	4 026	5 112	1 086
Aktivitetsskolen Løren	16 831	16 678	-153
Aktivitetsskolen Bjørnsletta	5 922	6 641	719
Aktivitetsskolen Teglvirket	7 817	8 095	278
Aktivitetsskolen Fernanda Nissen	10 331	10 862	531
Aktivitetsskolen Haugenstua	10 438	9 057	-1 381
Aktivitetsskolen Nordseter	7 158	7 653	495
Aktivitetsskolen Vollebekk	11 428	10 884	-544
Aktivitetsskolen Brynseng	5 559	5 855	296
Aktivitetsskolen Holmen	15 587	13 537	-2 050
Aktivitetsskolen Ullevålsveien	1 390	6 008	4 618
Aktivitetsskolen Lønnebakken	5 289	9 751	4 462
Aktivitetsskolen Smestad	10 721	11 263	542
Aktivitetsskolen Slemdal	8 070	9 340	1 270
Aktivitetsskolen Huseby	4 564	4 221	-343
Aktivitetsskolen Svendstuen	2 179	2 564	385



Videregående skoler

Skole	Regnskap	Budsjett	Mer- /mindre- forbruk	Mer- /mindre- forbruk i prosent	Elevtall 1.10	Regnskap undervisning	Regnskap bygninger og skoleskys
Bjerke vgs	138 189	144 958	6 769	4,67	906	120 221	17 968
Bjørnholt vgs	175 439	183 153	7 714	4,21	518	122 349	53 090
Blindern vgs	137 233	136 839	-394	-0,29	852	105 404	31 829
Edvard Munch vg	246 930	256 947	10 017	3,90	1 257	217 972	28 958
Eikelund vgs	19 296	20 740	1 444	6,96	94	-22 752	42 048
Elvebakken vgs	216 334	220 551	4 217	1,91	1 416	214 766	1 568
Etterstad vgs	140 939	149 301	8 362	5,60	641	92 952	47 987
Foss vgs	122 716	124 860	2 144	1,72	899	54 407	68 309
Frogner vgs , midl. lokaler	1 102	1 386	284	20,49	0	-1 475	2 577
Fyrstikkalléen vgs	104 139	106 046	1 907	1,80	703	76 237	27 902
Hartvig Nissen vgs	100 174	102 690	2 516	2,45	712	28 012	72 162
Haukåsen vgs	16 123	17 195	1 072	6,23	19	13 131	2 992
Hellerud vgs	141 850	143 486	1 636	1,14	721	138 078	3 772
Hersleb vgs	125 880	125 055	-825	-0,66	659	122 150	3 730
Holtet vgs	72 032	74 223	2 191	2,95	355	13 479	58 553
Kirkeveien vgs	15 268	16 754	1 486	8,87	82	8 604	6 664
Kongshavn vgs	88 244	90 720	2 476	2,73	559	87 142	1 102
Kongsskogen vgs	22 922	26 516	3 594	13,55	113	-10 320	33 242
Kuben vgs	384 104	390 650	6 546	1,68	1 524	366 678	17 426
Lambertseter vgs	123 720	120 784	-2 936	-2,43	913	88 086	35 634
Lønnebakken vgs	7 927	8 670	743	8,57	16	7 927	0
Nordvoll vgs	48 880	44 712	-4 168	-9,32	38	12 197	36 683
Nydalen vgs	196 017	204 690	8 673	4,24	980	196 017	0
Oslo handelsgymnasium	121 953	120 224	-1 729	-1,44	933	100 300	21 653
Oslo katedralskole	81 810	84 072	2 262	2,69	630	76 150	5 660
Persbråten vgs	116 748	122 036	5 288	4,33	583	100 787	15 961
Stovner vgs	138 641	135 766	-2 875	-2,12	678	108 057	30 584
Sykehusundervisningen vgs	596	717	121	16,88	0	-31 352	31 948
Ullern vgs	120 216	127 618	7 402	5,80	967	116 760	3 456
Ulsrud vgs	115 309	113 732	-1 577	-1,39	459	-30 710	146 019
Valle Hovin vgs	99 248	100 272	1 024	1,02	509	70 850	28 398
Vetland vgs	8 882	8 820	-62	-0,70	13	8 771	111
Vika vgs	45 516	47 325	1 809	3,82	548	13 687	31 829



## Voksenopplæring

Skole	Netto justert budsjett 2023	Regnskap 2023	Mer/ mindre forbruk	Mer/ mindre forbruk i %
Oslo VO Skullerud	154 419	132 927	21 492	*13,92 %
Oslo VO Helsfyr	133 162	121 475	11 686	*8,78 %
Oslo VO Hovinbyen	16 400	16 360	40	0,25 %
Oslo VO Nydalen	49 201	50 586	-1 385	-2,82 %
Oslo VO Sinsen	110 047	101 150	8 897	8,08 %
Oslo VO Rosenhof	177 227	162 097	15 130	*8,54 %
Hersleb VG - gr.skole 16-19 år	12 911	11 996	915	7,09 %
Holtet VG - gr.skole 16-19 år	10 043	9 547	496	4,94 %
Ulsrud VG - helse-og oppvekstfag	6 192	6 476	-284	-4,58 %
Blindern VG - norskopplæring	31 626	31 755	-129	-0,41 %
Etterstad VG - vg opplæring innenfor VO	4 081	4 081	0	0 %
Stovner VG - vg opplæring innenfor VO	737	743	-6	-0,80 %
Oslo VO Hovinbyen - modulstrukturert opplæring	7	295	-288	**
Grønland VO (kommunal ramme)	2 319	1 568	751	***32,40 %
<b>Sum skoler</b>	<b>708 372</b>	<b>651 056</b>	<b>57 316</b>	<b>8,09 %</b>
Sum sentrale kostnadssteder	36 265	-59 274	95 539	
Sum særskilte overføringer	78 731	22 695	56 036	
<b>Sum kap. 294 Voksenopplæring</b>	<b>823 368</b>	<b>614 476</b>	<b>208 892</b>	<b>****25,37 %</b>

\* En andel av mindreforbruket er knyttet til prosjekter hvor det er forutsatt at midlene skal disponeres til aktivitet som skal gjennomføres i 2023.

\*\* Avviket er knyttet til manglende bokføring på prosjektnummer og må derfor ses i sammenheng med mindreforbruk tilknyttet prosjektmidler som særskilt overføres til 2024

\*\*\* Omfatter opplæring til elever tilknyttet Tyrili og kommunalt finansierte aktiviteter. Opplæring innenfor kriminalomsorgen ved Grønland voksenopplæringscenter, som i sin helhet finansieres av statlig tilskudd, inngår i rapporterte tall under "Sum særskilte overføringer".

\*\*\*\* Avviket er kun målt ift netto justert kommunal budsjetttramme.



Oslo kommune

## ► **Kunnskapsoppsummering spesialundervisning** En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen

Oppdragsnr.: 52206909 Dokumentnr.: 1 Versjon: 2 Dato: 2023-01-02



Illustrasjon 1: Et inkluderende læringsfelleskap for alle

**Oppdragsgiver:** Oslo kommune  
**Oppdragsgivers kontaktperson:** Erik Pope  
**Rådgiver:** Norconsult AS, Valkendorfgate 6, NO-5012 Bergen  
**Oppdragsleder:** Reidunn Waag  
**Fagansvarlig:** Jostein Danielsen, Gunnar Ridderstrøm, Hege Knudsmoen (OsloMet), Eivind Sørheim  
**Andre nøkkelpersoner:** Harald Høgh, Espen Storstrand, Siv Marit Stavem

2	2023-01-02	Revidert versjon	Jostein Danielsen	Reidunn Waag	Reidunn Waag
1	2022-12-21	Kunnskapsoppsummering oversendt oppdragsgiver	Harald Høgh	Hege Knudsmoen	Jostein Danielsen
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier. Alle illustrasjoner i denne rapporten er utarbeidet av Norconsult AS, der ikke annet er oppgitt.



## ► **Sammendrag**

Oslo kommune ved Utdanningsetaten er den største skoleeieren i Norge, og har samlet sett et svært komplekst, men godt opplæringstilbud for barn og unge i Oslo. Den komplette organisasjonen Utdanningsetaten utgjør, muliggjør tilrettelegging for svært gode opplæringstilbud for alle elever i Osloskolen.

Det spesialpedagogiske opplæringstilbudet i Osloskolen skal videreutvikles innenfor rammen av nasjonale føringer og forventninger, og det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er.

Opplæringstilbudet i Oslo er i all hovedsak organisert i ordinære opplæringstilbud ved de ulike skolene i kommunen, supplert med byomfattende opplæringstilbud for elever med store spesialpedagogiske tilretteleggingsbehov. Osloskolen har dedikerte ansatte som gjør en god jobb for å fremme trygt og inkluderende læringsmiljø, godt læringsutbytte og høy grad av medvirkning. I vårt arbeid med denne rapporten har mange elever og foreldre uttrykt at de er fornøyde med det arbeidet som gjøres i Osloskolen.

Det er like fullt rom for forbedring i arbeidet som gjøres rundt tilrettelegging av opplæringstilbudet, både når det gjelder det ordinære, men også i det spesialpedagogiske opplæringstilbudet. Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi oppsummert disse forbedringsområdene i tre hovedområder, som Osloskolen bør fokusere på i det videre utviklingsarbeidet.

### **Kompetanseutvikling**

Overordnet del av læreplanverket (Kunnskapsdepartementet, 2017) synliggjør hvordan tilpassing og tilrettelegging i opplæringen er avgjørende for at elever skal få gode betingelser for å leke, lære, utvikle seg og mestre. Når slik tilpassing og tilrettelegging kan gjøres innenfor rammene av fellesskapet kommer det hele elevgruppen til gode. God tilpassing og tilrettelegging i undervisningen kan bidra til å nå de overordnede verdiene og prinsippene i grunnopplæringen. For å lykkes med inkluderende praksis er medvirkning samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt (Nordahl et. al, 2018). Skolen skal tilpasse det pedagogiske tilbudet etter elevens forutsetninger og behov (Kunnskapsdepartementet, 2017), og elever som trenger ekstra støtte skal få den pedagogiske, fysiske, tekniske og sosiale tilretteleggingen som er nødvendig for å gi et inkluderende og likeverdig tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2022 b). Skolene trenger kompetanse for å imøtekomme alle elever uavhengig av elevens behov, og skolene trenger kompetanse til å forstå når de må ha spesialkompetanse for å tilrettelegge for elever som har et større behov enn andre. Flere forskningsartikler understøtter denne sammenhengen (f.eks. Gøranson et al., 2022; og Nilsen & Herlofsen, 2020).

Informantene i vårt arbeid melder om mangel på spesialpedagogisk kompetanse i Osloskolen, spesielt mangel på ansatte som både har spesialpedagogisk kompetanse og undervisningskompetanse. Når både forskning (f.eks. Nilsen & Herlofsen, 2020), nasjonale utredninger (Nordahl et. al., 2018) og stortingsmeldinger (Kunnskapsdepartementet, 2019) viser til viktigheten av tilstrekkelig kompetanse

nær elevene for å møte elevenes behov, er dette et problem det er viktig for Osloskolen å adressere. Mange skoler melder at det over tid har vært vanskelig å rekruttere lærere med spesialpedagogikk i sin fagkrets. Dette gjenspeiles i det nasjonale bildet av organisering av spesialundervisning, hvor mye spesialundervisning blir gjennomført av personale uten tilstrekkelig kompetanse (f.eks. Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017), og i kommunerevisjonens kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i ordinære grunnskoler (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). På bakgrunn av denne nasjonale problemstillingen, har videreutdanning i spesialpedagogikk i flere år vært tilbudt som et kompetansehevingstiltak i regi av Utdanningsdirektoratet. Tall fra Utdanningsdirektoratet (2022 c) viser at det er få lærere i Osloskolen som søker seg til, og få som får innvilget, videreutdanning i spesialpedagogikk.

Det er rimelig å anta at Oslos relativt omfattende tilbud av spesialskoler og spesialgrupper kan føre til at spesialpedagogisk kompetanse blir ulikt fordelt mellom spesialskoler og spesialgrupper og ordinære skoler. Vårt datagrunnlag understøtter at dette er tilfelle. Nasjonale målsetninger tilsier at høy kompetanse skal være nærmest mulig elevene, også i ordinære skoler (Kunnskapsdepartementet, 2019). Fordeling av kompetanse mellom byomfattende tilbud for spesialundervisning og ordinære tilbud utgjør en krevende balansegang for Oslo kommune.

Styrking av ledere og ansattes forutsetninger for å gi tilpasset og inkluderende tilbud til alle elever er et sentralt mål i *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* (Kompetanseløftet) (Utdanningsdirektoratet, 2022). I vårt arbeid med denne rapporten etterlyser flere case-skoler tilbud om kompetanseheving, spesielt når det gjelder arbeid med elever som har adferdsutfordringer. Dette utfordringsbildet finner vi igjen i forskning og nasjonale utredninger på feltet, der det blant annet blir beskrevet at elever med negativ atferd opplever større grad av ekskludering i sin skolehverdag (Nordahl et al, 2018. Barneombudet, 2017). I nasjonal forskning på PPT, finner vi at tjenesten i liten grad hjelper skolene i systematisk kompetansebygging på organisasjonsnivå (Fylling & Handegård, 2009), men at dette er noe PP-tjenesten har som mandat (opplæringslova, 1998), og som er del av nasjonale målsetninger, jamfør Kompetanseløftet (Utdanningsdirektoratet, 2022). I våre case-studier finner vi at ansatte på skolene i liten, eller varierende grad, opplever systematisk kompetanseheving og veiledning innen spesialpedagogikk, hverken fra PP-tjenesten eller fra de byomfattende opplæringstilbudene.

PP-tjenesten har et dobbelt mandat inn mot opplæringstilbudet i skolene. PP-tjenesten er sakkyndig instans for å vurdere individrettet sakkyndighetsarbeid for elever, i tillegg til at PPT skal bistå skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forskning viser imidlertid at overordnede mål om mer systemrettet arbeid i nasjonale styringsdokumenter er lite konkrete og mangler operasjonalisering (Andrews et al. 2018). Vi ser i vårt arbeid at systemperspektivet gjennomgående får for liten oppmerksomhet, noe grunnet uklare styringssignaler fra skoleeier, noe grunnet liten grad av involvering av PPT i skolene og noe grunnet uklare forventningsavklaringer mellom skole og PPT. PP-tjenesten i Oslo er i gang med et omfattende endringsarbeid med tanke på organisering av tjenesten. Parallelt innføres Kompetanseløftet, med PP-tjenesten som koordinator, i kommunen. Dette

arbeidet synes å være lite kjent i case-skolene, og de PPT-ansatte synes også å ha varierende grad av eierskap til prosessene som pågår.

### **Organisering og samhandling**

Utdanningsetaten er skoleeier for et stort antall skoler i Oslo kommune. Det er skoleeiers ansvar å sørge for forsvarlige rammer for skolenes organisering av undervisningen (opplæringslova, 1998), og for en stor skoleeier involverer det mange aktører. For å tilrettelegge for gode støttesystemer som skal bidra til å ivareta elevenes rettigheter har etaten organisert seg i ulike avdelinger som har spesialisert kompetanse innenfor ulike fagfelt. PP-tjenesten i Oslo kommune er organisert under Utdanningsetaten.

Elever kan ha behov for særskilt tilrettelegging av sitt opplæringstilbud, både i det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet (Utdanningsdirektoratet, 2021). Denne tilretteleggingen krever ofte samhandling med aktører som ikke er organisert under Utdanningsetaten som skoleeier. Mange aktuelle aktører rundt tilretteleggingstilbudet til elever i Osloskolen er organisert under bydelstjenestene i Oslo kommune. Andre aktører tilhører gjerne ikke kommunens tjenestetilbud. Når aktørbildet rundt tilretteleggingen av tilpasset opplæring blir komplekst, øker sannsynligheten for at samarbeidet ikke når intensjonen (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). Når skolekretsgrensene i Oslo kommune følger en annen inndeling enn tjenestene som tilhører bydelstjenestene i Oslo, kompliserer dette koordinering av tilrettelegging rundt enkeltelever. Denne kompleksiteten forsterkes ytterligere ved fritt skolevalg og byomfattende opplæringstilbud, i tillegg til tilbud om videregående opplæring som i sin helhet er byomfattende av tilbudsstruktur.

Tverrfaglig samarbeid kan være krevende, og når vi legger til at samarbeidet ikke bare er tverrfaglig, men også tverretatlig eller tverrsektorielt, da begynner bildet å bli svært komplekst (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). Oversiktsbildet som dannes etter arbeidet med denne rapporten, er at det opplevde samarbeidet rundt elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet er varierende. Dette samsvarer med funn fra forskning (f.eks. Helse- og omsorgsdepartementet, 2020), hvor samhandling mellom ulike aktører om støttetjenester til barn beskrives som både viktig og krevende, og der samarbeid mellom aktører med ulike mandat og målsetninger blir konkurrerende aksjoner, snarere enn å etablere felles målsetninger som ikke undergraver den andre (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02). *Veilederen spesialpedagogisk hjelp* (Utdanningsdirektoratet, 2021) omtaler overgangsproblematikk i grunnopplæringen for barn og unge, og oppfordrer til samarbeid. I våre case-studier utforsket vi hvilke føringer for samarbeid som lå til grunn for overganger mellom skoler i grunnopplæringen og samarbeid mellom ulike aktører. I Osloskolen er det kun utarbeidet noen få rutinebeskrivelser og standarder for slike overganger og slikt samarbeid, men her har noen av case-skolene utviklet egne rutiner. Våre funn 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.

En del elever med store vansker har behov for tilgang til mer areal enn elever uten de samme vanskene, og fysisk tilrettelagte lokaler nevnes som ett av flere mulige tiltak for å lykkes med inkludering i skolen (f.eks. Kunnskapsdepartementet, 2019). Data fra case-studiet viser at manglende areal og plass i de ordinære skolene kan være en hemmer for inkludering. En sammenligning av arealnормen i standard rom- og funksjonsprogram til de tre store bykommunene Oslo, Bergen og Trondheim, viser at Oslo har satt av minst areal til klasse- og grupperom av de tre kommunene. En felles forståelse av hvordan arealdisponering foregår, og kan foregå, i de ulike skolene, kan bidra til å sikre nok plass til disse elevene. Flere av informantene i vårt arbeid, har uttrykt at dersom de fysiske forutsetningene hadde vært bedre tilrettelagt på ordinær skole, kunne flere elever blitt ivaretatt her – selv med vansker innenfor autismespekteret. Dette støttes også av funn i f.eks. kommunerevisjonens kartlegging av tilbud til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære skolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Mange foresatte i Oslo skolen synes å være positive til hvordan skolene legger til rette for medvirkning av foresatte og elever. Vi ser likevel, i case-undersøkelsen, liten grad av elevmedvirkning i planlegging av spesialundervisning. Elevenes utsagn vitner om liten bevissthet om medvirkning, og at elevene opplever å medvirke mer i spørsmål om trivsel enn om læring. Funnene samsvarer med funn fra Barneombudets rapport fra 2017, hvor elevene synes usikre på hva de skal svare på spørsmål om medvirkning (Barneombudet, 2017). Elevene som har uttalt seg i intervjuene, virker imidlertid trygge på lærere og andre ansatte, noe som kan være et godt utgangspunkt for videre arbeid med elevmedvirkning i Oslo skolen. Ansatte ønsker medvirkning av elever og foresatte, men informasjon fra case-skolene tyder på at man i ulik grad makter å gjennomføre dette på godt vis, blant annet knyttet til utfordringer med språk og kommunikasjon. Vi ser ulik systematikk i medvirkningsarbeidet mellom skoler og ulik bruk av maler i arbeidet.

### **Finansiering og likeverdig tilbud**

Skoleeier har det overordnede ansvaret for opplæringen i skolene, og er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer for opplæringen. Rammene definerer handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. I Oslo skolen bestemmes det økonomiske handlingsrommet til den enkelte skole av den samlede tildelingen av ressurser til skolene, disse rammene er bestemt av bystyret i Oslo. Den samlede ressursfordelingen skal gi både de ordinære skolene og de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene gode forutsetninger for å gi alle elever, med eller uten rett til spesialundervisning, et forsvarlig og kvalitativt godt opplæringstilbud.

Det er et politisk ønske i Oslo kommune at foresatte skal ha et reelt valg mellom nærskole og byomfattende opplæringstilbud for sine barn (Bystyresak 230, 2007). Informasjon fra datainnhentingene i våre case-studier tyder på at case-skolene opplever modellen som forutsigbar, og at den kan bidra til sosial utjevning i Oslo kommune.

Tilbakemeldinger fra en del av informantene i vårt arbeid, kan tyde på at spesialskoler og spesialgrupper har økonomiske rammer som gjør det lettere å tilby forsvarlig og inkluderende

opplæring for elever med store hjelpebehov enn det er for ordinære skoler å gi et tilbud som er likeverdig. Dette funnet har støtte i Kommunerevisjonens rapport fra 2022, hvor 65 % av rektorene i ordinære skoler mener den økonomiske kompensasjonen skolen får for elever med omfattende hjelpebehov ikke dekker merkostnadene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Den samlede ressursfordelingsmodellen er bygget opp på en slik måte at den kobler tildeling av ressurser til objektive kriterier, med justeringer i henhold til sosioøkonomisk status i skolens nærområde, men også til elevers behov for et helhetlig spesialpedagogisk tilbud i kombinasjon med elevers diagnosebilde (Utdanningsetaten, 2021). I vilkårene for rettigheter til spesialundervisning etter opplæringslova, er det behovet for spesialundervisning, ikke årsaken eller diagnosen, som skal vurderes i en individuell sakkyndig prosess (opplæringslova, 1998). Det er elevens behov for spesialundervisning som skal legges til grunn for tilbudet som gis. Når ressursfordelingsmodellen kobler helhetlig behov for spesialundervisning med elevers diagnosebilde, kan denne praksisen få prinsipielt uheldige konsekvenser på flere plan. Våre funn kan gi grunn til å anta at ressursfordelingsmodellen fører til større økonomiske rammer for skoler med høy tetthet av elever med store spesialpedagogiske behov og spesifikke diagnoser. Dette kan gi spesialtilbudene større muligheter til å gi elever med store hjelpebehov et godt tilrettelagt opplæringstilbud.

### **Oppsummerende refleksjoner og betraktninger**

I denne rapporten har Norconsult arbeidet frem et kunnskapsgrunnlag med to hovedproblemstillinger som en kjerne i vårt arbeid;

- Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?
- Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Spesialundervisning er et komplekst område som krever en helhetlig og overordnet forståelse av den spesialpedagogiske tiltakskjeden i Norge. Elevene som trenger vedtak om spesialundervisning etter PP- tjenesten sin sakkyndige vurdering og tilrådning, har svært ulike utfordringer, lærevansker og behov for tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi leser forslag til ny opplæringslov som en styrkning av alle elevers rett til både medvirkning og til å være inkludert i et læringsfellesskap: Det nye lovforslaget innebærer at retten til medvirkning er regulert som en generell bestemmelse i loven, og at den ikke bare er knyttet til enkeltbestemmelser. Det nye lovforslaget har også en bestemmelse om at inndelingen i klasser og grupper skal føre til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre.

Videreutvikling av tilretteleggingen i det ordinære opplæringstilbudet for også å favne om tilretteleggingen for elever med større behov er et viktig utviklingspunkt. Skolene kan i samråd med PPT arbeide med utvikling av en mer praktisk og variert skolehverdag i det ordinære tilbudet. Dette kan være en mer farbar vei å gå for å tilrettelegge for inkludering og mestring, fremfor at noen elever får opplæring i andre arenaer. Oslo kommune bør derfor videreføre en ambisjon om et godt tilrettelagt og inkluderende opplæringstilbud i ordinære skoler.

Det er vanskelig å avdekke om kapasiteten i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene er tilstrekkelig for å dekke elevenes behov. En del mekanismer kan se ut til å forsterke hverandre negativt og føre til økt behov for plasser i byomfattende spesialskoler og spesialklasser:

- En konsentrasjon av spesialpedagogisk kompetanse på spesialskoler, spesialklasser og i PPT ser ut til å være selvforsterkende, ved at det er attraktivt å jobbe som spesialpedagog i større fagmiljø.
- Finansieringsmodellen kan se ut til å favorisere de byomfattende tilbudene og gjøre det lettere for spesialskoler og spesialavdelinger å gi et godt tilbud til elever med store hjelpebehov.
- Få elever med store hjelpebehov på de ordinære skolene, gjør tilbudet på disse skolene mindre attraktivt for elever og foresatte, enn i spesialskoler og spesialklasser der man i større grad kan finne andre elever med lignende erfaringer og forutsetninger.

Det er en stor økning i antall elever ved de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene. Man kan tolke denne økningen i søknader som at foresatte ikke nødvendigvis opplever å ha et reelt valg mellom nærskole / ordinær skole og byomfattende spesialskole eller spesialgruppe, slik den politiske intensjonen er.

Elevgruppene er varierte og sammensatte ved skolene, og hjelpeapparatet er satt sammen av mange ledd som skal samhandle og forholde seg til blant annet hensyn til elevens beste, lovverk, sentrale føringer og økonomiske rammer. Dette gjør det vanskelig å finne generelle løsninger som skal omfatte alle elever med behov for spesialundervisning. Det er ingen enkle løsninger på problemstillingene, og det er viktig at eventuelle tiltak ikke blir isolert, men sett i sammenheng med hverandre.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>10</b>
1.1	Formål og problemstillinger	10
1.2	Rapportens oppbygging	11
<b>2</b>	<b>Metode</b>	<b>13</b>
2.1	Forskningsdesign	13
2.2	Forskningsstrategi	14
2.3	Datainnsamling	15
2.4	Analyse av data	25
<b>3</b>	<b>Del 1 - Lovgrunnlag og faglitteratur</b>	<b>30</b>
3.1	Forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning	31
3.2	Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen	33
3.3	Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering og læringsutbytte	43
3.4	Organisering av spesialundervisningen	59
3.5	PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging	66
3.6	Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud	71
<b>4</b>	<b>Del 2 - Strukturelle forutsetninger</b>	<b>80</b>
4.1	Om spesialgrupper og spesialskolene i grunnskolen i Oslo	81
4.2	Om spesialundervisning i videregående skoler	99
4.3	Tilbudsstruktur grunnskole	109
4.4	Tilbudsstruktur i videregående skole	113
4.5	Lærekandidatordningen	117
4.6	Ressursfordelingsmodell for av spesialpedagogisk tiltak	120
4.7	Ressursfordelingsmodell og likeverdig opplæringstilbud	125
4.8	Videreutdanning spesialundervisning Kompetanse for kvalitet	129
<b>5</b>	<b>Del 3 – Kvalitative case-analyser</b>	<b>131</b>
5.1	Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisning	132
5.2	Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering	148
5.3	Kvalitet i spesialundervisningen – læringsutbytte	168
5.4	Organisering av spesialundervisningen	189
5.5	PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging	201
5.6	Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud	228
<b>6</b>	<b>Referanser</b>	<b>255</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg</b>	<b>260</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å gi et kunnskapsgrunnlag som Oslo kommune kan bruke som utgangspunkt for videreutvikling av opplæringstilbudet til elever med særlige behov. I rapporten har vi beskrevet overordnede mål, regelverk og retningslinjer fra nasjonale myndigheter, og vi har gjengitt vurderinger og anbefalinger fra offentlige utredninger, forskning og undersøkelser av praksis i skole-Norge. Videre har vi hentet kunnskap om spesialundervisning i Osloskolen gjennom en case-studie på åtte skoler i Oslo.

Bakgrunnen for arbeidet er skildret i konkurransegrunnlaget til oppdraget. Her skriver Utdanningsetaten følgende (side 3):

*Det spesialpedagogiske tilbudet i Osloskolen skal videreutvikles innenfor rammen av nasjonale føringer og forventninger på området. Det skal legges til rette for en inkluderende praksis ved at kompetanse, hjelp og støtte finnes tilgjengelig der barna er. I meld. St. 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO står det:*

*"Noen barn og elever får i dag tilbud i spesialklasser eller spesialskoler. Mange som får et slikt tilbud, opplever større sosial tilhørighet med andre barn og elever der enn i et ordinært tilbud. Det er likevel et mål at alle barn og elever skal kunne oppleve god tilrettelegging og et inkluderende fellesskap i ordinære tilbud.»*

Kjernespørsmålene i oppdraget er:

1. Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov styrkes?
2. Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Én rapport vil aldri kunne gjengi all kunnskapen vi har om hvordan man kan gi et godt og inkluderende opplæringstilbud til alle, og det kan være ulike syn på hvordan en best sikrer kvalitet og inkludering i opplæringen. Vi har forsøkt å gi et bredt og representativt bilde av litteraturen på feltet, og viser til metodekapittelet for nærmere redegjørelse. Vi har brukt flere kilder og metoder for å belyse praksis og utvikling i Osloskolen. For å beskrive de overordnede strukturene har vi presentert statistikk om spesialundervisningen i Oslo, beskrevet hvordan den samlede ressursfordelingsmodellen i Osloskolen kanaliserer penger til spesialundervisning og vi har beskrevet Oslo kommunes tilbud av spesialskoler, spesialgrupper og tilrettelagte grupper. Så langt det har vært mulig, har vi sammenstilt dette med tilsvarende data for utvalgte fylkeskommuner, store bykommuner og landet for øvrig.



Sist, men ikke minst har vi sett nærmere på praksis i enkeltskoler i Oslo. Vi beskriver funn i tidligere undersøkelser gjennomført i Osloskolen, og vi har gjort nye kvalitative undersøkelser på åtte utvalgte skoler.

Virkeligheten er for variert og mangefasettert til at vi kan klare å tegne det hele og fulle bildet av spesialundervisningen i Oslo. Det er like mange historier om spesialundervisningen i Osloskolen som det er elever, foresatte og ansatte. Rapporten gir dermed heller ikke et representativt bilde av praksis i Osloskolen. Vi har likevel tatt sikte på å gi en rik og nyansert beskrivelse av Osloskolens innsats og måloppnåelse i tilrettelegging for elever med spesialpedagogiske behov. Vi håper rapporten kan bidra til en opplyst diskusjon om videre prioriteringer i Osloskolen.

I våre undersøkelser har vi sett etter faktorer som hemmer eller fremmer tilrettelegging, læring, inkludering og muligheter til medvirkning. Organisatoriske faktorer som bidrar til tilrettelegging, læring, inkludering og muligheter til medvirkning har vi systematisert i kategoriene strukturelle forutsetninger, skolens ressursutnyttelse, skolens støttetjenester og samhandlingen med disse, samt samarbeid med andre tjenester som kan bidra til bedre tilrettelegging av elevenes opplæringssituasjon:

- Strukturelle forutsetninger dreier seg om betingelser for skolens innsats, som er utenfor skolens kontroll. Dette er eksempelvis skoleanlegg, fordeling av ressurser mellom skolene og tilbudsstruktur for byomfattende spesialskoler, spesialgrupper og tilrettelagte grupper.
- Skolens ressursutnyttelse handler om hvordan skolene innretter arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning, gitt skolens arbeidsbetingelser.
- Skolens støttetjenester handler om hvordan skolene samarbeider med viktige støttetjenester, og i hvilken grad skolens støttetjenester er innrettet til å gi skolene best mulig støtte.
- Skolens samhandling med andre tjenester og opplæringstilbud dreier seg om hvordan Osloskolen, og skolene i Oslo sikrer et helhetlig tjenestetilbud for elever med spesialpedagogiske behov. Her står overganger i opplæringsløpet og samhandling med bydelenes og spesialisthelsetjenestens tjenestetilbud sentralt.

Gjennom vår kartlegging og analyse av innsamlet dokumentasjon håper vi at vi har gitt Oslo kommune et godt utgangspunkt for videre vurdering av hvilke prioriteringer og satsinger som bør gjennomføres i årene som kommer.

## **1.2 Rapportens oppbygging**

Rapporten er delt i tre hoveddeler, i tillegg til innledning, metodebeskrivelse og referanseliste.

Innledningsvis gjør vi rede for problemstillinger og formål med rapporten, før vi deretter beskriver rapportens oppbygging og struktur.

Metodekapittelet skildrer inngående hvordan vi har arbeidet med innsamling og analyse av informasjon, både primære og sekundære kilder.

Del 1 inneholder lovgrunnlag og faglitteratur om spesialundervisning.

Del 2 inneholder en beskrivelse av de strukturelle forutsetninger som utgjør rammene for opplæringen i Osloskolen.

Del 3 oppsummerer våre kvalitative case-analyser innenfor temaene:

- medvirkning, inkludering, læringsutbytte i spesialundervisningen,
- organisering av spesialundervisningen,
- PPTs forutsetninger for arbeid med spesialundervisningen
- samt en kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud i Osloskolen, sett fra skolens og PPTs perspektiver.

Vedlagt rapporten kan man lese sammendrag av relevante styringsdokumenter, utredninger, revisjoner og forskningsartikler. Her har vi også samlet informasjon som er sendt til skoler og brukere, spørreskjema, intervjuguider og samtykkeskjema brukt i den kvalitative informasjonsinnhenting.

## 2 Metode

I dette kapitlet gjør vi rede for Norconsults bruk av metode i utredningen, ved å beskrive og drøfte metodiske valg under overskriftene forskningsdesign, forskningsstrategi, datainnsamling og analyse av data. Til sist drøfter vi styrker og svakheter med metodene som ligger til grunn for vårt arbeid.

Utdanningsetaten i Oslo kommune (UDE) er oppdragsgiver for utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlag for spesialundervisning i Oslo kommune. UDE har gitt problemstillinger i konkurransegrunnlaget til oppdraget, og også angitt overordnede føringer for valg av metode. Her fremkommer det blant annet, på side 3, at «Arbeidet skal bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag bestående av kunnskap fra barn og unge selv, foresatte, skolens ansatte samt erfaringskunnskap fra tjenestene og forskning og utredning.» Her tillegges kvalitativ innhenting av kunnskap fra Oslo skolen vekt i arbeidet. Videre i konkurransegrunnlaget (side 3) står det at arbeidet skal «... se hen til vurderinger og anbefalinger som følger i relevante utredninger, rapporter og stortingsmeldinger».

Norconsult kjenner ikke oppdragsgivers begrunnelser for metodevalg, men har tatt utgangspunkt i UDEs føringer, og sammen med oppdragsgiver detaljert ut disse i vårt forskningsdesign. Norconsult har i denne prosessen, på selvstendig grunnlag, gjort faglige, metodiske vurderinger, og det er primært disse vurderingene vi gjør rede for i metodekapitlet.

### 2.1 Forskningsdesign

Forskning er en prosess i flere faser der man produserer empiri på en systematisk måte for å oppnå økt innsikt og kompetanse (Saunders et al., 2016), og i designfasen i studien har vi planlagt hvordan forskningen skal gjennomføres. Forskningsprosessen har som mål å finne ut noe nytt gjennom innhenting og tolkning av data, og vårt formål med forskningsdesignet har vært å lage et rammeverk for arbeidet som kobler innsamling av data opp mot problemstillingene som skal belyses på en logisk måte. Det må være en logisk sammenheng mellom data og fenomenet man undersøker, og et forskningsdesign definerer data og kilder til informasjon (Johannessen et al., 2010).

Det er vanlig å skille mellom data som kan kvantifiseres og data som ikke kan kvantifiseres, og Grenness (2012) viser til et hovedskille mellom kvantitative og kvalitative forskningsdesign. Kvantitative data uttrykkes gjerne gjennom tall, og kvantitativ forskning kan være kjennetegnet av store utvalg der man, f.eks. gjennom spørreskjema, samler data med ønske om å få statistisk signifikante resultater (Johannessen et al., 2010). Grenness (2012) definerer ikke-kvantifiserbare data som kvalitative, og hevder dette i praksis ofte handler om verbale data, noe vi legger til grunn i vår innsamling av kvalitativt datagrunnlag.

Kvalitative metoder åpner for fyldige beskrivelser, og kan derfor være godt egnet dersom formålet med forskningen er å gå i dybden og studere fenomener, sammenhenger og opplevelser nærmere. Dette henger sammen med en fortolkende forskningsfilosofi, der man ønsker å tolke og forstå sammenhenger og virkelighet gjennom informantenes meninger og erfaringer (Saunders et al., 2016). I arbeidet med denne rapporten har vi gått i dybden for å finne empiri som kan belyse problemstillingene og funnene i innledende litteraturstudie, og har derfor hentet inn kvalitative data gjennom intervju av elever, ansatte og ledere i skole, samt ansatte og ledere i PP-tjenesten for å

utforske og besvare forskningsspørsmålene. Vi har også hentet inn kvalitative data i en spørreundersøkelse til foresatte med barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Litteraturstudien er gjennomført for å være sikker på at vi har hatt tilgang på siste oppdaterte forskningsbaserte kunnskap om temaet i undersøkelsen. Litteraturstudien er også en kvalitetssikring av vår forståelse av oppgaven, fenomenet vi ønsker å få kunnskap om, og av de spørsmålene vi ville bruke i intervjuene. Kunnskapen i feltet er under stadig utvikling, og nye data, hypoteser, teorier og undersøkelser vil komme til. Litteraturstudien er derfor et øyeblikksbilde av status på fagfeltet i dag. Tilgjengelig kompetanse i prosjektgruppa er utgangspunkt for hvilke søkeord som er benyttet i litteraturstudien. Søket er gjort så bredt at det skal fange opp den kunnskapen som er relevant for denne oppgaven.

Ulike typer forskningsdesign sier noe om hvorvidt man ønsker å beskrive, forklare eller eksplorere et fenomen (Saunders et. al., 2016).

- Beskrivende forskningsdesign: Et beskrivende design er strukturert og regelbundet, og brukes gjerne for å beskrive tydelige problemstillinger. Tydelige retningslinjer legger her føringer for klare definisjoner og tydelige målinger.
- Forklarende forskningsdesign: Hensikten med forklarende forskningsdesign er å finne og forklare sammenhenger mellom årsak og virkning. Forklarende design er også strukturerte (Ghauri & Grønhaug, 2005).
- Eksplorerende forskningsdesign: Eksplorerende design er gjerne mer fleksible enn beskrivende og forklarende design, og brukes ofte når man vil bygge kunnskap og utvikle forståelse (Grenness, 2012).

Vårt formål er å utvikle mer kunnskap og forståelse ved å utforske følgende to forskningsspørsmål:

- Hvordan kan skolens forutsetninger for å møte elever med behov for spesialpedagogisk hjelp styrkes?
- Hvordan bør kapasitet i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper balanseres opp mot en ambisjon om å styrke de ordinære skolenes forutsetninger for å sikre alle elever et godt og inkluderende opplæringstilbud?

Vi har derfor valgt et eksplorerende design i oppgaven. Innhenting av kunnskap kan påvirke en forskningsoppgave underveis, noe som også har vært tilfelle i vårt arbeid. Informasjonsinnhenting og litteraturstudien i første del av rapporten, har blant annet påvirket spørsmål, intervjuguider og informantutvalg i senere faser av rapporten. Vår tilnærming kan samtidig også sies å være forklarende, fordi vi i vårt arbeid ser på årsaks-virkningsforhold mellom forskning/teori, styringssignal og praksis.

## **2.2      Forskningsstrategi**

For å besvare forskningsspørsmålene må man skaffe data, og planen for hvordan man skal hente data kan defineres som undersøkelsens forskningsstrategi (Saunders et al., 2016). Strategien henger sammen med valg av metode, og grunnleggende vitenskapsteoretiske skiller påvirker valgene. I følge

Grenness (2012) kommer to grunnholdninger til hvordan man ser på virkeligheten til uttrykk gjennom et positivistisk og et fenomenologisk paradigme. Det positivistiske paradigmet er mest vanlig i naturvitenskapen og betinger kvantitative strategier, mens de humanistiske vitenskapene bygger på det fenomenologiske paradigmet og bygger primært på kvalitative forskningsstrategier.

Johannessen et al. (2010) forklarer fenomenologi som kvalitativt forskningsdesign med at man nærmer seg et fenomen ved å utforske og beskrive menneskers opplevelser av, erfaringer med og forståelse av fenomenet. Hensikten er at informantenes perspektiver skal skape større innsikt og forståelse av problemstillingen og fenomenet i lys av eksisterende teorier.

Oppdragsgiver har valgt en multipel casestudie som strategi for datainnsamling i flere av problemstillingene. En slik strategi kan være egnet til å undersøke fenomener og gi større innsikt i hvordan spesialundervisningen organiseres, forstås og fungerer i Oslo skolen. Strategien kan gi systematiske og detaljerte beskrivelser, som igjen kan gi innsikt og mer helhetlig forståelse av problemstillingen.

Gjennom vår multiple casestudie har vi fått innsikt i 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. Slik kan innsikten fra casestudiene bygge kunnskap og innsikt til å videreutvikle praksis i tråd med nasjonale føringer og anbefalinger i forskningen. Det er likevel viktig å poengtere at kvalitative metoder gir informasjon som kan være vanskelig å generalisere. Kvalitative metoder gir gjerne svar på spørsmål som hva, hvorfor og hvordan, og er således egnet for å få frem informantenes opplevelser og vurderinger; fortellinger bak tellingene i kvantitative undersøkelser.

### **2.3 Datainnsamling**

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for innsamling av data, herunder utvalgsstrategi, valg av case og informanter, utvalgsstørrelse samt innhenting av data gjennom litteraturstudier, intervju og spørreundersøkelse.

#### **Utvalgsstrategi**

Utvalg handler om hvordan man velger informanter og/eller enheter som kan bidra med data til undersøkelsen (Saunders et al., 2016). Utvalget må være hensiktsmessig ved at det er knyttet til formålet med undersøkelsen, og gjøre det mulig å besvare problemstillingene i studiet (Saunders et al., 2016). Man kan skille mellom to hovedformer for utvalg; representativt og ikke-representativt. Representativt utvalg er mest vanlig i kvantitative design med spørreundersøkelser eller eksperiment. En slik form for utvalg fordrer en sannsynlighet for at utvalget representerer helheten med en viss statistisk sikkerhet. Ikke-representativt utvalg betyr at man subjektivt vurderer og plukker ut et utvalg av enheter, i vårt tilfelle skoler med tilhørende informanter, som skal bidra med data til undersøkelsen. Man vil til en viss grad ha mulighet til å generalisere funn også gjennom en slik utvalgsstrategi, men ikke på statistisk sikkert grunnlag (Saunders et al., 2016).

Oppdragsgiver har i konkurransegrunnlaget lagt føringer for utvalg til de ulike problemstillingene i studien, slik:

- **Status og utviklingstrekk i Oslo:** «Sammenstilling av data om spesialundervisning i Oslo kommune med data fra andre store bykommuner og nasjonalt.»
- **Oppsummering av tilbudsstruktur og finansiering av spesialundervisning i store bykommuner og fylkeskommuner:** «Sammenstilling av data om spesialundervisning i Oslo kommune med data fra andre store bykommuner / fylkeskommuner og nasjonalt.»
- **Hvordan skolene organiserer arbeidet med spesialundervisning:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom kvalitativ undersøkelse av et mindre utvalg skoler, og foreliggende dokumentasjon ...»
- **Vurdering av PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom undersøkelse av et mindre utvalg skoler, og ved undersøkelse av foreliggende dokumentasjon ...»
- **Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud:** «Problemstillingene skal kartlegges gjennom casestudier av et mindre utvalg skoler, og ved undersøkelse av foreliggende dokumentasjon ...»
- **Kvalitet i spesialundervisningen - brukerperspektivet:** «Det skal gjennomføres intervjuer med utvalgte elever som får spesialundervisning. Følgende elevgrupper skal være representert: GS: Elever på nærskolen, elever i spesialgrupper og elever i spesialskole. VGS: Elever i ordinære grupper, elever i tilrettelagte grupper og elever i spesialskoler. Det skal være omtrent tre elever fra hver gruppe. Det skal gjennomføres spørreundersøkelse blant foresatte til elever som får spesialundervisning. Det skal vurderes å gjennomføre spørreundersøkelse blant elever som får spesialundervisning ...»
- **Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen - brukerperspektivet:** «Det skal gjennomføres intervjuer med utvalgte elever som får spesialundervisning. Følgende elevgrupper skal være representert: GS: Elever på nærskolen, elever i spesialgrupper og elever i spesialskole. VGS: Elever i ordinære grupper, elever i tilrettelagte grupper og elever i spesialskoler. Det skal være omtrent tre elever fra hver gruppe. Det skal gjennomføres spørreundersøkelse blant foresatte til elever som får spesialundervisning. Det skal vurderes å gjennomføre spørreundersøkelse blant elever som får spesialundervisning ...»
- **Vurdering av kvalitet og mulighet for brukermedvirkning - arbeidstakerperspektivet:** «Oppdragstaker skal gjennomføre en kvalitativ undersøkelse på et utvalg skoler i videregående skole, ungdomsskoler, barneskoler og 1-10 skoler. Som del av tilbudet skal oppdragstaker vurdere hvordan undersøkelsen skal gjennomføres og avgrensninger av oppdraget.»

I arbeidet med rapporten har vi hatt to tilnærminger til strategi for datainnhenting. Innhenting av utvalgt litteratur vi har lagt til grunn i rapporten, sekundærdata som er innsamlet av andre, er nærmere omtalt i et eget avsnitt senere i dette kapittelet. Når det gjelder primærdata for rapporten, data innsamlet av Norconsult, er det valgt målrettet sampling. Dette er en form for ikke-representativt utvalg som er vanlig i casestudier: Vi har, sammen med oppdragsgiver, drøftet og valgt case og informanter som er formålstjenlige for å kunne svare på forskningsspørsmålene våre, og som gjør at data og analyser kan gi relevante bidrag til å belyse problemstillingene knyttet til spesialundervisning i Oslo skolen. Man kan videre argumentere for at utvalgsstrategien nærmer seg det Saunders et al.

(2016) kaller typisk case-utvalg, der man plukker case og informanter som man subjektivt vurderer som «typiske».

### **Valg av case og informanter**

I vår rapport inngår informasjon fra elever, foresatte, ansatte og ledere, samt tilknyttede PP-rådgivere, fra til sammen åtte skoler i Oslo kommune. I tillegg er to ledere i PP-tjenesten i Oslo kommune intervjuet.

Oppdragsgiver ønsket variasjon og bredde i utvalget med tanke på geografisk spredning, ulike skoleslag og ulikt omfang av spesialundervisning. Målet var å belyse problemstillingene fra ulike sider og få fram ulike perspektiver og fortellinger, uten at man hadde en ambisjon om å fortelle den ene eller hele sannheten om Osloskolen. Skoler som siste tiden hadde hatt stor belastning med tanke på f.eks. tilsyn, skulle skånes fra deltagelse.

Case-skolene bestod av både videregående skoler og grunnskoler. I studien inngår skoler fra seks bydeler, der både indre og ytre bydeler, samt bydeler i både øst og vest, er representert. Følgende skoleslag skulle inngå i utvalget:

- Ordinær skole
- Ordinær skole med spesialavdeling
- Spesialskole

På bakgrunn av disse kriteriene, ble et forslag til aktuelle skoler sendt fra oppdragsgiver til Norconsult, som gjorde endelig, tilfeldig utvalg.

De åtte case-skolene ble først orientert om prosjektet og forventningene til deltagelse gjennom e-post fra UDE. Etter denne første kontakten, overtok Norconsult videre dialog og planlegging av informasjonshenting via en egen kontaktperson på hver skole.

For hver av de åtte case-skolene ble det gjennomført intervju med følgende informanter / informantgrupper:

- Ressursteam
  - Deltagere: rektorer, avdelingsledere, ressurslærere, spesialpedagoger og PP-rådgivere. Det ble vurdert at helsesykepleier ikke var relevant deltager, da fokus og problemstillinger i studien handler om spesialundervisning. Tema i intervjuene var organisering, ressurser, kompetanse, medvirkning og samarbeid med eksterne støttetjenester (se intervjuguide i vedlegg).
- Rektor
  - I noen tilfeller var rektor også med i gruppeintervjuene med ressursteam. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på finansieringsordningen og samarbeid med eksterne støttetjenester (se intervjuguide i vedlegg).
- Avdelingsleder spesialavdeling

- På skoler med spesialavdeling, ble det gjort eget intervju av leder for avdelingen. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på det spesialpedagogiske arbeidet i spesialavdelingen (se intervjuguide i vedlegg).
- PP-rådgiver
  - I de fleste tilfellene var PP-rådgiver med i gruppeintervjuene med ressursteam. Dette intervjuet ble en oppfølging av ressursteamintervjuene, med mulighet til fordypning og ekstra fokus på PP-tjenestens forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging (se intervjuguide i vedlegg).

For fem av skolene, både grunnskoler og videregående skoler, ble det i tillegg avtalt intervju med følgende informanter:

- Elever
  - Det ble sendt ut informasjon og samtykkeskjema til alle foresatte med elever som har vedtak om spesialundervisning (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Av disse fikk vi samtykke fra foresatte og elever til å gjennomføre 28 elevintervju. Ut fra disse potensielle informantene, skulle den enkelte skole plukke tre vilkårlige elever som skolen mente ville være i stand til / være trygge i et intervju på ca. 30 minutt med eksterne personer. Det ble gjort et utvalg på til sammen 14 elever fra 5 av case-skolene, noe som var i tråd med føringer for elevintervju og omfang skissert i konkurransegrunnlaget. 14 elever fra både grunnskole og videregående skole, og fra ordinær skole, spesialskole og spesialavdeling ble intervjuet. Tema i intervjuene var inkludering, læringsutbytte og medbestemmelse (se intervjuguide i vedlegg til rapport, datert 21.12.22).
- Andre ansatte
  - Det ble avtalt intervju med *andre ansatte* på de samme fem skolene som også hadde elevintervju. Det ble sendt en forespørsel til skoleledelsene om å plukke ut en liten gruppe ansatte til gruppeintervju, bestående av kontaktlærer, spesialpedagog og andre ansatte (f.eks. assistent og fagarbeider) som jobber direkte med elever med rett til spesialundervisning. Det ble ikke lagt andre føringer for utvalg enn dette. Her ønsket vi å være ydmyke i forhold til hva skolene kunne klare å administrere og dekke inn med vikarer. I praksis intervjuet vi grupper på to-tre ansatte på fire av skolene. Den femte skolen klarte ikke å stille med informanter, pga. sykdom i personalet. Tema i intervjuene var inkludering, læring og medvirkning (se intervjuguide i vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Se ellers mer om «metning» i kapitlet om utvalgsstørrelse.

Alle intervjuene skulle i utgangspunktet gjennomføres ved fysisk besøk på skolene i løpet av oktober og november 2022. På grunn av konsulentenes reisevei, ble det laget et stramt reiseopplegg med besøk på hver skole. Blant intervjuene med enkeltpersoner som av ulike årsaker ikke kunne gjennomføres, ble det for noen avtalt nytt fysisk besøk og for andre avtalt og gjennomført intervju via Teams. Følgende intervju ble gjennomført via Teams: to elevintervju, ett rektorintervju, tre PP-rådgiverintervju og intervju med to ledere i PP-tjenesten.



For hver av de åtte case-skolene, ble det i tillegg gjennomført anonym, digital spørreundersøkelse blant foreldre med barn som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Alle foreldre med barn som har enkeltvedtak på skolene ble invitert til å delta gjennom et kombinert informasjons- og samtykkeskriv. Av disse fikk vi samtykke til å sende ut digitalt spørreskjema til 25 foresatte, ett skjema per barn, hvorav 13 foresatte svarte på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen var en kvalitativ undersøkelse med 20 spørsmål, hvorav 17 var åpne spørsmål der informanten skulle skrive svar og refleksjoner i egne tekstbokser (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22)

### **Utvalgsstørrelse og metning i case-studiene**

I kvalitative forskningsmetoder henter man data fra et avgrenset antall informanter. Det er vanlig å intervju informanter helt til man opplever at det kommer lite ny informasjon, noe som benevnes som metning (Saunders et al., 2016). Hensynet til metning må avveies mot mengden data man samler inn, og muligheten man har til å bearbeide og analysere dataene på en systematisk og god måte. Innsikten man oppnår fra innsamlede data, vil i mange tilfeller ha mer å gjøre med kvaliteten på datainnsamling og analyseferdigheter, enn utvalgsstørrelsen (Saunders et al., 2016). I dette bildet spiller også tidsaspektet inn. I vårt arbeid har begrenset tid fra oppstart til avslutning med rapport bidratt til å sette grenser for hvor mange skoler, og dermed informanter, vi har hatt mulighet til å intervju, og hvor mye informasjon det har vært tid til å analysere.

I undersøkelsen startet vi ut med intervju av både ledelse og ansatte som del av ressursteam. I bearbeidelsen av informasjon, både gjennom litteraturstudier og fra intervju, fant vi ut at vi hadde behov for å komplettere bildet av spesialundervisningen ytterligere med flere ansattstemmer, særlig med tanke på temaene medvirkning, læringsutbytte og inkludering. Det ble derfor foretatt ytterligere intervju med andre ansatte, se over. Ut over dette opplever vi at vi nærmet oss metning i intervju med både PP-ansatte, elever og ledere.

Når det gjelder spørreundersøkelsen blant foreldre, ser vi at vi med fordel skulle hatt flere respondenter. Av de 13 respondentene, ser vi at om lag halvparten benyttet muligheten til å svare svært utfyllende med både faktaopplysninger og refleksjoner, mens den resterende halvparten i mindre grad svarte utfyllende.

Vurdert opp mot mengden av data som vi innenfor rammen av oppdraget skulle bearbeide, mener vi at vi ikke har nådd fullstendig metning, men at utvalgsstørrelsen har vært hensiktsmessig for å belyse problemstillingene innenfor tidsrammen, og at de ulike respondentgruppene gir verdifulle bidrag til ny og dypere innsikt fra ulike perspektiver.

#### **2.3.1 Innhenting av data**

Ved datainnhenting kan man hente primærdata eller sekundærdata. Ved innhenting av primærdata henter man selv data og opplysninger for første gang, i motsetning til sekundærdata hvor man tar i bruk data som er innhentet av andre tidligere (Jacobsen, 2005). Vi har valgt å hente både primærdata og sekundærdata i denne studien:

### Primærdata – intervju og spørreundersøkelse

Primærdata er data som er innsamlet spesielt for å svare på de konkrete problemstillingene i oppdraget, og som kan være godt egnet i et eksplorerende design som i denne studien (Saunders et al., 2016). Primærdata er i dette oppdraget samlet inn via intervju og spørreundersøkelse. Ved å bruke primærdata har vi i større grad kontroll på kvaliteten på dataene enn ved bruk av sekundære kilder, noe som kan styrke gyldigheten av funnene våre (Saunders et al., 2016).

I casestudier kan man benytte ulike strategier for innhenting av primærdata. Den vanligste tilnærmingen er det kvalitative intervjuet, og i denne oppgaven har vi brukt det Grenness (2012) kaller semistrukturert eksplorerende intervju. Semistrukturerte intervju har en fleksibel form, der man ut fra en intervjuguide med tema og spørsmål kan tilpasse både rekkefølge og spørsmålsformuleringer underveis i intervjuet. Dette gir fleksibilitet og kan skape flyt i samtalen. Gjennom åpne spørsmål som oppfordret til refleksjon, fikk vi lengre tankerekker fra flere av respondentene, og vi kunne underveis be om begrunnelser og eksempler. Svarene kan da gi genuin informasjon som kan føre til ny forståelse og kunnskap rundt problemstillingene. Dette øker sannsynligheten for å konkludere i forhold til problemstillingen (Saunders et al., 2016).

Vi utarbeidet egne intervjuguider for intervju med de ulike respondentgruppene (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Tema og spørsmål ble utledet av problemstillingene i oppdraget, samt av kunnskapsinnhenting fra teorikapittelet. Spørsmålene til ledelse, ansatte, elever og foresatte er delvis ulike. Flere samsvarer likevel på en slik måte at de gir svar på flere av de samme temaene, men fra respondentenes ulike ståsted. Rekkefølgen på tema og spørsmål ble bestemt ut fra et ønske om å skape trygghet i intervjusituasjonen, samt for å få til en form som kunne innby til refleksjon. Språket i guiden ble tilpasset målgruppen, slik at dette ikke skulle skape usikkerhet hos informant eller påvirke svarene i en bestemt retning. Elevene fikk f.eks. i større grad snakke om trivsel, venner og læring, mens ansatte måtte forholde seg til faglige begreper som læringsutbytte, inkludering og medvirkning.

Før informasjonsinnhenting, sendte vi ulike skriv med informasjon om oss og prosjektet til våre skolekontakter, som distribuerte videre til de ulike informantgruppene (se vedlegg til rapport, datert 21.12.22). Informasjonen var tilpasset de ulike målgruppene. Foreldre fikk i samtykkeskrivet informasjon om blant annet formål med oppdraget og om anonymitet, både når det gjaldt spørreundersøkelse blant foreldre og intervju med elever. Ressursteamene fikk informasjon om oppdraget, om anonymitet i forhold til identitet og skole, samt overordnede tema for intervjuene. Elevene fikk muntlig informasjon om prosjektet og informasjonsinnhenting via skolens kontaktperson / trygge voksne.

Slik kunne respondentene være forberedt på rammer og overordnet tema, og brukerne hadde forutsetninger for å takke ja eller nei til deltagelse.

I korrespondansen med informantene i forkant av intervjuene, la vi vekt på anonymitet og diskresjon knyttet til deltagelse. Dette gjorde vi fordi temaene vi belyser potensielt kan innebære kritikk mot f.eks. system, samarbeidsparter, egen skole, ledelse eller skoleeier, og vi ønsket ikke at deltagelse i undersøkelsen skulle oppleves belastende i så henseende. Vi ville trygge respondentene på at vi ivaretar hensynet til anonymitet, også fordi det da kunne være lettere å få ærlige svar fra informantene (Saunders et al., 2016).

### Sekundærdata – litteratur og dokumentasjon fra UDE, PPT og skolene

I tillegg til å innhente primærdata gjennom intervju og spørreundersøkelse, har vi hentet sekundærdata ved dokumentgjennomgang og dokumentanalyse av relevante forskningsartikler, offentlige utredninger, lokale og nasjonale styringsdokument, samt skolenes egne rutinebeskrivelser.

Sekundærdata er data som er samlet inn av andre, og som opprinnelig har hatt et annet formål enn problemstillingene i denne utredningen. Mange slike data ligger lett tilgjengelige i offentlige databanker og registre eller er lett søkbare som publiserte artikler og utredninger, f.eks. i ulike forskningsdatabaser. Årsaken til at vi har brukt sekundærdata, er et ønske fra oppdragsgiver om å se funn fra den kvalitative innhenting av primærdata i lys av relevant forskning, offentlige utredninger og lovgrunnlag på området. Vi har benyttet sekundærdata som vi anser som relevante for utredningen, og som kan bidra til å styrke eller eventuelt svekke funn og antagelser utledet fra de kvalitative undersøkelsene. Slik kan sekundærdata bidra til å øke overførbarheten av funn i case-studien i en triangulerende prosess. Se mer om triangulering og overførbarhet i avsnittet om validitet senere i metodekapittelet.

I utgangspunktet ble vi av oppdragsgiver tildelt 13 konkrete dokumenter som skulle gjennomgås, oppsummeres og analyseres. Listen med dokumenter har senere, i dialog med oppdragsgiver, blitt justert med tanke på antall og hvilke dokument som skulle brukes som et teoretisk bakteppe for den kvalitative informasjonsinnhenting. Følgende styringsdokumenter, utredninger og revisjoner er oppsummert og benyttet som del av kunnskapsgrunnlaget i rapporten:

- Meld.St.6 (2019-2020) - Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet, 2019)
- Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl, T. et al., 2018)
- NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismeforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)
- Barneombudets fagrappport 2017. Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. (Barneombudet, 2017)
- Rambøll Management Consulting og Comte Bureau sin rapport Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn- kartlegging og behovsanalyse
- Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025 (Utdanningsdirektoratet, 2022)
- Forslag til ny opplæringslov (Regjeringen, 2021)
- Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Hustad et al., 2016)
- Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (Andrews et al. 2018)
- Den nasjonale evalueringen av SFO "Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle" (Wendelborg et al. (2018)
- Elevenes beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune (Buli-Holmberg et al., 2008)

**Kunnskapsoppsummering spesialundervisning**

En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen

Oppdragsnr.: 52206909 Dokumentnr.: 1 Versjon: 2

- Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2021)
- Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)
- Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole. (Oslo kommune-Kommunerevisjonen, 2018)
- Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen (Wendelborg C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J., 2017)

Utdanningsetaten har videre bidratt med å fremskaffe relevante data fra Osloskolen og PP-tjenesten, f.eks. politiske dokumenter, kommunalt revisjonsarbeid, organisasjonskart samt rutiner og informasjon som er tilgjengelig på kommunens eget Intranett.

Vi har hentet informasjon fra Bergen kommune, Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune og Vestland fylkeskommune for å belyse og sammenligne tilbudsstruktur og finansieringsmodeller. Dette har vi gjort ved direkte henvendelser til de aktuelle kommunale / fylkeskommunale avdelingene, via e-postkorrespondanse og gjennom telefonsamtaler og intervju på Teams. Vi har i tillegg brukt offentlig tilgjengelige data om kvalitet og ressursbruk, blant annet data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og SSB (KOSTRA).

I tillegg har vi gjort litteratursøk på aktuell forskning, og brukt funn for å belyse problemstillingene og begrunne anbefalinger i rapporten:

**Litteratursøk**

For litteratursøk har vi benyttet Oria. Alle søk er avgrenset tidsmessig fra 2005 til 2022. Ekskludert fra resultatene er blant annet masteravhandlinger, videoer og trykte bøker, og kun treff på engelsk eller skandinaviske språk er vurdert, som et begrenset utvalg av studier om norsk kontekst.

Søk på «Special education» i kombinasjon med Norway, ga 1996 treff. Treffene ble sortert i kategoriene medvirkning, PP-tjenesten, spesialundervisning og student voices. 46 artikler ble valgt ut med grad av relevans for norsk kontekst. Når vi spesifiserte søket med videregående opplæring, fikk vi 61 treff, 11 andre studier ble valgt ut i utvalget. Det er et begrenset antall av dette kunnskapsgrunnlaget som er benyttet i denne rapporten; utvalg er gjort ut fra en faglig og skjønnsmessig vurdering av relevans for norsk kontekst og de konkrete problemstillingene.

Tabell 1: Utdypende beskrivelse av kriterier for litteratursøk.

Kriterium	Utdyping
Emne	Litteratur / studier skal omhandle forhold som er relevante for organiseringen av spesialundervisning i Norge.
Type publikasjon/ studier	Studiene skal være publisert i fagfelleverdert tidsskrift.
Språk	Engelsk og skandinaviske språk
Tilgjengelighet	Litteraturen skal være tilgjengelig, elektronisk eller i andre formater, innenfor tidsrammen 2005- 2022

Fordi feltet for oppdraget delvis er bredt og delvis er særnorsk, har vi valgt å gjøre flere litteratursøk. Enkelt søk med søkeord «PP-tjenesten» ga i Oria 33 treff for norske studier. Vi innlemmet 14 artikler og det ble senere tilført 5 artikler, et relevant utvalg av disse er brukt aktivt i rapporteringen til UDE.

Med tanke på medvirkningsaspektet og elevstemmen i oppdraget, ble det foretatt et eget litteratursøk, der vi innlemmet Bossaert et al. (2015), i tillegg til det tidligere funnet fra Tøssebro & Wendelborg (2019). Når det gjelder elevens stemme, fant vi seks studier fra norsk kontekst, som ikke ble innlemmet pga. relevans.

I litteratursøkene har vi fanget opp den norske diskursen ved disse problemstillingene, men ikke den internasjonale. Det er heller ikke formålet med dette oppdraget.

Følgende 18 forskningsartikler er oppsummert og aktivt brukt som teorigrunnlag i utredningen:

- Joint reflection on action—a prerequisite for inclusive education? A qualitative study in one local primary/lower secondary school in Norway (Bjørnsrud og Nilsen, 2019)
- Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures (Buli-Holmberg et al., 2019)
- Integrating students with disabilities in school. Lessons from Norway (Finnvold, 2021)
- Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway’s Approach to Special Education (Gøranson et al., 2021)
- Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders’ perceptions of current needs and common approaches (Cameron, 2016)
- Inclusion in Norwegian schools: Pupils’ experiences of their learning environment (Haug, 2020)
- National regulations and guidelines and the local follow-up in the chain of actions in special education (Nilsen og Herlofsen, 2020)
- Succeeding in inclusive practices in school in Norway – A qualitative study from a teacher perspective (Sigstad et al, 2021)

- Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools (Wendelborg & Tøssebro, 2011)
- Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (Fylling og Handegård, 2009)
- The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015 (Moen et al, 2018)
- Individet i et systemperspektiv; Sakkyndighetsarbeid i PPT (Samuelsen & Bargel, 2018)
- Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» Evaluering av lære kandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov (Markussen et al., 2018)
- Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities (Gustavsson et al., 2021)
- Students with Special Educational Needs—Social Inclusion or Marginalisation? Factors of Risk and Resilience in the Transition Between School and Early Adult Life (Kvalsund og Bele, 2010)
- Disability (Tøssebro & Wendelborg, 2019)
- Social participation of students with special educational needs in different educational systems (Bossaert et al, 2015)
- Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge (Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T, 2020:02)

I dokumentgjennomgangen har vi delvis benyttet systematikken i kvalitativ innholdsanalyse, som innebærer å systematisere tekst, tekstutdrag og tekstelement som er relevant for å belyse de spesifikke problemstillingene (Grønmo, 2022). Kildetilfanget har både økt og endret seg etter hvert som nye problemstillinger ble avdekket, og gjennomgangen har ført til at materialet er generert og presentert gjennom ulike kategorier og tematisk inndeling. Slik har behandling av primærdata og sekundærdata gått hånd i hånd, og gjensidig påvirket hverandre i analyseprosessen.

### **Spørreundersøkelse til foresatte**

Spørreundersøkelsen til foreldrene ble digitalt gjennomført i *Microsoft Forms*, og distribuert til foreldrene fra respektive skoler via e-post. Foresatte svarte anonymt, men vi ba om opplysninger om skole og trinn for at vi i analysen kunne lete etter sammenhenger i funn mellom ulike skoleslag og alder. I presentasjonen av data og funn, er dette anonymisert på skolenivå.

### **Intervjuene**

Avtaler om tidspunkt og sted for intervju ble gjort via Norconsults skolekontakter på de ulike skolene. Unntak er noen av intervjuene med rådgivere og ledere i PP-tjenesten, som ble avtalt direkte av Norconsult.

Vi ba skolene ordne med egnet sted for intervju. Stort sett var dette egnede lokaler med plass til alle rundt et bord, f.eks. ett av skolens møterom. Noen steder ble intervjuene foretatt på små kontorer eller på grupperom og klasserom med ulik møblering. Saunders et al. (2016) anbefaler intervju i rolige og kjente omgivelser for å skape en trygg ramme. Dette ble i ulik grad ivaretatt, uten at vi har

indikasjoner på at de fysiske rammene har påvirket informantene og informasjonsinnhentingene negativt.

### Varighet

- Gruppeintervju med ressursteam hadde varighet på ca. 1,5 time.
- Gruppeintervju med andre ansatte varte ca. 1 time.
- Intervju med PP-rådgivere og ledere hadde en ramme på ca. 45 min.
- Elevintervjuene hadde en varighet på 30-45 min.

Tiden ble i noen av intervjuene opplevd som knapp, og vi måtte i noen situasjoner forsere intervjuguiden for å komme innom planlagte tema og problemstillinger.

En løsning med lydopptaker og senere transkribering av intervjuene ble vurdert i tidlig fase i prosjektet, men ble forkastet pga. tidsaspektet, og fordi vi kunne sikre god intervjustyring og kvalitet i notatene ved at vi var to medarbeidere som gjennomførte hvert intervju. Den ene hadde i hovedoppgave å stille spørsmål og lede dialogen, den andre hadde som hovedansvar å ta feltnotater. Dette vurderte vi som en hensiktsmessig arbeidsfordeling, der vi både fikk dekket behovet for fokus på informanter og detaljert nedtegning av informasjon. Slik kunne vi holde fokus på informantene, styre ordet, skille respondenter fra hverandre og lettere få en dynamisk samtale ved å følge opp med blikk, kroppsspråk og ytringer som signaliserte interesse (Saunders et al., 2016). Vi hadde også mulighet til å hjelpe hverandre med å holde fokus, passe tid, fordele ordet, og ellers komme med oppfølgingsspørsmål der det var relevant.

Underveis i intervjuet fungerte intervjuguiden som en veiledning. Dette gav mulighet til å forfølge og utdype interessante svar som kom fra respondentene. Det viste seg at i de første åpne temaene, så reflekterte mange av informantene over problemstillinger og tema som kom senere i intervjuguiden. Underveis i intervjuene tillot vi oss derfor noen små pauser for å orientere oss i egen intervjuguide, og sikre at vi hadde vært innom alle temaene vi ønsket belyst. I ettertid måtte vi også orientere oss i egne notater, og flytte innspill til «riktig sted» i dokumentet med feltnotater.

For å sikre at respondentenes svar ikke ble misforstått, stilte vi oppklarende spørsmål og oppsummerte svarene underveis. Dette er viktig i kvalitative intervju, og kan, ifølge Saunders et al. (2016), hindre skjev eller ukomplett tolkning av informasjonen.

## **2.4 Analyse av data**

Dataanalyse handler om å skaffe orden og oversikt over et datamateriale (Grenness, 2012), og Anne Ryen (2002) hevder at den kvalitative analyseprosessen er en «... rotete, tidkrevende, ikke-lineær, kreativ prosess med rom for mye tvil ...». Innsamlede data må bearbeides slik at de kan håndteres videre, og i denne bearbeidingen er datareduksjon sentralt (Grenness, 2012). Man kan redusere data gjennom seleksjon, sammenslåing og systematisering. I en slik prosess, der man ofte først plukker datamaterialet fra hverandre, for etterpå å sette det sammen igjen, er det viktig at meningsinnholdet i dataene blir bevart (Johannessen et al., 2010).

En vanlig måte å skaffe orden i og oversikt over de innsamlede data, er å benytte koding. Ved å kode tekst kan man kategorisere data, f.eks. ord, setninger og avsnitt etter meningsinnhold. Datadrevet koding oppstår induktivt av selve datamaterialet, mens teoridrevet koding tar utgangspunkt i aktuell teori og hypoteser som man vil teste ut (Saunders et al., 2016). Datadrevet koding er knyttet til ønsket om ikke å være bundet av tidligere teori og heller bygge ny teori med utgangspunkt i data, men dette kan være komplisert og tidkrevende å få til. Teoridrevet koding kan på sin side knytte forskningen til teori og tidligere forskning, gi klare rammer for sortering og koding, men kan kritiseres for å ikke åpne godt nok opp for ny teoriutvikling (Saunders et al., 2016). I praksis hevder Saunders et al. (2016) at man i kodingsprosessen gjerne benytter element fra både datadrevet og teoridrevet koding.

I dataanalysen har vi fulgt rådene fra Saunders et al. (2016), om å begynne kodingen med utgangspunkt i rapportens teoridel, og først lete etter funn som eksplisitt kunne belyse problemstillingene. Med en form for tematisk koding, jaktet vi videre på refleksjoner og uttalelser, mønstre og sammenhenger som kunne tilføre kunnskap om de konkrete problemstillingene. Til slutt forsøkte vi å sammenfatte materialet gjennom en selektiv koding, med mål om å komme fram til noen sentrale kategorier som forklarte og oppsummerte funnene. Slik har andre og nye kategorier oppstått underveis, som del av databehandlingen og analysen av både primærdata og sekundærdata.

Utgangspunktet for kodingen er feltnotater fra intervjuene. Feltnotatene ble svært detaljerte og omfattende, fordi vi ikke ønsket å miste informasjon. I noen tilfeller måtte den som noterte skrive forkortelser, som i ettertid ble rettet og skrevet helt ut. I noen tilfeller ble feltnotatet en forenklet oppsummering av lengre resonnementer. Det ligger en fare i at noe informasjon kan ha gått tapt i denne prosessen. En klar føring og intensjon var uansett at meningsinnholdet skulle bevares, og i flere tilfeller stoppet vi opp i intervjuene for å sikre at den som noterte fikk med seg utsagn og refleksjoner. I rapporten bruker vi mange sitater fra informantene. Her kan noen nyanser i ordlyd ha endret seg i prosessen fra muntlig utsagn i intervjuet, via skriftlig nedtegnelse i feltnotatene og over i rapport.

### **Metodiske utfordringer**

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for metodiske utfordringer i vårt arbeid, herunder i hvilken grad resultatene er til å stole på. Dette handler blant annet om i hvilken grad undersøkelser, informasjonsinnhenting og analyse er gjort på en systematisk og gjennomtenkt måte. Tilliten til data og resultater blir gjerne knyttet til begrepene reliabilitet og validitet (Grenness, 2012), og vi vil videre drøfte utfordringer knyttet til de to begrepene.

#### **Reliabilitet**

Reliabilitet, eller pålitelighet, dreier seg om man ville fått tilsvarende resultater hvis man gjennomførte forskningen på nytt med lik forskningsmetode (Saunders et al., 2016). I denne sammenhengen legger Grenness (2012) vekt på at forskningsopplegget blir beskrevet åpent og detaljert. Våre semistrukturerte intervjuguider åpnet for en eksplorerende form som det er vanskelig å etterligne, og Saunders et al. (2016) hevder det er krevende å kopiere en kvalitativ, eksplorerende undersøkelse, fordi en av styrkene til intervju nettopp er at man kan undersøke fenomener i komplekse og dynamiske kontekster. Vi mener at ved å beskrive forskningsopplegget og forklare de metodiske valgene våre slik vi har gjort, så kan andre lettere gjennomføre en lignende studie. Man kan da lettere sette prøve på det som er gjort, vurdere kvaliteten og tolke funn og analyser.



Påliteligheten til vårt arbeid kan også påvirkes av ulike feiloppfatninger og systematisk skjevhet (bias) i forskningsprosessen, og Saunders et al. (2016) nevner tre vanlige feiloppfatninger: Intervjuers bias, respondents bias og deltakerbias.

Intervjuers bias dreier seg om at forskerens egne meninger og holdninger kan påvirke hvordan man formulerer spørsmål og tolker svar (Saunders et al., 2016). Vi har vært ekstra bevisste en slik mulig feiloppfatningen, fordi vi forsker på problemstillinger knyttet til eget fagfelt som pedagoger og tidligere skoleledere. Vi har, og har hatt egne oppfatninger, av spesialundervisning og tilhørende tema som inkludering, læringsutbytte og medvirkning, og det har vært viktig for oss å forsøke å ikke fargelegge spørsmål og svar med egne antagelser. Et tiltak i så henseende, har vært de åpne temaene i intervjuguiden som respondentene fritt har fått reflektere rundt. Når vi, i noen tilfeller, har vist til forskningsfunn og egne erfaringer i løpet av intervjuene, f.eks. for å utdype eller begrunne spørsmål, har vi vært bevisste på dette, og også markert det i feltnotatene. Det har også vært hensiktsmessig å ha vært flere som har planlagt, gjennomført og bearbeidet intervjuene. Vi har reflektert sammen, korrigert hverandre og hatt høy bevissthet rundt problemstillingen i hele prosessen. Vi vurderer at vår erfaring som både skoleledere og pedagoger, kan tilføre arbeidet med denne rapporten innsikt og analytisk tyngde, og være en styrke heller enn en metodisk svakhet.

Respondents bias handler om at respondenter kan være partiske, noe som kan føre til at man bare forteller deler av sannheten, eller tilpasser sannheten til konteksten (Saunders et al., 2016). Respondenten kan f.eks. vinkle sannheten etter egne meninger og svare ut fra det man tror er mest sosialt akseptert. Et eksempel kan være tema som omhandler leder-ansatt-relasjonen, f.eks. når lærer i ressursteam skal fortelle om opplevelsen av skolens arbeid med spesialundervisning, med rektor eller andre ledere til stede. Det kan på den ene siden være kulturelt akseptert å sparke oppover i systemet. På den andre siden kan noen oppleve det som en kulturell risiko å eventuelt kritisere en leder. Vi har møtt denne mulige feiloppfatningen ved å være tydelige med informasjon i forkant av intervjuene, og presisere skoleeiers genuine ønske om å få ærlige tilbakemeldinger om den enkeltes opplevelser av spesialundervisningen i Osloskolen. Vi har vektlagt en trygg atmosfære og anerkjent det komplekse i problemstillingene. Fokuset på anonymitet mener vi også kan ha gjort respondentene trygge; ingenting i rapporten skulle kunne spores tilbake til den enkelte informant. Vi har viktiggjort utredningen ved å være formelt korrekte og godt forberedt til intervjuene, og mener dette kan ha påvirket respondentene til å ta utredning og intervju på alvor. Vi vurderer at svarene har vært ærlige. Vi fikk nyanserte svar som inneholdt både selvransakelse og tilfredshet, og som belyste styrker og svakheter, i et sammensatt bilde.

Deltakerbias handler om hvem som velger å delta i undersøkelsen, og en konkret utfordring kan være at informantene som svarer ja til å delta, er annerledes / har andre synspunkt og erfaringer enn dem som ikke vil delta (Saunders et al., 2016). Utvalg respondenter blant PP-rådgivere og skolens ansatte og ledelse, herunder ressursteam, er i så henseende uproblematisk i denne undersøkelsen. Her stilte alle som ble invitert, såfremt sykdom eller annet forhindret oppmøte. Når det gjelder utvalg av elever, fikk vi dekket inn, og intervjuet, det antall elever fra de ulike skoleslagene som oppdragsgiver ønsket i sin bestilling. Utvalget av elever med samtykke, var imidlertid ikke så stort at vi ut fra denne gruppen av elever kunne foreta en ny tilfeldig utvelgelse av de som skulle bli intervjuet. Slik sett har vi i mindre grad kontroll på om elever (med foresatte) som takket nei til deltagelse, har andre meninger og opplevelser enn dem som deltok. Den samme utfordringen gjelder utvalget av foresatte. Dette

utvalget ble mindre enn vi hadde håpet på, og førte til at vi i prosessen måtte legge opp til en større grad av åpne svaroppgaver for å legge til rette for en kvalitativ informasjonsinnhenting; Vi ønsket å kompensere for få deltagere, med fyldigere svar fra dem som deltok. Vår opplevelse er at vi til en viss grad lykkes med dette grepet, og fikk mye verdifull informasjon gjennom undersøkelsen. Vi legger til grunn at andre foresatte og elever ville fortalt andre historier, men vi vet samtidig ikke om informanter som takket nei til å delta, hadde gitt oss et annet hovedbilde enn det vi sitter med i dag. Brukerne, både elever og foresatte, har uansett bidratt til å gi et nyansert bilde av spesialundervisningen i Oslo kommune, der både kritiske og tilfredse røster har kommet til orde og er blitt synliggjort i rapporten.

Triangulering betyr å kombinere ulike datakilder og metoder (Grenness, 2012), og ulike former for triangulering kan minske faren for ulike bias, og styrke undersøkelsens troverdighet. Vi har tidligere nevnt fordeler ved å være flere medarbeidere i intervjuene. En annen form for triangulering er å bruke ulike datakilder. Vi har i vårt arbeid med denne rapporten hatt flere case-skoler. Vi har i tillegg intervjuet både ledere, ansatte og brukere, og koblet funn i primærkilder opp mot funn i sekundærkilder, og slik brukt flere ulike informantgrupper for å hente data. På denne måten har vi fått ulike kilder til informasjon, noe som kan komplettere et sammensatt bilde og gjøre funnene mer troverdige.

### Validitet

Validitet handler om gyldigheten av data, og i kvalitativ forskning kan man beskrive validitet med begrepene kredibilitet og overførbarhet (Saunders et al., 2016).

Kredibilitet tilsvare det man i kvantitativ forskning kaller intern validitet, og handler om hvorvidt forskningen er gjort på en tilfredsstillende måte slik at resultatene er gyldige, og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (Saunders et al., 2016). Kredibilitet dreier seg blant annet om dyktigheten til forskerne, det forskningsmessige håndverket, og om hvor godt utredningen er gjennomført.

For utredningens kredibilitet har det vært viktig for oss å tolke informantenes utsagn korrekt. Det finnes ulike teknikker for å øke forskningens kredibilitet, og semistrukturerte dybdeintervju kan ifølge Saunders et al. (2016) øke den interne validiteten. En fordel med semistrukturerte intervjuer er at man kan stille oppfølgingsspørsmål og be informanten bekrefte vår forståelse av deres utsagn. Det at vi har vært to intervjuere har også bidratt til å øke oppgavens kredibilitet, ved at vi har kunnet reflektere og drøfte utsagn i fellesskap, og hatt mulighet til å teste og korrigere hverandres tolkning og forståelse.

Overførbarhet, eller ekstern validitet, handler om i hvor stor grad funn kan generaliseres til også å gjelde i andre sammenhenger. (Saunders et al., 2016). Det er sjelden kvalitative metoder har til hensikt å generalisere utvalget til en større gruppe (Jacobsen, 2005), og det har heller ikke vært ambisjonen med dette arbeidet. Med et utvalg på åtte case-skoler, kan man si at den eksterne validiteten til studien er lav. Vi har likevel gjort noen metodiske grep som kan øke den eksterne validiteten noe, og som gjør at funnene kan ha en viss er generaliserbare. En multippel casestudie som denne kan ha større overføringsverdi enn en enkel casestudie, fordi vi har hentet data fra flere skoler. Vi har nådd en viss metning, jamfør det som kan være hensiktsmessig i forhold til utvalgsstørrelse (Saunders et al., 2016), og vi har kunnet sammenligne funn gjennom triangulering (Grenness, 2012). I valg av case har vi også plukket skoler som, ut fra gitte kriterier, kan sies å være representative for det komplekse bildet

## Kunnskapsoppsummering spesialundervisning

En gjennomgang av spesialundervisningen i Osloskolen

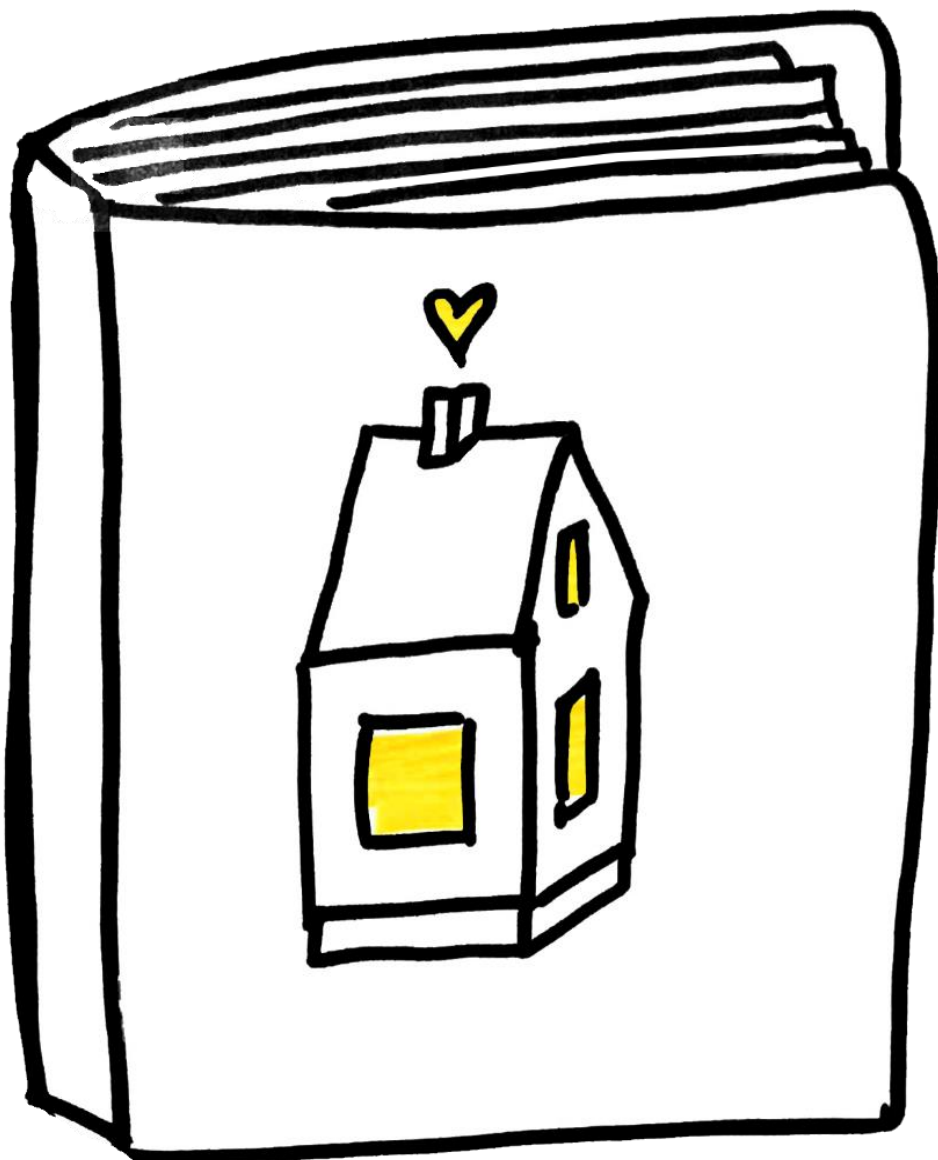
Oppdragsnr.: 52206909 Dokumentnr.: 1 Versjon: 2



av skoler i Oslo kommune. Den omfattende gjennomgangen og analysen av sekundærdata, har også vært nyttig i en triangulering for å eventuelt underbygge funn fra den kvalitative datainnhenting.

Selv om ikke funnene kan sies å være gyldige for alle skoler i Oslo, mener vi vårt arbeid med denne rapporten samlet gir et nyansert bilde som i stor grad kan være gjenkjennbart for mange, både brukere og ansatte.

### 3 Del 1 - Lovgrunnlag og faglitteratur



Illustrasjon 2: Hvordan skape en skolehverdag tilrettelagt for et inkluderende fellesskap?

I denne delen av rapporten presenterer vi ulike perspektiver på spesialundervisning, primært fra norsk faglitteratur. Med utgangspunkt i lovverk og sentrale føringer, er funn og anbefalinger for god praksis fra faglitteraturen samlet og drøftet. Faglitteraturen har ulike innfallsvinkler, definisjoner og målgrupper, noe som gjør det vanskelig å lage entydige, tematiske kategorier. Noen deler av faglitteraturen har hovedvekt på vurderinger uten anbefalinger for god praksis, mens andre deler av faglitteraturen har både vurderinger og anbefalinger.

De tematiske underdelingene i dette kapitlet starter med en presisering av forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning. Videre gjennom kapitlene i denne delen ser vi på elevenes rett og praksis når det gjelder medvirkning, kvalitet i spesialundervisningen når det gjelder både inkludering/tilhørighet og læringsutbytte.

Delkapittel 4.3 setter fokus på funn i forskning vedrørende organisering av spesialundervisning, med tanke på praktiske organisering samt holdninger og kompetanse hos lærere og andre fagpersoner.

Delkapittel 4.4 er viet til PPTs arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging, mens siste delkapittel 4.5 på et mer overordnet nivå omhandler samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud.

### **3.1 Forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær opplæring og vedtak om spesialundervisning**

Skolens viktigste samfunnsoppdrag er nedfelt i formålsparagrafen til opplæringslova, § 1-1. Her fremgår det blant annet;

«Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida.» (Oppl. § 1-1, første avsnitt).

«Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst» (Oppl. § 1-1, siste avsnitt).

Formålsparagrafen i opplæringslova danner grunnlaget for Overordnet del i Kunnskapsløftet, læreplanverket for grunnskole og videregående opplæring i Norge. Overordnet del forklarer de grunnleggende verdiene og prinsippene for opplæringen, og videre det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i hele grunnopplæringen. Den skal også ligge til grunn for samarbeidet mellom hjem og skole. Dette innebærer at skolen skal legge til rette for læring for alle elever og stimulere den enkeltes motivasjon, lærelyst og tro på egen mestring. Skolen har plikt til å gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, det er elevenes læring og utvikling som skal stå i sentrum for skolens virksomhet, uavhengig av erfaringsbakgrunn, forkunnskaper, holdninger og behov.

Skolens forventninger til elevene påvirker elevens læring og elevens tro på egne evner og muligheter. God vurderingspraksis i skolen, der forventningene er tydelige og eleven får mulighet til å delta og bli hørt underveis i læringsarbeidet, er et viktig element i å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs behov og forutsetninger. Skolens samarbeid med foresatte, et godt læringsmiljø og en

pedagogisk praksis som ivaretar hensynet til at elever lærer i ulikt tempo og på ulike måter, vil være med å bidra til at skolen kan møte alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger.

Utdanningsdirektoratet har utviklet flere veiledere som redskap for å hjelpe skoleeiere og skoler i å nå skolens formål. Direktoratet har også utviklet en veileder som omhandler spesialundervisning, som innleder med å drøfte forholdet mellom tilpasset opplæring i form av ordinær undervisning og som vedtak om spesialundervisning. Denne tar for seg hvordan inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. For at alle elever skal kunne oppleve å være seg selv i et inkluderende fellesskap og å få like muligheter som alle andre til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger, må skoler tilpasse tilbudet sitt til å bedre den pedagogiske praksisen slik at den ivaretar elevers ulike forutsetninger. Utdanningsdirektoratets (2021) veileder om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og vedtak om spesialundervisning i skolen, favner disse prinsippene. Tilpasset opplæring gjelder alle elever i skolen, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på vedtak om spesialundervisning, som fattes av skolens ledelse etter sakkyndig vurdering og tilrådning fra PP- tjenesten i kommunen eller fylkeskommunene.

Skolen har ansvar for å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Skolens evne til å møte elevenes behov avgjør behovet for spesialundervisning.

«Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Udir.no, veileder Spesialundervisning s. 3)

Spesialundervisningens formål er å ivareta elevens muligheter til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Det er derfor viktig at skolen har en klar forståelse av handlingsrommet ordinær opplæring gir, og bruker dette bevisst, før en elev meldes opp til PP-tjenesten. Skolen har plikt til å kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring, noe som også er presisert i opplæringslova § 5-4.

Det er vanskelig å vite på forhånd hvilke barn, unge og voksne som har behov for særskilt hjelp i barnehagen eller vedtak om spesialundervisning gjennom opplæringsløpet, som en individuelt tilpasset opplæring. Elever kan streve, og det kan oppstå ulike problemer med å lære gjennom hele opplæringsløpet. Det kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling, at tiltak settes inn så raskt som mulig, når utfordringene oppdages. Skolen må bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinært opplæringstilbud, slik at tiltak som fremmer læring og forebygger vansker iverksettes. Kommunens og fylkeskommunens rammer avgjør handlingsrommet. Derfor er det nødvendig at kommunen og fylkeskommunen har systemer for å fange opp og følge opp elevers lærevansker, både innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet og at det fattes vedtak om spesialundervisning når det tilrås. Elevenes lærevansker kan forklares i individuelle forhold, forhold i læringsmiljøet og/eller mangelfull tilrettelagt opplæring. Oppdages vanskene tidlig, kan tiltakene virke og konsekvensene begrenses ved å implementere forebyggende strategier.

## 3.2 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen

Prinsipper for medvirkning blir behandlet indirekte i flere forskningsrapporter. Forskningen som er valgt ut her er ikke omfattende, men samsvarer i stor grad med mye av forskningen som blir omtalt i andre kapitler. I den utvalgte forskningen synes det å være enighet om at det både nasjonalt og i Oslo er et stort utviklingspotensial når det gjelder involvering og medvirkning av elever og foreldre. En utfordring er at flere av brukerne oppfatter systemet som uoversiktlig, komplisert og i større grad opptatt av å forvalte generelt lovverk enn å hjelpe til med å oppfylle individuelle behov. Anbefalinger om bedre systemer og mer jevnlig involvering av foreldre og elever, må derfor bli balansert slik at systemet ikke blir for stort og u håndterlig. Flere foreldre til barn med behov for spesialundervisning oppfatter at hjelpesystemet tidvis arbeider mot, i stedet for å støtte tilrettelegging for eleven (Tøssebro og Wendelborg, 2019).

I det følgende oppsummerer vi hvilke nasjonale, internasjonale og lokale føringer som omhandler krav til medvirkning i forbindelse med spesialundervisning, og setter dette sammen med utdrag fra forskningsrapporter som omhandler temaet.

### 3.2.1 Nasjonale og internasjonale føringer

#### Rett til å medvirke

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Eleven har rett til å bli hørt i saker som angår seg selv, og har rett til økende grad av selvbestemmelse avhengig av alder og modenhet. Både foreldre, skolen og andre relevante aktører skal ta hensyn til hva eleven mener (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Foreldrene er elevens viktigste støttespiller, og frem til eleven fyller 15 år skal de involveres i alle fasene i en sak om spesialundervisning. Foreldrene skal samtykke før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021).

**FNs Barnekonvensjon** av 1989, artiklene 3 og 12, sier at skolen skal ta hensyn til barnets beste og at barn skal bli hørt i saker som angår dem. Det legges til grunn at jo større virkning bestemmelsen eller konsekvensen av bestemmelsen får for barnets liv, jo større betydning har det at barnet blir hørt. En følge av dette, er at barn skal informeres og få mulighet til å uttale seg før det tas avgjørelser som berører dem. Deres synspunkter skal vurderes og vektlegges i samsvar med alder og modenhet, og bidra til avgjørelser som er til deres beste. Medvirkning kan handle om å få bruke egen kunnskap og innsikt til å påvirke egen fremtid. Når barn får anledning til å medvirke i egen sak, er sjansen større for at hensynet til barnets beste blir ivaretatt.

**Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne**, artikkel 7.3, sier at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører dem, og at synspunktene deres skal tillegges stor vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, på

lik linje med andre barn. Barn med nedsatt funksjonsevne har krav på tilpasset hjelp for å kunne utøve denne rettigheten, f.eks. hjelpemidler til kommunikasjon.

Barns meninger skal likevel ikke i alle tilfeller tillegges avgjørende vekt. Man kan for eksempel ikke sette til side faglig forsvarlig oppfølging og behandling fordi det går mot barnets egne ønsker. Dersom avgjørelser går på tvers av barnets egne ønsker, bør disse begrunnes, og dokumentasjon skal vise at barnets meninger er vurdert (Barn og unges rett til medvirkning (bufdir.no)).

Også **opplæringslova** har bestemmelser om barns rett til medvirkning, i § 5-4 spesifikt om spesialundervisning: «Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn» (opplæringslova, 1998). En merknad i Ot.prp. 46 (1997-198, s 170), til denne bestemmelsen sier at:

*Regelen gir PP-tjenesta plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldra i arbeidet med å forme ut tilbod om spesialundervisning og å leggje stor vekt på synspunkta deira. Ei tilsvarende plikt har vedtaksorganet der ein ikkje følgjer tilrådinga frå PP-tenesta.*

**Veilederen Spesialundervisning** (Utdanningsdirektoratet, 2021) sier at foreldre og elev skal involveres i alle deler av prosessen, og at de som part i saken har rett til innsyn i sakens dokumenter.

### Krav til samarbeid

I **opplæringslova**, § 1-1, står det at skolen skal «sørgje for samarbeid med heimen», og Forskrift til opplæringslova, kapittel 20, handler om foreldresamarbeid i grunnskolen og videregående opplæring. Samarbeidet skal ha eleven i fokus og være til hjelp i elevens faglige og sosiale utvikling. Forskriften definerer samarbeidet som en viktig ressurs for skolen i arbeidet for godt læringsmiljø og læringsresultat. Videre heter det at skolen skal holde kontakt med foreldrene gjennom opplæringsåret frem til eleven er myndig (Forskrift til opplæringslova, kapittel 20).

I grunnskolen, samt i Vg1 og Vg2, skal skolen i starten av skoleåret holde foreldremøte om innholdet i opplæringen, om medvirkning, skolens rutiner og «anna som er relevant for foreldra» (Forskrift til opplæringslova, §20-4). I tillegg har foreldrene rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren minst to ganger i året, om hvordan elever arbeider, om kompetanse, sosial utvikling og avklaringer knyttet til samarbeidet mellom skole, foreldre og elev. I denne samtalen kan eleven være med, og etter fylte 12 år har eleven rett til å være med. Skolen skal, frem til eleven er myndig, orientere foreldre om elev og foreldres retter etter opplæringslova og forskriften, om fravær, om fare for at det ikke er grunnlag for vurdering, om mulig nedsatt karakter i orden eller oppførsel, samt annen viktig informasjon om eleven som ikke er underlagt taushetsplikt.

I **Veilederen Spesialundervisning** (Utdanningsdirektoratet, 2021) fremgår det at samarbeid med foreldre/eleven er et generelt prinsipp i regelverket, og at skolen bør involvere elever og foreldre i alle faser av arbeidet. Videre heter det at foreldrene bør «forstå hvorfor eleven har behov for spesialundervisning, delta i utformingen av opplæringstilbudet og følge opp elevens opplæring». Det er, ifølge veilederen, ikke krav til at foreldre skal samtykke til individuell opplæringsplan (IOP) før



den tas i bruk, da dette regnes som skolens arbeidsverktøy i arbeidet for å nå målsetningene i enkeltvedtaket.

Når eleven er 15 år, kan hen selv bestemme om hen vil samtykke til spesialundervisning. Foreldreansvaret gjelder likevel frem til eleven er myndig, og skolen plikter derfor å involvere foreldre frem til eleven fyller 18 år.

Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) viser til følgende rettigheter for foreldre etter opplæringslova kapittel 5, og etter forvaltningsloven:

- Foreldrene kan kreve undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger, jf. § 5-4 første ledd.
- Foreldrene kan kreve sakkyndig vurdering, jf. §§ 5-4 og 5-3, også etter at skolen har gjennomført sine undersøkelser.
- Før det utarbeides en sakkyndig vurdering må foreldrene samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, jf. § 5-4 annet ledd.
- Foreldrene kan hente inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige som skal vektlegges når kommunen treffes sitt enkeltvedtak.
- Foreldrene må samtykke før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 5-4 annet ledd. Det er ingen plikt til spesialundervisning.
- Foreldrene har rett til innsyn i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak, jf. § 5-4 annet ledd.
- Foreldrene kan også kreve innsyn i andre dokumenter i saken, jf. forvaltningsloven § 18.
- Foreldrene kan klage på enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 15-2.
- Kopi av årsrapporten skal sendes til foreldrene, jf. § 5-5 annet ledd.

### **3.2.2 Lokale føringer i Osloskolen**

#### **Krav til medvirkning**

I Rundskriv 2-2022 legger UDE (skoleeier) lokale føringer for arbeidet med spesialpedagogisk arbeid i Osloskolen, herunder krav om tilrettelegging for elev- og foreldremedvirkning. Føringene i rundskrivet har henvisninger til lov og forskrifter, samt direkte lenker til lovtekst i Lovdata. Rundskrivet synes å være i tråd med nasjonale føringer på området. De lokale føringene er blant annet oppdatert med en presisering av skolens plikt til å ivareta elevens rett til å bli hørt, og å vurdere barnets beste før avgjørelser om eleven blir tatt.

Ifølge rundskrivet skal barns beste-vurderinger være et grunnleggende hensyn ved alle vedtak, men ikke nødvendigvis tillegges avgjørende vekt. Hensynet må vurderes opp mot hvor alvorlig beslutningen er for barnet, og veies mot interessene til andre barn og tungtveiende offentlige interesser. Rundskrivet presiserer at: «Barns synspunkter er av essensiell betydning ved vurdering av barnets beste. Skolen må legge til rette og sørge for at eleven blir hørt, slik at elevens rett til medbestemmelse og selvbestemmelse blir sikret» (Utdanningsetaten, 2022). Dette knyttes i

rundskrivet til en samtale med eleven: «En slik samtale må tilpasses elevens alder/modenhet og funksjonsnivå» (Utdanningsetaten, 2022).

Videre heter det at skolen må dokumentere at eleven har fått mulighet til å uttale seg om opplæringen og tilretteleggingen, og at deres syn derfor tydelig skal fremkomme av både henvisning til PPT og i sakkyndig vurdering.

I enkeltvedtak om spesialundervisning må skolen synliggjøre elevens synspunkter og vise hvilken betydning dette har fått i utformingen av spesialundervisningen. Mal for enkeltvedtak viser forslag til slike vurderinger. Dokumentasjon på elevens medvirkning, inkludert samtykker og uttalelser knyttet til utredning av, og rett til spesialundervisning, skal arkiveres i elevmappe i kommunens skoleadministrative program.

Rundskriv 2-2022 tar utgangspunkt i at elever over 15 år har samtykkekompetanse, og at de derfor selv tar valg om utdanning. Barn over 15 år skal samtykke før henvisning til PPT ved å signere på henvisningsskjema. Er eleven under 15 år, skal samtykke hentes inn fra foresatte. Videre skal PPT sørge for at foresatte og elev får uttale seg når sakkyndig vurdering utarbeides, og rektor skal ivareta foreldres og elevs uttalerett før vedtak om spesialundervisning fattes. UDE har utarbeidet standardskriv for samtykke til at spesialundervisning settes i gang. I skrivene kan foresatte beskrive sine synspunkter på sakkyndig vurdering.

Rundskriv 2-2022 presiserer at individuell opplæringsplan er et arbeidsdokument, og at planen ikke skal godkjennes av foresatte. Men elever og foresatte har rett til informasjon, og ifølge rundskrivet skal foresatte/elev få kopi av IOP del 1. De skal også få tilsendt årsrapport.

Elevene har rett til underveisvurdering og sluttvurdering. Etter forskrift til opplæringslova §3-1, skal elevene være kjent med hvilke kompetansemål eller mål fra IOP opplæringen og vurderingen er knyttet til, og rundskrivet viser til sentrale prinsipper for læringsfremmende underveisvurdering: Elevene skal forstå hva de skal lære, de skal få tilbakemeldinger om kvalitet på arbeid og råd om forbedring. Videre presiseres det at «elevene skal være involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og egen utvikling» (Utdanningsetaten, 2022).

Rundskriv 2-2022 anerkjenner at elever kan ha vansker med å uttrykke seg om hva de mener om spesialundervisningen. Skolene skal da søke alternative måter å høre elevene på. I dette arbeidet kan man få råd fra Kompetanseenhetene i PPT.

### **3.2.3 Teorigrunnlag - medvirkning**

#### **Nasjonalt**

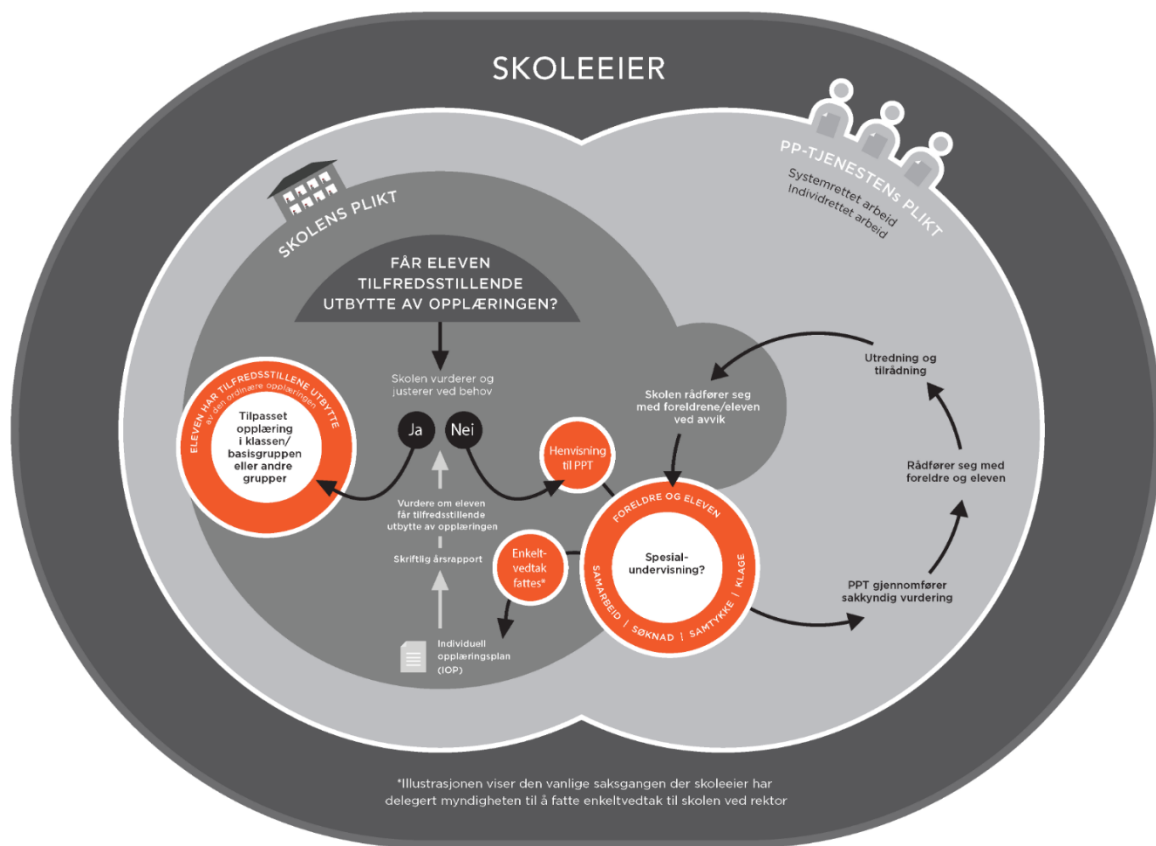
Flere forskningsrapporter, utredninger og revisjoner gjennomført i Norge gir tydelige signaler om at medvirkning har positiv effekt for elevenes læring. Elever som medvirker og forstår hva som skjer, kan få eierskap til undervisningen og bli mer motiverte for læring. God dialog kan skape trygghet og motivasjon (Kunnskapsdepartementet, 2019) og god elevmedvirkning kan bety en positiv forskjell for læringsutbyttet (Barneombudet, 2017). Både foreldre og elever er eksperter på barnas liv. Skolen

har behov for foresattes kunnskap og engasjement, og elever har viktige meninger om eget liv og læring (Nordahl et al., 2018).

Tøssebro og Wendelborgs (2019) nasjonale undersøkelser viser at pårørende er tilstrekkelig fornøyd med tilbudet til elever med funksjonsnedsettelse, men at de opplever betydelig frustrasjon og stress i form av det de oppfatter som en kamp mot systemet. Dette gjelder blant annet liten eller ingen informasjon om tilbud etter stilt diagnose, manglende helhet i både tilbud og intern kommunikasjon mellom faglige instanser, feilaktige avslag på søknader, mistenkeliggjøring og forskjellsbehandling når det gjelder tid og ressurser som pårørende har til rådighet.

Ifølge Wendelborg (2018) opplever foreldrene at de har større mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen enn i SFO. Nesten 50 % av foreldre til barn med særskilte behov mener de i stor til svært stor grad har mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen, mens tilsvarende tall for SFO er rundt 20%.

Skolen skal involvere alle elevene i planlegging, utforming og evaluering av opplæringstilbudet deres, og meningene skal tillegges vekt. Elever og foreldre skal f.eks. være sentrale aktører i flere deler av den spesialpedagogiske tiltakskjeden (Nilsen og Herlofsen, 2012) som vist i illustrasjonen under. Se mer om den spesialpedagogiske tiltakskjeden i kapittel 3.5, om PPTs forutsetninger.



Illustrasjon 3: Oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning (<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fasene-i-saksgangen/>)

I Meld. St. 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO kommer det tydelig frem at det inkluderende fellesskapet i skolen skal omfatte alle elever. Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle. Flere elever har imidlertid en skolehverdag der de ikke blir sett og forstått (Kunnskapsdepartementet, 2019). Funn fra norsk forskning viser at mange elever ikke medvirker nok i egen læring.

I Barneombudets undersøkelse fra 2017 virker flere av elevene usikre på hva de skal svare på spørsmål om de får være med å bestemme: «Det er nesten som spørsmålet er litt dumt. Læreren har sitt opplegg. Det å ikke bli lyttet til skaper frustrasjon hos noen, og avmakt og likegyldighet hos andre» (Barneombudet, 2017).

Ifølge den samme undersøkelsen vet ikke mange elever hva medvirkning til egen læring er, de opplever ikke medvirkning i praksis og de får ikke hjelp eller mulighet til å ta del i avgjørelser som angår dem. Dette sammenfaller med tilbakemeldingene fra foreldre og organisasjoner som sier at elevene i for liten grad medvirker, høres og får mulighet til å påvirke innhold og organisering av egen spesialundervisning. Overordnet konkluderer Barneombudet med at mange av elevene som mottar spesialundervisning ikke blir hørt eller får medvirke tilstrekkelig i opplæringen (Barneombudet, 2017).

Barneombudet har også sett på medvirkningsforståelsen hos PP-tjenesten, der de finner at PP-rådgivere synes å ha ulik tilnærming til hva medvirkning og involvering innebærer. Enkeltvedtak virker i stor grad å være standardiserte, med lite rom for individuelle vurderinger og innspill fra elever og foreldre. Elever og foreldre høres i liten grad om innhold i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak, og funn tilsier at elevene i liten grad medvirker verken ved utforming av IOP eller i konkret planlegging, gjennomføring og evaluering (Barneombudet, 2017). Også NOU 20:1 påpeker at retten til medvirkning i sakkyndighetsarbeid ikke alltid blir ivaretatt på godt nok vis, og at det er behov for omfattende og kontinuerlig samarbeid mellom skole og foresatte for å lykkes (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).

Fylkesmennenes felles nasjonale tilsyn 2014-2017 og Barneombudets innsyn i klagesaker, avdekker manglete forvaltningskompetanse, svak lovforståelse og lovanvendelse og manglende intern revisjon i mange kommuner. Elever blir ikke hørt, barns bestevurderinger blir ikke utført og skoleeier tar ikke nok hensyn til spesialistråd, foreldrestemmen eller elevens skolehistorie. Elever og foreldre opplever videre at klagesaker til statsforvalterne er krevende. Klagesystemet er lite tilpasset barn, det varierer hvor mye de blir hørt og ofte mangler barns beste-vurderinger. Mange elever og foreldre opplever at det ikke nytter å klage, og flere gir opp. I flere saker der klager får medhold, fører det likevel ikke til endring i opplæringstilbudet (Barneombudet, 2017).

Hvorfor er det slik? I **NOU 2020:1 Tjenester til personer med autismedforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom**, skriver Helse- og omsorgsdepartementet at mange familier med barn som har autisme eller Tourettes syndrom, opplever samarbeidet med skole og andre hjelpetjenester som vanskelig, at de ikke blir hørt og at deres kompetanse ikke blir etterspurt og brukt (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Også Tøssebro og Wendelborg (2019) viser til funn som indikerer

utfordringer i samarbeidet mellom hjem og skole. Selv om mange pårørende sier at de er fornøyde med tilbudet elever med funksjonsnedsettelse får i skolen, er flere frustrerte og skuffet over prosessen fram til hjelp og tiltak, at den kan oppleves som en kamp mot systemet (Tøssebro og Wendelborg, 2019). Utfordringene kan handle om manglende informasjon om tilbud etter diagnose, et fragmentert og uoversiktlig hjelpetilbud, hyppige avslag på søknader med mange klagerunder og opplevelse av å bli mistenkeliggjort for å utnytte systemet. Videre synes det å være en utfordring at tilgang til hjelp kan være avhengig av hvor mye tid og ressurser foreldrene har til rådighet, og at spesielt minoritetsforeldre opplever problemer med å få både informasjon og støtte.

Barneombudet viser til at foreldre melder om utfordrende samarbeid med skolene, vanskelig fagspråk, arroganse og redsel for konsekvensene av å klage på tilbudet (Barneombudet, 2017). Utfordrende samarbeid synes også å være gjeldende i SFO. I en undersøkelse fra 2018 finner Wendelborg et al. at nesten 50 % av foreldre til barn med særskilte behov mener de i stor til svært stor grad har mulighet til å påvirke barnets situasjon i skolen, mens tilsvarende tall for SFO er rundt 20% (Wendelborg et al., 2018).

### Osloskolen

Oslo kommune har ved flere anledninger undersøkt situasjonen rundt spesialundervisning i Osloskolen. I sin vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune fra 2008, fant Buli-Holmberg et al. (2008) at skolene har et utviklingspotensial når det gjelder involvering og medvirkning av elever og foreldre. Elever bør i større grad være med i planlegging, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen. Involvering underveis i utforming av individuell opplæringsplan (IOP) kan for eksempel være nyttig for at elevene skal forstå og ha eierskap til egne læringsmål.

I medvirkningen av foreldre fant man at de var noe involvert, men at det likevel var et utviklingspotensial når det kommer til jevnlig involvering, f.eks. med tanke på justering av opplæringstilbudet underveis (Buli-Holmberg et al., 2008).

Senere revisjoner av det spesialpedagogiske tilbudet viser at medvirkning har vært på agendaen i Osloskolen over tid. Både i videregående skoler og grunnskoler har dette vært gjenstand for revisjon.

Kommunerevisjonens rapport 17/2018 *Spesialundervisning i videregående skole*, undersøkte samarbeid med og medvirkning fra elever og foresatte ved to videregående skoler i Oslo. Revisjonen viste at Kuben vgs. ikke hadde gode nok rutiner og praksis for samarbeid med elever og foreldre om tilbudet om spesialundervisning. Elever signerte på IOP og møtereferat, men rutiner og dokumentasjon på konkret medvirkning i ulike spørsmål knyttet til spesialundervisningen ble likevel vurdert som mangelfull. Vedtak var adressert til foresatte, og Kommunerevisjonen stilte spørsmål ved om ikke også elevene burde vært mottakere. Gjennomgang av enkeltsaker viste ellers få tegn til skole-hjem-samarbeid. Skolens rutiner la ikke opp til medvirkning fra foreldre i spørsmål knyttet til spesialundervisning, og relativt få lærere meldte om at de la til rette for en slik involvering. Dokumentasjonen var mangelfull i de sakene der elevene hadde takket nei til spesialundervisning; Det var uklart om elevene var informert om konsekvensene, og det var uklart om det hadde vært

dialog med foreldrene. Uklare rutiner for samarbeid kan gjøre det vanskelig for elev og foresatte å medvirke med relevant informasjon som kan sikre et best mulig spesialpedagogisk tilbud. Elvebakken vgs. manglet dokumentasjon på medvirkning både fra elever og foreldre, og det fremstod f.eks. som uklart om elever var tilstrekkelig informert og hva elevene hadde samtykket / ikke samtykket til (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018).

I oppfølgingsundersøkelsen fant Kommunerevisjonen at Utdanningsetaten (UDE) i stor grad hadde fulgt opp vedtaket gjennom å utarbeide og iverksette nye rutiner ved overgang til videregående skole. Rutinebeskrivelsen sikret dokumentasjon på skolens tilrettelegging, elevenes medvirkning og elevenes egen vurdering av behovet for spesialundervisning. Det var utarbeidet mal for referat fra overføringsmøter og sjekklister for overføringsmøter med elever som hadde hatt spesialundervisning i grunnskolen. Sjekklisten inneholdt blant annet punkt om elevens egen vurdering av behov for spesialundervisning, skolens plikt til å tilpasse opplæringen og hvilken informasjon eleven skal få dersom hen takker nei til spesialundervisning. Referat og sjekklister skulle sendes både til elev og foreldre etter overføringsmøte. UDE hadde også fulgt opp politiske vedtak og varslede tiltak som omhandlet rutiner for samarbeid med foreldre. Den nye rutinebeskrivelsen for samarbeid om overgang mellom grunnskole og videregående skole beskrev tidspunkt og tema for møter, både i forkant og etterkant av søknadsprosess til videregående, og den spesifiserte i hvilke sammenhenger de foresatte eventuelt kunne involveres. Begge skolene som deltok i revisjonen, hadde fulgt opp rutinen i praksis. (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2022)

Når det gjelder klager, avdekker Buli-Holmberg et al. (2008) at både elever og foreldre i Oslo opplever det som ressurskrevende å klage til statsforvalterne. Mange opplever at det ikke nytter å klage, og flere gir opp. I flere saker der klager får medhold, fører det likevel ikke til bedre opplæringstilbud (Buli-Holmberg et al., 2008).

I 2021 gjennomførte Oslo kommune en revisjon av kvalitet i spialskele og spesialgruppe, hvor ett av temaene var elev- og foreldremedvirkning og skole-hjem-samarbeid. Kommunerevisjonens rapport 7/21 viste at begge de to skolene som deltok i revisjonsarbeidet la til rette for at elevene kunne medvirke. Haukåsen skole hadde dette nedfelt i mål og tiltak, mens Rødtvet skole la opp til elevsamtaler en gang i året i sitt årshjul. Ansatte ved Haukåsen oppga i større grad enn ansatte ved Rødtvet at de la til rette for elevmedvirkning ut fra elevenes egne forutsetninger. På systemnivå kunne Haukåsen skole vise til et fungerende elevråd, mens elevene på Rødtvet ikke hadde et tilsvarende fora for medvirkning. Skolene la til rette for samarbeid og informasjonsutveksling på ulike måter, og Kommunerevisjonen var positiv til at så mange foreldre var fornøyde med skole-hjem-samarbeidet. Rødtvet manglet imidlertid fora for skole-hjem-samarbeid på systemnivå. (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021)

I Kommunerevisjonens kartlegging fra 2022, av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene, formidlet et flertall av rektorene at skole-hjem-samarbeidet fungerer godt om disse elevene (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

### 3.2.4 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

Vi finner i offentlige utredninger ulike anbefalinger om styrking av hjem-skole-samarbeidet og av elevers og foreldres medvirkning i ordinær undervisning og spesialundervisning. Videre følger noen av anbefalingene, samt relevante endringsforslag i Forslag til ny opplæringslov.

- Etablere felles forståelse av hva brukermedvirkning innebærer, da dette blant f.eks. PPT-rådgivere ifølge Barneombudet (2017) synes å bli forstått ulikt.
- Få raskere og bedre kommunikasjon om videre tiltak etter at en diagnose er stilt. Tiltakene trenger ikke nødvendigvis å være avklart, men kommunikasjonen om prosessen videre bør være klart kommunisert til foreldre og elev.
- Arbeide med å endre holdninger til hovedmålet for spesialundervisning hos de ansatte i systemet. Hansen et al. (2020) trekker frem at sektoriseringen i hjelpeapparatet fører til at de ulike aktørene blir konsentrerte om å bare utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt, siden det er dette de blir målt på. Dette bidrar til å skape og opprettholde et fragmentert tilbud. Hvis det blir etablert og kommunisert til alle aktørene at det overordnede målet er å skape et best mulig helhetlig tilbud for eleven, kan dette skape en viktig holdningsendring. Dette punktet er avhengig av flere systemiske endringer som blir drøftet i senere kapitler.
- Større grad av bidrag fra eleven i planlegging, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen. Dette må ikke være et mål i seg selv, men kun i tilfeller der eleven er i stand til selv å vurdere eventuelle endringer som kan bidra til både økt lærelyst og læringstrykk. Ellers vil det bare bidra til ytterligere byråkratisering av spesialundervisningen.
- Gjøre systemet mindre avhengig av foreldres tid og ressurser. Dette er et sammensatt punkt. For det første opplever mange elever at de må klage på et vedtak for å få det gjennom. Buli-Holmberg et al. (2018) viser at dette er en ressurskrevende prosess, noe som gjør at tilgang til spesialundervisning kan bli påvirket av foreldres ressurser både når det gjelder tid, nettverk og kunnskap om hjelpesystemet. Nordahl (2018) foreslår etablering av et system som sikrer medvirkning og klagerett dersom skolen ikke etterlever pliktene på det spesialpedagogiske området. Dette kan i seg selv være formålstjenlig. Samtidig kan dette og eventuelt flere andre krav bidra til at systemet som flere av brukerne oppgir som et hinder, blir enda mindre oversiktlig og mer lovverksorientert. Nye tiltak på systemnivå må ha et overordnet fokus på å styrke og forenkle kommunikasjonen mellom bruker og hjelpeapparat.

Barneombudet anbefalte i sin rapport fra 2017 at opplæringslova utvides med en egen bestemmelse som sikrer at barn blir hørt gjennom hele prosessen fra utarbeiding av sakkyndig uttale, vedtak, utforming av IOP og gjennomføring, til evaluering av spesialundervisningen (Barneombudet, 2017).

I *NOU 2020:1* skriver Helse- og omsorgsdepartementet at det er viktig å kunne kommunisere og ha kunnskap om egen diagnose og rettigheter, for å oppleve mestring og selvbestemmelse. For å kunne medvirke, må kommunikasjonen med skole og andre tjenester være tilpasset, og utvalget mener at retten til å benytte alternative kommunikasjonsformer, som tegn eller symboler, må gjelde i alle hjelpetjenestene. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020)

Barneombudet anbefalte i 2017 at statsforvalter sikrer barns rett til medvirkning i tilsynssaker, innsyn i resultat og medvirkning i oppfølging (Barneombudet, 2017), og Nordahlutvalget foreslo at det etableres system som sikrer medvirkning og klagerett dersom skoler ikke etterlever pålagte plikter (Nordahl et al., 2018).

Flere av anbefalingene er tatt med i forslaget til ny opplæringslov. I ny § 10-1 Det beste for eleven, heter det at: «I alle handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal det takast grunnleggjande omsyn til kva som er best for kvar elev.» (Forslag til ny Oppl. § 10-1 Det beste for eleven) I gjeldende lov er det ingen slik generell regulering av prinsippet om barnets beste, men prinsippet kommer til uttrykk i flere konkrete bestemmelser, blant annet knyttet til fritak fra opplæringsplikt og intensiv opplæring. Ny § 10-2 *Elevane sin rett til medverknad* sier at:

*Elevane har rett til medverknad i alt som gjeld dei sjølve etter denne lova. Elevane skal få tilstrekkeleg og tilpassa informasjon og har rett til å ytre meiningane sine fritt. Elevane skal bli høyrde, og det skal leggast vekt på meiningane deira etter alder og modning (Regjeringen, 2021).*

Videre sier ny § 10-4 Skoledemokratiet at: «... Skolen skal leggje til rette for at alle elevane skal kunne ytre seg, og oppmuntre dei til å delta i skoledemokratiet. Skolen skal òg hjelpe elevane i arbeidet med skoledemokratiet» (Regjeringen, 2021).

Dagens opplæringslov § 1-1 sier at elevene «... skal ha medansvar og rett til medverknad». Det er spesielt regulert at elever skal høres før vedtak om spesialundervisning og i saker som omhandler skolemiljøet. I det nye forslaget presiserer departementet at

- Elevene har rett til medvirkning i *alle* saker som handler om dem selv etter opplæringslova.
- Elevene har rett på tilstrekkelig og tilpasset informasjon.
- Elevene har rett til å ytre meningene sine fritt og å bli hørt.
- Elevenes meninger skal vektlegges i samsvar med alder og modenhet.
- Skolen skal legge til rette for at alle elever skal kunne ytre seg.

Det nye lovforslaget medfører at retten til medvirkning er regulert i en generell bestemmelse i opplæringslova. Bestemmelsen er i tråd med bestemmelsene i barneloven og i ny barnevernlov. I høringsmøte med elever om det nye lovforslaget, la elevene vekt på at de også må få være med på å bestemme hvordan undervisningen skal foregå.

I ny § 10-8 *Informasjon til elevane og foreldra* heter det at: «Kommunar og fylkeskommunar skal gi elevar og foreldre den informasjonen dei har bruk for, mellom anna om opplæringa, skolemiljøet og skolereglane, og om dei rettane og pliktene elevane elles har.» (Regjeringen, 2021)

Elever og foreldre må kjenne til sine rettigheter og være informerte for å kunne benytte seg av sine rettigheter. Forslaget i § 10-8 betyr at dagens bestemmelser om plikt til å gi informasjon til elever og foreldre er samlet i en bestemmelse. Slik synliggjøres elevenes grunnleggende rettigheter i lovverket.



Departementet presiserer i høringsnotatet en forventning om at skolene finner egnede måter å informere på. Dette gjelder både generell informasjon som skal gis til alle elever og foreldre, og spesifikk informasjon som skal gis til enkeltelever og foreldre i forbindelse med konkrete saker.

### 3.3 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering og læringsutbytte

Innfallsvinkelen i dette delkapittelet omhandler brukernes perspektiv på kvalitet i spesialundervisningen, innledningen i denne delen inkluderer de ulike delene av kvalitetsinnholdet i spesialundervisningen. Videre kommer en del med fokus på inkludering og tilhørighet, og avslutningsvis en del med fokus på læringsutbytte. Sentrale tema er inkluderende fellesskap, sosial deltakelse, tilpasset opplæring og forholdet mellom inkluderende og segregerte løsninger i spesialundervisningen.

Alle elever har rett til tilpasset opplæring, og dette skal i størst mulig grad skje gjennom tilpasninger til det store mangfoldet av elever i elevgruppen innenfor fellesskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017). I Overordnet del til læreplanverket, *Prinsipper for skolens praksis*, leser vi dette om inkludering:

*Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring. Trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. De ansatte på skolen, foreldre og foresatte og elevene har sammen ansvar for å fremme helse, trivsel og læring, og for å forebygge mobbing og krenkelser. I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

Videre sier overordnet del at:

*De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet, har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for fremtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

*Veilederen Spesialundervisning* sier at inkludering handler om at elevene skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet (Utdanningsdirektoratet, 2021). For å lykkes med dette, må skolene tilpasse tilbudet slik at det ivaretar elevenes ulike behov og forutsetninger. For å oppleve økt læringsutbytte, må læringsmiljøet ta hensyn til variasjoner i elevenes evner og forutsetninger. Dette inkluderer alle elever, også elever som har vansker knyttet til språk, ferdigheter og atferd.

Skolen skal hjelpe og legge til rette for elevenes sosiale utvikling både gjennom arbeid med fagene og ellers i skoledagen. Både identitet, selvbilde og holdninger blir til i samspill med andre, heter det

i overordnet del av læreplanverket (Kunnskapsdepartementet, 2017). Sosial læring skjer både i undervisningen og i andre aktiviteter på skolen, og den faglige og sosiale læringen kan ikke isoleres fra hverandre:

*Å kunne sette seg inn i hva andre tenker, føler og erfarer, er grunnlaget for empati og vennskap mellom elevene. Dialog står sentralt i sosial læring, og skolen skal formidle verdien og betydningen av en lyttende dialog for å takle motstand ... Alle skal lære å samarbeide, fungere sammen med andre og utvikle evne til medbestemmelse og medansvar (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

Elevene møter skolen med ulike erfaringer, forutsetninger og behov. Tilpasset opplæring er derfor et sentralt prinsipp i norsk skole, og skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, avhengig av deres forutsetninger. Ifølge overordnet del av læreplanverket skal skolen legge til rette for at alle elever skal lære, og at man skal stimulere elevenes motivasjon, lærelyst og egen mestringstro (Kunnskapsdepartementet, 2017). Videre kan vi lese om tilpasset opplæring at:

*Skolens forventninger til den enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, og at lærere utviser et profesjonelt skjønn når de vurderer elevenes læring (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

De elevene som har behov for tilrettelegging utover ordinært opplæringstilbud, har rett til spesialundervisning. Overordnet del slår fast at tilpasset opplæring skal gjelde alle, og at det primært skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Videre fremheves viktigheten av at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringer oppdages.

For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning hvor den alternative opplæringsarenaen er hjemlet. Det må vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1, og dersom det ikke er til barnets beste skal ikke en slik arena brukes. Skolen må vurdere om en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Mulighetene til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning er snevre, og *Veilederen Spesialundervisning* presiserer at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Opplæringstilbud som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene i opplæringslova med forskrifter. Det må videre foreligge en avtale om hjelp til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen og tilbyder av tiltaket. Opplæringen som skjer på en alternativ opplæringsarena, er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også betyr at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.

### 3.3.1 Teorigrunnlag – inkludering

Skolens praksis skal bygge på verdiene i opplæringslovas formålsparagraf. I dette står menneskeverd og likeverd sentralt:

*Likeverd og likestilling er verdier som er kjempet fram gjennom historien, og som fortsatt må ivaretas og forsterkes. Skolen skal formidle kunnskap og fremme holdninger som sikrer disse verdiene. Alle elever skal behandles likeverdig, og ingen elever skal utsettes for diskriminering. Elevene skal også gis likeverdige muligheter slik at de kan ta selvstendige valg. Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn. Vi kan alle oppleve at vi skiller oss ut og kjenner oss annerledes. Derfor er vi avhengig av at ulikheter anerkjennes og verdsettes. (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

Det er et nasjonalt mål at vi skal ha en inkluderende skole som gir muligheter for alle, uavhengig av bakgrunn, behov og forutsetninger (Kunnskapsdepartementet, 2019). Alle barn har rett til å gå på nærskolen (opplæringslova, § 8.1). Samtidig sier forskning at det i dag «eksisterer et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» (Nordahl et al., 2018, s. 7). *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* sier at dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organisering og innhold medvirker til manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge.

I perioden etter 2006 fikk man en økning i antall elever med behov for spesialundervisning i Norge. Samtidig økte andelen elever som fikk opplæring i forsterkede enheter eller spesialskoler, segregert fra det ordinære opplæringstilbudet (Wendelborg C., Kittelsaa A & Caspersen, J., 2017. Tøssebro og Wendelborg, 2019). Grad av inkludering, målt i antall elever med spesielle behov i ordinære klasser, minker med alder, spesielt i nivåoverganger mellom barnehage og skole, og mellom skoleslag. Barneombudet finner i GSI-tallene fra 2015/16, at bare 28 prosent av elevene med rett til spesialundervisning får undervisningen i klassen (Barneombudet, 2017). Over 60 % av de 50.000 elevene som årlig mottar spesialundervisning, får det i mindre grupper eller alene. De resterende, under 40%, får tilbudet innenfor klassefellesskapet. Elever med nedsatt funksjonsevne og elever som utfordrer fellesskapet med adferden sin, opplever stor grad av ekskludering i skolehverdagen (Nordahl et al., 2018), og analyser viser at bare ca. halvparten av elevene med nedsatt funksjonsevne er fullt inkludert i ordinær klasseromsundervisning (Finnvold, 2021). Nesten 4.000 elever får opplæringstilbudet sitt på egne spesialskoler eller i egne spesialavdelinger, noe som innebærer et segregert tilbud for mange av elevene. Det er videre en økning i antall elever i alternative opplæringsarenaer de siste årene. Dette kan være alternative og segregerte opplæringstilbud utenfor klassefellesskapet en eller flere dager i uken, ofte med lavere andel ansatte med formell pedagogisk kompetanse enn i ordinær skole (Nordahl et al., 2018).

Funksjonsnivå ser ut til å påvirke graden av inkludering i skolen, i tillegg til befolkningstettheten i området: Områder med få innbyggere har proporsjonalt flere elever med spesielle behov i ordinære klasser enn tettsteder og byer, og Oslo skiller seg ut med å ha forholdsvis mange elever i spesialskoler

eller -klasser (Tøssebro & Wendelborg, 2019). Også segregering innenfor et «inkluderende» ordinært skolesystem kan bli et hinder for samvær og faglig deltagelse med ordinære medelever. Spesielt gjelder dette når elever blir tatt ut av klasserommet for 1-til-1-undervisning, i stedet for f.eks. å ha et tolærersystem i klasserommet. På landsbasis er f.eks. over 40% av elevene med spesielle behov i videregående skole utenfor den ordinære klassen i mer enn halvparten av undervisningstidene (Tøssebro & Wendelborg, 2019).

I lys av dette, drøfter Tøssebro og Wendelborg (2019) valgfrihet av type skole og tro på høyere læringsutbytte i separerte skoler. Fra utvalget i sin undersøkelse finner de at nesten 100% av de voksne elevene med spesielle behov som har vært i ordinære skoler retrospektivt ville valgt det samme igjen. Hos elevene som har vært i spesialskoler eller -avdelinger, er det større variasjon. Et flertall fra begge grupper ville ha foretrukket ordinær skole der det er flere elever som har den samme funksjonsfunksjonsnedsettelse som de selv.

I forskningen blir flere drivere for en nasjonal utvikling med mindre inkludering trukket fram, blant annet «mer rapportering og dokumentering i forbindelse med nasjonale og internasjonale prøver/tester/kartlegginger, manglende kompetanse om spesialundervisning i skolen og økt vektlegging av diagnoser, samt PPT som sakkyndig og ressursutløser» (Wendelborg C., Kittelsaa, A. og Caspersen, J., 2017).

Ordet *inkludere* kommer fra latinsk «includere» som kan oversettes med «inneslutte», og Store Norske Leksikon forklarer inkludering som «å ta med som en del av noe eller å regne med». Å inkludere elevene i skolen, kan i en slik forståelse bety at elevene er en del av et faglig og sosialt fellesskap, og at de blir regnet med i dette fellesskapet. I dette kan vi tolke at det ikke er nok å være fysisk tilstede sammen med andre. Man må også få en funksjon, bety noe, være en ressurs, kjenne seg som en ressurs, bli favnet om – bli regnet med, og selv oppleve at man blir regnet med.

Barneombudet hører mange fortellinger om elever som føler seg utenfor klassefellesskapet og ikke får delta i aktiviteter sammen med andre. Det meldes om manglende koordinering av ordinær opplæring og spesialundervisning (Barneombudet, 2017). Elevenes opplevelse av læringsmiljøet er viktig både for trivsel og læringsutbytte, og for om skoler i Norge oppfyller målene om inkluderende opplæring. Haug (2020) sin undersøkelse tyder på at elever med behov for spesialundervisning opplever skolemiljøet sitt mer negativt enn andre elever, og av disse er det de som får spesialundervisning som opplever det verst. Av disse elevene igjen, har de elevene som får spesialundervisning på grunn av atferdsproblemer lavest skår av alle. Elever med vansker, spesielt dem med atferdsproblemer, har negative følelser for skolen. De trives dårligere enn resten av elevene, og de investerer mindre kognitiv energi i positive læringsaktiviteter. Relasjonsaspektene ved læringsmiljøet oppleves likevel bedre enn aspekter knyttet til engasjement, og forholdet til lærere er i hovedsak likt for alle gruppene. En årsak til dette kan, ifølge Haug, være at relasjoner er lettere å kontrollere og regulere enn andre elementer i opplæringen.

Studier viser at det er en sterk sammenheng mellom klasseromsdeltagelse og elevenes sosiale deltagelse med jevnaldrende (Wendelborg og Tøssebro, 2011). Samtidig viser funn at den nåværende

organiseringen av skoletilbudet for denne gruppen av elever, med utstrakt bruk av assistent og spesialundervisning, kan hindre sosial deltakelse med jevnaldrende. Studien til Wendelborg og Tøssebro antyder at praksisen med spesialundervisning og lærerassistenter er negativt relatert til klasseromsdeltakelse, noe som også støttes av annen forskning. Funnene indikerer at siden barn med funksjonsnedsettelse har lik rett til sosial inkludering som jevnaldrende, bør skolen være varsom med å skille dem fra jevnaldrende i ordinære skoleaktiviteter.

Også andre studier viser en sammenheng mellom organisering av spesialundervisning og ekskludering. Måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne på, medfører ofte at sosial deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere og mindre tilgjengelig (Wendelborg C., Kittelsaa A. og Caspersen, J., 2017). Manglende inkludering i opplæringen kan påvirke elevenes sosiale nettverk og sosiale deltagelse. Finnvold (2021) finner f.eks. at det er mindre sannsynlig at barn med fysiske funksjonshemninger deltar på ulike sosiale arenaer, enn andre. Resultatene fra studien viste at jo mer et barn var skilt fra ordinær klasseromsundervisning, jo mindre var sjansen for å få besøk og besøke andre venner, og delta i sosiale aktiviteter etter skoletid. Finnvold skriver at en segregerende praksis begrenser og forhindrer barn med fysiske funksjonshemninger fra å delta i sosiale settinger. Årsakene kan være flere. Det kan handle om at man ikke er til stede i de viktige pausene i skolehverdagen på nærskolen, hvor avtaler for ettermiddagen lages. Det kan også henge sammen med systemet for skoleskyss, som bare legger opp til skyss direkte hjem, uten mulighet for at venner kan være med. Slik kan man påstå at de samme institusjonene som er ansvarlig for å inkludere barn, samtidig opprettholder institusjonelle ordninger som ekskluderer barn med nedsatt funksjonsevne fra å delta i det vanlige samfunnet.

Finnvold (2021) viser at sjansen for å fullføre videregående opplæring var nesten ti ganger mindre for barn med nedsatt funksjonsevne enn for barn i et tilfeldig utvalg. Videre viser han til forskning som sier at over 70 % av befolkningen med fysisk funksjonsnedsettelse uten fullført videregående opplæring, ikke var sysselsatt i den ikke-skjermede delen av arbeidsmarkedet. Forskning har identifisert foreldre-, familie- og geografiske risikofaktorer som reduserer et barns sjanse for å lykkes i utdanningssystemet. Undersøkelsene viser at å bo i områder med høye utdanningsnivåer økte gjennomføringssuksessen for både barn med og uten funksjonsnedsettelse, men at påvirkningen av familie- og foreldrebakgrunn ellers ikke var særlig stor. Effekten av geografisk kontekst var imidlertid betydelig høyere for barn med fysiske funksjonshemninger. Rapporten konkluderer ikke med hvorfor geografisk kontekst ser ut til å være viktig for gjennomføringsgraden til barn med nedsatt funksjonsevne. Den antyder likevel at barn som bor i mer tettbebygde strøk har større grad av nærhet til sosiale institusjoner med tilhørende fagkompetanse, og at disse kan spille en særlig viktig rolle for barna med funksjonsnedsettelse.

Kvalsund og Bele (2010) peker på at det å gå i spesialklasse på videregående skole, øker risikoen for marginalisering og isolasjon i tidlig voksenliv, mens det å gå i ordinære klasser kan være en faktor som fremmer inkludering av elever med behov for spesialundervisning. De finner at undervisning i spesialklasser begrenser alvorlig elevens sosiale kompetanse og kapital og dermed også deres kulturelle kapital. Forfatterne peker på at strategiske handlinger og interaksjon i en ordinær klasse gir

sosial læring som er inkluderende gjennom ulike koder, signaler og forventninger. Spesialklasser gir trolig dårligere muligheter til å øve på å danne sosiale relasjoner med andre unge mennesker, har lavere ambisjonsnivå for elevene og setter grenser for sosial eksperimentering. Timene i spesialklasser er også mer fokusert på trygghet og omsorg enn vanlige timer. Funn fra undersøkelsen viser at elever fra spesialklasser i flere tilfeller utvikler angst dersom de forventes å delta i andre sosiale situasjoner enn de er vant til. Forfatterne peker på en tilsynelatende generell mekanisme i videregående skole som reproducerer ungdommer inn i grupper med lav sosial kapital, ved at de blir marginalisert inn i mindreverdige sosiale posisjoner. Mange unge voksne med funksjonsnedsettelse møtes med respekt og aksept i blandede støttenettverk. I nettverk bestående av ungdom på samme alder, blir de imidlertid sett på som noen som mangler relevant kompetanse og sosiale ferdigheter. Faren for sosial ekskludering kan da bli stor. Spesialpedagogisk bistand må derfor være basert på, men også gå utover, logikken i å hjelpe enkeltpersoner. Nåværende forskning viser at diagnostisering av elever må suppleres med å diagnostisere organisasjonen og lærernes arbeidsformer.

Mange av funnene over står i kontrast til nasjonale målsetninger om at alle elever med funksjonsnedsettelse skal ha mulighet til å gå på nærskolen på lik linje med andre barn (Finnvold, 2021), og det står i kontrast til Meld.St. 6 (2019-2020), hvor Kunnskapsdepartementet sier at det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. «Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle», og departementet fremhever mangfold som en sentral ressurs (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Tøssebro og Wendelborg (2019) har kartlagt et utvalg elever med funksjonsnedsettelse over tid. Når det gjelder spørsmål om læringsutbytte ville nesten 100% av respondentene som har vært i ordinære opplæringstilbud retrospektivt ha valgt det samme igjen, mens det er mer variasjon hos elevene som har vært i spesialskoler eller -avdelinger. Når det gjelder deltakelse/interaksjon med klassekamerater i fritidsaktiviteter/kulturelle aktiviteter, scorer elevene med spesielle behov som er tilknyttet ordinære klasser bedre enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser. Samtidig scorer elevene som deltar i ordinære klasser, men med lite tid sammen med klassen, lavere enn elever tilhørende spesialskoler/-klasser. Dette er en viktig nyansering: Å gå i ordinær klasse er ikke nødvendigvis det samme som å oppleve seg som, eller å være inkludert.

Også Bossaert et al. (2015) nyanserer forholdet mellom ordinære- og segregerte opplæringstilbud. Ved å bruke sosial deltakelse som kriterium, viser deres undersøkelser at inkluderingsgraden til elever med spesielle behov er lik mellom Norge, Nederland og Flandern. Dette til tross for forskjeller i system, der henholdsvis 0,8%, 2,7% og 5,5% går på egne skoler for elever med spesielle behov. Felles for alle de tre landene er at elever med spesielle behov har lavere inkluderingsgrad enn ordinære elever, og at elever med atferdsproblemer opplever mindre grad av aksept enn andre grupper som f.eks. elever med motorikk- og kommunikasjonsvansker.

For å lykkes med inkludering, må skolene ha en *kultur* som fremmer inkludering og tidlig innsats. Dette betinger god ledelse. Nok ressurser, fleksibel organisering og fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes som stikkord for å lykkes med inkludering. I tråd med anbefalingene fra Barneombudet (2017) og Nordahl et al. (2018) fremhever regjeringen behovet for økt kompetanse

blant ansatte i skolene og støttesystemene for å nå målsetningen om en inkluderende skole for alle (Kunnskapsdepartementet, 2019). Av anbefalte tiltak, nevnes et klarere regelverk for bruk av assistenter i spesialundervisningen, tiltak for økt *tilgang* på spesialpedagogisk kompetanse, endringer i utdanningen av spesialpedagoger slik at man enklere får undervisningskompetanse, plikt for skoleeier til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer, samt igangsetting av det som nå har blitt den nasjonale satsningen *Kompetanseløftet*. På tross av mange anbefalte tiltak, erkjenner regjeringen samtidig manglende kunnskap om god inkluderende praksis, og foreslår flere tiltak for å øke kunnskapen, blant annet tilrettelegging for mer forskning på området, endret innretning på tilsyn og veiledning samt å utrede løsninger for å få bedre data om skole.

Flere nyere studier peker på nødvendigheten av å bygge felles kultur og forståelse for inkluderende praksis i et lærende fellesskap på skolene. Bjørnsrud og Nilsen (2019) viser at felles diskusjon og refleksjon i lærerkollegiet kan spille en sentral rolle i innsatsen for inkludering av elever med spesialpedagogiske behov. Et sentralt funn fra case-studiet, er at felles refleksjon i en delingskultur på skolen skaper felles referanserammer for praktiske, inkluderende handlinger. Lærerne ved skolen definerer ikke inkludering bare som et spørsmål om fysisk plassering, men at det også innebærer både et sosialt og et akademisk fellesskap.

Buli-Holmberg et al. (2019) har studert skoleledernes rolle, lærerrollen og praktisering av undervisningsplanlegging for å bidra til å inkludere elever med spesialpedagogiske behov. Basert på funnene fra denne studien ser de fleste av case-skolene ut til å være preget av en kultur med fragmentert individualisme, der lærere stort sett jobber på egenhånd med liten grad av profesjonsfellesskap og gjensidig støtte fra kolleger eller ledelsen. En hovedtendens fra studien er at det også er lite samarbeid og koordinering mellom allmennpedagogiske lærere og spesialpedagoger. På én av case-skolene ser forskerne imidlertid en klar tendens til en kultur der lærere anerkjenner verdien av samarbeid for å realisere inkluderende opplæring for elever med behov for tilpasset opplæring/spesialundervisning. Det samme mønsteret finner forskerne også i skoleledelsens fokus på strategier i arbeidet med å realisere en slik inkluderende opplæring. Analysen viser en klar sammenheng mellom resultatene i de tre kjerneområdene. Rollene til skoleledere og lærere, og undervisningsplanleggingen varierer mye mellom de fire skolene, og ser ut til å være en del av skolekulturer preget av primært individualistiske tilnærminger og lite samarbeid i deres arbeid for å oppnå inkluderende opplæring. Når forskning ellers viser at lærersamarbeid har en positiv innvirkning på elevenes læringsutbytte, inkludert elever med spesialpedagogiske behov, reiser dette funnet bekymring for elevenes tilgang til likeverdig opplæring.

Inkluderende praksis kan handle om lærernes innsats for å organisere undervisningen, etablere en følelse av tilhørighet til fellesskapet, utvikle sosial kompetanse og legge til rette for faglige prestasjoner (Sigstad et al., 2021). I Sigstad et al. sin studie fra 2021, kommer det frem at en stor utfordring for å lykkes med inkludering, virker å være differensiering av undervisningen i møte med en mangfoldig elevgruppe. Lærerne i studien var positive til å realisere målet om inkludering, men var samtidig bevisste på organisatoriske og praktiske utfordringer. En veksling mellom undervisning i og utenfor klasserommet kunne noen ganger gi best læringsutbytte for en del elever. En slik

organisering krever omfattende planlegging og logistikk med tanke på ressursallokering og tett lærersamarbeid på tvers i organisasjonen. Et viktig mål for elevenes inkludering var deres trivsel og i hvilken grad de var sosialt inkludert. Lærerne beskrev hvordan de forsøkte å styrke elevenes tilhørighet til fellesskapet ved å skape en følelse av tilhørighet til skolen og sin egen klasse. Å utvikle sosial kompetanse var et overordnet mål for lærernes innsats. For å lykkes med å inkludere elevene faglig, var lærerne opptatt av å møte mangfoldet av behov blant elevene. Lærerne opplevde likevel at variasjonen i elevmangfold var spesielt utfordrende. Ikke minst kunne det være utfordrende å fange opp elevenes faglige nivå, bidra til å styrke elevenes selvfølelse, og å kunne balansere deres faglige og sosiale behov på en tilfredsstillende måte. En slik inkluderende praksis krevde også god informasjonsflyt og hensiktsmessig bruk av personalressursene, noe som kunne være vanskelig å oppnå. Sigstad et al. (2021) finner at inkluderende praksis er avhengig av tett samarbeid, der lærere sammen arbeider for å legge til rette for likeverdig opplæring og fremme tilhørighet i et berikende læringsmiljø.

Noen barn med intellektuelle funksjonsnedsettelse vil ikke øke sin sosiale kompetanse eller sosiale aksept i klassen uten spesiell innsats og intervensjoner fra voksne. Og selv om assistenter kan være et hinder for samhandling med klassekamerater, tyder tidligere forskning på at assistenter med tilstrekkelig opplæring kan øke jevnaldrende samhandling for barn med alvorlige funksjonsnedsettelse. Studien til Sigstad et al. (2021) kan illustrere hvordan gode intensjoner kan gi utilsiktede og uønskede resultater: Strategiene som brukes av skoler for å hjelpe barn med lærevansker innebærer å gi støtte gjennom spesialpedagoger eller lærerassistenter. Samtidig som skolene legger til rette for faglig læring, fjerner skolen mulighetene for sosialt samspill. Dermed kan løsningen av ett problem (manglende læringsutbytte) føre til opprettelsen av et annet (manglende inkludering).

### **3.3.2 Teorigrunnlag - læringsutbytte og utvikling av læringspotensial**

Kunnskapsdepartementet beskriver i Meld. St. 6 (2019) store kvalitetsforskjeller i norsk skole, internt på skoler og mellom skoler. Det er en utfordring at elever møtes med for lave forventninger og får hjelp for sent. Ikke alle får den hjelpen de har behov for. For mange elever har høyt fravær. Flere elever har en skolehverdag der de ikke blir sett og forstått, noe Nordahl et al. (2018) også beskriver som hverdagen for mange elever med spesialpedagogiske behov. PP-tjenestens rolle og deltagelse i skolens arbeid med tilpasning og inkludering synes å være begrenset av manglende kapasitet til å bidra direkte i skolens arbeid med tilrettelegging, målarbeid og organisering av opplæringen. Samtidig begrenses det systemiske arbeidet også av at skolene bare i noen grad ønsker PP-tjenestens bidrag på området (Fylling og Handegård, 2009).

Sosial læring handler om at elevene utvikler sin identitet og sitt selvilde i samspill med andre. Et raust og støttende læringsmiljø gir et godt grunnlag for at elevene kan lære, både faglig og sosialt. En elevs vansker kan ha individuelle årsaker. Vanskene kan også komme av forhold i læringsmiljøet og opplæring som ikke er tilrettelagt (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må se faglig og sosial læring i sammenheng, og arbeide for trygge og gode fellesskap der elevene kan oppleve mestring og tilhørighet.



*Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* er en del av læreplanverket, og har status som forskrift. Den utdyper verdigrunnlaget i formålsparagrafen og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Den overordnede delen beskriver det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i skolen, og tydeliggjør skolens ansvar både for danning og utvikling av kompetanse. «Alle som arbeider i grunnopplæringen, må la dette grunnsynet prege planleggingen, gjennomføringen og utviklingen av opplæringen» (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Det er en forventning i læreplanverket at skolen skal møte elevene med både tillit, respekt og krav, og at elevene skal få utfordringer som fremmer danning og lærelyst. For å lykkes, må skolen bygge et godt læringsmiljø og tilpasse undervisningen i samarbeid med elevene og hjemmene.

*De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet, har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for fremtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet.* (Kunnskapsdepartementet, 2017)

I Overordnet del, prinsipper for skolens praksis, står det at skolen skal legge til rette for læring for alle elever, og at skolen må gi elevene likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Dette krever god klasseledelse, bygd på innsikt i elevenes behov, varme relasjoner og profesjonell dømmekraft. Videre sier Overordnet del at «Skolens forventninger til den enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, ...» (Kunnskapsdepartementet, 2017).

«Inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet» (Utdanningsdirektoratet, 2021). For å lykkes med inkluderende praksis, må skolene tilpasse opplæringen slik at den ivaretar elever med ulike forutsetninger. En slik tilpassing gjelder både for ordinær undervisning og spesialundervisning, og den evnen skolen har til å gi elevene god opplæring innenfor rammen av det ordinære, er med på å bestemme behovet for spesialundervisning. «Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må utnytte handlingsrommet som ligger innenfor ordinær opplæring for å fremme læring og forebygge vansker, og *Veilederen Spesialundervisning* peker på flere momenter som er viktige for å sikre inkludering og godt læringsutbytte for alle elever:

- Et læringsmiljø som tar hensyn til at elevene har ulike evner og forutsetninger, både når det gjelder språk, ferdigheter og adferd.
- Tidlig avdekking og innsats kan både forebygge og avhjelpe vansker
- Skolens rammer må utnyttes godt. Dette inkluderer både lærertetthet, kompetanse, pedagogisk praksis og ledelse

Videre nevner Veilederen Spesialpedagogikk (Utdanningsdirektoratet, 2021) følgende forutsetninger for god tilpasset opplæring:

- godt læringsmiljø
- lokalt arbeid med læreplaner
- en vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling
- god kompetanse
- universell utforming

Alle elever trenger opplevelsen av å høre til, og mangfold skal anerkjennes som en ressurs i utviklingen av gode, inkluderende læringsmiljø. I veiledningsmateriellet til overordnet del av læreplanverket, viser Udir konkret til fellesskapende undervisning, med vekt på elevmedvirkning og samarbeid, som en måte å fremme inkludering og læring: Samarbeid i fagene kan gjøre at elevene må sette seg inn i hva andre tenker og mener, øve på å hevde egne meninger, regulere egne følelser og ta ansvar. Valg av åpne og rike oppgaver der alle kan delta og mestre, kan medføre at elevene opplever å bli verdsatt for sine bidrag og føler tilhørighet til en gruppe gjennom fagene. I planleggingen av fellesskapende undervisning, må skolene være bevisste på hvordan skolene plasserer elever i grupper. Elevene bør få mulighet til å bli kjent på tvers. Trygghet og læring er viktig for alle elever i alle fag. Trygge læringsmiljø utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene. Dette forutsetter et profesjonsfellesskap som jevnlig reflekterer over felles verdier (Udir.no).

Læringsutbytte kan forstås på ulike måter, og det fins ulikheter mellom læreres, forskeres og politikeres forståelse av læringsutbytte. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2016), handler læringsutbytte om hva den enkelte elev har lært, og kan utføre etter å ha gjennomført opplæringen. Her inngår både holdninger, verdier, ferdigheter, kompetanse og kunnskap som elevene har tilegnet seg gjennom opplæringen.

Vi velger i denne rapporten å forstå læringsutbytte slik Udir definerer det, og slik Prøitz (2016) refererer Eisner (1975, 2005): Læringsutbytte er all kompetanse elever har tilegnet seg etter endt opplæring, både planlagte og ikke-planlagte resultater av undervisning og læring. En slik forståelse begrenser ikke læringsutbytte til noe målbart og enkelt observerbart, men utvider begrepet til også å gjelde det overordnede dannelsesmandatet i opplæringslova. I et slikt lys, inkluderer læringsutbytte ferdigheter og faglig og sosial kompetanse som elevene har tilegnet seg både gjennom planlagt undervisning og mer tilfeldig sosial interaksjon i skolemiljøet.

Læring er en prosess som foregår kontinuerlig. Alle mennesker har potensial for læring, men det vil variere hvor langt hver enkelt elev kan nå i ulike læringsprosesser. Elever kan tilegne seg ferdigheter, kunnskap og kompetanse i ulikt tempo og man kan i ulik grad være i stand til å tilegne seg kompleks kunnskap. Elevenes læringspotensial vil da si noe om hvor langt den enkelte eleven kan ha mulighet til å nå i sin læring på ulike områder. Det er et mål at elevene i norsk skole skal få muligheten til å nå sitt eget potensial for læring.

Alle elever har rett til tilpasset opplæring for å utvikle læringspotensialet sitt: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat» (opplæringslova, 1998, § 1-3). Noen elever vil også trenge særskilt tilrettelegging ut over det ordinære, for å få tilfredsstillende utbytte. Vilkåret for at en elev har rett til spesialundervisning, er at eleven ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring (opplæringslova, §5-1). Når skolen skal avgjøre om eleven har tilfredsstillende utbytte, må man se både på hva som er den ordinære opplæringen, og hva som er et tilfredsstillende utbytte for eleven (Utdanningsdirektoratet, 2021). Veilederen Spesialundervisning lister opp flere punkter til bruk i kartleggingen av det ordinære tilbudet; både mål, innhold, skolens rammer, elevenes forutsetninger og behov, samt hvilke differensieringstiltak som brukes.

Når ordinær opplæring er kartlagt, må skolen vurdere om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Dette er, ifølge Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021), en skjønsmessig vurdering av:

- *elevens mestrings- og funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter*
- *arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø*
- *hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt*
- *om eleven har særskilte behov*
- *forholdet til den nedre grensen for hva som er tilfredsstillende utbytte*

Dersom skolene utnytter handlingsrommet de har med tanke på både organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak for å sikre tilfredsstillende utbytte, kan den ordinære undervisningen bli så godt tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. «Det avgjørende i en totalvurdering er elevens behov» (Utdanningsdirektoratet, 2021).

I Barneombudets fagrapport fra 2017, skriver de at mange elever og foreldre melder om lavt læringsutbytte og at lærere har lave forventninger til elevene. Videre viser Barneombudets innsyn i klagesaker til Statsforvalteren at mange IOP-er har uklare mål og manglende beskrivelser av elevenes læringspotensial. Dette resonnerer godt med flere forskningsfunn på området som viser at elever får dårlig læringsutbytte av spesialundervisning, og at spesialundervisningen kan bidra til å opprettholde elevenes utfordringer og manglende læringsresultat (Barneombudet, 2017). Manglende utbytte kan ha sammenheng med manglende kompetanse, lave forventninger og lite læringstrykk i undervisningen. En utfordring som trekkes frem, er at elevenes vanskebilde ofte blir forklart med personlige forhold, som evner og sosial bakgrunn, og ikke som et misforhold mellom skolens krav og elevenes forutsetninger. Et slikt misforhold ser Barneombudet igjen i en del sakkyndige uttalelser fra PPT, som i for liten grad beskriver endringsbehov i skolen. Dette kan videre føre til uklare og dårlige råd til skolene. Skolene skal måle utbytte opp mot kompetansemål der dette er mulig. Barneombudet ser eksempler på at dette ikke skjer i tilstrekkelig grad, men at skolene måler ferdigheter isolert sett. PPT utfordres i rapporten til i større grad å beskrive elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål i sakkyndige uttalelser. Elevenes evner får for stor plass i vurderingene og rådene er

lite konkrete. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget (Barneombudet, 2017).

Barneombudet anbefaler at det utvikles og innføres felles nasjonale standarder for planlegging, gjennomføring og evaluering av spesialundervisning.

*Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Ekspertgruppen)* finner store kvalitetsforskjeller i opplæringstilbudet mellom kommuner, i kommuner og i skoler (Nordahl et al., 2018) Skoler med godt læringsmiljø og god kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet har færre elever med behov for spesialundervisning. Elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen. De har mer negativ adferd, noe svakere relasjoner og er mindre motiverte. Læringsprogresjonen er lavere enn for elever uten spesialundervisning. Det brukes, ifølge Nordahl et al. (2018) ca. 10.000 årsverk på spesialundervisning i grunnskolen. Det er mangelfulle kompetansekrav til ansatte som skal gjennomføre undervisningen, og ca. halvparten av spesialundervisningen utføres av assistenter. Dette er trolig en viktig årsak til at mange elever ikke får realisert læringspotensialet sitt. *Ekspertgruppen* finner videre at elever med minoritetsspråklig bakgrunn og foreldre med lavt utdanningsnivå, er overrepresenterte i spesialundervisningen. Det er også dobbelt så mange gutter som jenter som får spesialundervisning. Gutter har likevel lavere læringsutbytte enn jenter i grunnskolen, og lite tyder på at spesialundervisning virker utjevne med tanke på sosiale og kulturelle forskjeller.

Det er mindre forskning og data om det spesialpedagogiske tilbudet i videregående skole, men *Ekspertgruppen* har grunn til å tro at mange av utfordringene i grunnskolen også gjelder videregående skole. Høy kompetanse er sentralt for å kunne tilrettelegge og tilpasse undervisning for ulike behov. Hele 20 % av lærerne i videregående opplæring mangler pedagogisk utdanning. Dette kan gå ut over kvaliteten på opplæringen. Også i videregående skole er det en omfattende bruk av assistenter. Det er klar sammenheng med svake skoleprestasjoner i grunnskolen og manglende gjennomføring av videregående skole. Om lag 25% av elevene fullfører og består ikke undervisningen i videregående opplæring på normert tid. Det er store forskjeller i hvordan videregående skoler legger til rette for inkluderende og tilpasset opplæring for mangfoldet av elever.

Ekspertgruppen løfter frem tidlig innsats, periodevis økt lærertetthet, god kompetanse, høye forventninger og gode overganger mellom skoleslagene som faktorer som kan gi økt læringseffekt og gjennomføring for elever som mottar spesialundervisning.

Videre anbefaler ekspertgruppen:

- Obligatorisk kartlegging av leseferdigheter og sosiale ferdigheter ved skolestart, og umiddelbar ekstra hjelp for dem som skårer lavest.
- Man har i dag mye forskningsbasert kunnskap om hva som fører til læring. Det skal drives en forskningsinformert pedagogisk praksis i skolen.
- Foresatte og elever skal involveres i medvirkende dialog. Skolen har behov for foresattes kunnskap og engasjement. Elever har viktige meninger om eget liv og læring.
- Det skal etableres et fleksibelt pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler som skal sikre rask, tidlig, tilpasset og kompetent hjelp. Man trenger ikke sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp her. Støttesystemet skal operasjonalisere tilpasset opplæring, gjennom tiltak og strategier som f.eks. kartleggingssystemer, intensive kurs, pedagogisk analyse, lærerspesialister,

spesialpedagoger som jobber fleksibelt innenfor ulike organiseringsformer, trening av sosiale ferdigheter, to-lærersystem, samarbeidslæring og differensierte læremidler. Systemet bør ha tverrfaglig kompetanse, og blant annet inkludere skolehelsetjeneste og barnevernspedagoger.

Gustavsson et al. (2021) trekker også fram lave forventninger til elever i videregående skole som en mulig forklaring på lavt læringsutbytte. Funn fra deres forskning viser at det i videregående opplæring kan finnes en «skjult læreplan» som fører elever med spesialundervisning bort fra yrkeslivet og over på velferdsordninger, og at dette blir forsterket av de norske trygdeytelsene. Den skjulte læreplanen kan, etter Gustavsson et al. (2021), handle om at opplæringen bygger på det videregående skole anser som «den mest realistiske fremtiden» for disse elevene, og at man derfor forbereder elevene på et liv utenfor arbeidslivet. Den skjulte læreplanen forteller elevene at de er forskjellige og må senke ambisjonene sine.

Nilsen og Herlofsen (2012) fremhever at det er varierende samsvar mellom praksis og regelverk i ulike faser av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene på vei fra kartlegging, sakkyndig vurdering, vedtak, utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) og praksis. Dette mener forfatterne er en stor utfordring både for de enkelte fasene og for kjeden som helhet, og skaper risiko for fragmentarisk arbeid i skolen. Det kan se ut til å være et klart behov for å forbedre kvaliteten både på praksis og på regelverk. Noen konkrete funn fra forskningen til Nilsen og Herlofsen: I en rekke saker fremstår de sakkyndige vurderingene som ganske vage, og derfor vanskelige å bygge videre på. Vedtak om spesialundervisning kan noen ganger peke i en annen retning av den sakkyndige vurderingen, og er noe mer standardiserte enn det de mer individualiserte sakkyndige vurderingene legger til rette for. På lignende vis varierer også sammenhengen mellom IOP og de to foregående fasene i tiltakskjeden. IOP, vedtak og ekspertvurderinger kan slik bli uavhengige faser, som bryter handlingskjeden i stedet for å knytte den sammen. Et sentralt spørsmål blir da om det omfattende arbeidet som legges ned i de ulike leddene i tiltakskjeden, bidrar til at kvaliteten på handlingene gradvis forbedres, og dermed til at riktige tiltak iverksettes for elevene. Forbedring av den spesialpedagogiske tiltakskjeden vil, ifølge Nilsen og Herlofsen (2012), kreve en helhetlig tilnærming på skolene, hvor alle ansatte er involvert, og hvor ledelsen tar et tydelig ansvar for og formidler viktigheten av dette arbeidet. Kjeden innebærer samspill mellom tilrettelegging av ordinær opplæring og spesialundervisning, og krever derfor også samarbeid mellom allmennlærere og spesialpedagoger. Forfatterne reiser spørsmål ved om lærerne har nok tid og kompetanse til å utføre arbeidet, f.eks. tid til diskusjoner, planlegging og evaluering, samt å utarbeide dokumentene. Det kan videre være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT.

For at elevene skal nå sitt læringspotensial, fremhever Meld.St.6 (2019-2020) tidlig innsats i skolen. Tidlig innsats betyr godt opplæringstilbud fra tidlig alder, det handler om forebygging av vansker og at tiltak settes inn straks ved utfordringer. Det vises til undersøkelser som sier at kompensierende tiltak medfører større fare for segregering enn forebyggende tiltak (Kunnskapsdepartementet, 2019). Det viktigste grepet for å styrke en inkluderende praksis, er å forbedre kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet, og det forventes at alle forvaltningsnivå i skolesektoren arbeider målrettet med

tidlig innsats, tilrettelagt opplæring og gode overganger gjennom hele opplæringsløpet. I Meld.St.6 (2019-2020) foreslås flere tiltak:

- Utrede tiltak for bedre informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å skape bedre overganger.
- Innføre kommunal plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart.
- Utvikle gratis verktøy for språkkartlegging.
- Etablere ekspertutvalg som skal utrede hvordan skoler med lavt skolebidrag kan bli bedre.
- Årlig undersøkelse om trivsel og læringsmiljø for 1.-4. trinn.
- Forsøksordning med nye modeller for fleksibel skolestart.
- Oppfølgingsplikt for skolene ved høyt fravær.
- Nettbasert veiledningsmateriell om lekser.
- Gi kommunene mer fleksibilitet med tanke på leksehjelp.
- Tiltak for bedre samarbeid mellom ungdomsskole og videregående skole.
- Melding til Stortinget om videregående opplæring.

For Oslo kommune sin del, har vi funn fra Buli-Holmberg et al. (2008) sin undersøkelse av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune, som sier at skolene hadde et forbedringspotensial når det gjelder evaluering og bruk av metoder. Funnene avdekket at skolene stort sett er flinke til å fastsette læringsmål som viste tilsiktede læringsresultater. Derimot evaluerte skolene i mindre grad læringsutbytte og valg av metode. Skolene kunne med fordel ha tilgang til større metoderepertoar i spesialundervisningen, og legge til rette gjennom variasjon i organisering. Mindre grupper, tolærersystem og eneundervisning nevnes som eksempler på dette. Videre fant Buli-Holmberg et al. (2008) at samordningen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og tilpasset opplæring i spesialundervisning i skolene var en stor utfordring. Dette skyldes blant annet at det rådet uklarheter rundt begrepene, hvor tilpasset opplæring gjerne ble forstått som noe annet enn spesialundervisning. Spesialundervisningen kunne i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring, og det syntes å være lav grad av samordning mellom spesialundervisningen og den ordinære opplæringen. Rapporten peker på manglende strategier for hvordan man tilrettelegger et helhetlig og samlet læringsmiljø i skolene.

Buli-Holmberg et al. (2008) vurderte at kommunens retningslinjer for den spesialpedagogiske tiltakskjeden i hovedsak var i samsvar med nasjonale føringer. Det ble likevel anbefalt å vurdere tydeligere retningslinjer for arbeidet i ressursteam, for arbeid med bekymringsmeldinger og for tidlig innsats. Videre burde man vurdere en mer helhetlig tilnærming ved kartlegging og evaluering, slik at man både så på forhold ved eleven, ved omgivelsene og samspillet mellom elev og omgivelser/opplæringstilbud. For å samle og gjøre retningslinjene mer tilgjengelige, ble det anbefalt å lage en egen håndbok.

I rapporten fremkommer det at lærerne i hovedsak satte læringsmål i tråd med både læreplan og læreforutsetninger hos den enkelte elev. Når det gjelder mål for læringsprosesser tilpasset elevers ulike måter å lære på, fant man et utviklingspotensial. Det ble anbefalt å videreutvikle prosessen med å utarbeide felles forståtte og konkrete læringsmål. Dette gjaldt læringsmål i tråd med læreplan,

elevenes læreforutsetninger og spesielt når det kom til elevenes læringsprosesser. Buli-Holmberg et al. foreslo videre en bedring i kartleggingen av læreforutsetningene til elevene. Dette inkluderer elevenes beste måte å lære på, hensyn til spesielle vansker samt læringsmiljøbetingelser. Lærerne oppga selv at de er flinke til å tilpasse metoder til elevene sine, men de valgte metodene ble i liten grad begrunnet i elevenes læreforutsetninger. Det var hovedsakelig allmenpedagogiske metoder som ble brukt, og få spesifikke spesialpedagogiske metoder. Disse tar utgangspunkt i en kollektiv tilnærming, og er i liten grad individualisert. Lærerne hadde enkeltvis mye taus kunnskap og et «privat metoderepertoar». Dette kunne i større grad løftes frem og utvikles i fellesskapet gjennom mer åpen drøfting og refleksjon. Slik kunne også metoder som i større grad er individuelt tilpasset bli utviklet.

I senere tid har Oslo kommune hatt flere revisjoner av kvalitet i spesialundervisningen i både grunnskole og videregående skole, og vi vil her kort redegjøre for noen av funnene og anbefalingene.

I *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), har kommunerevisjonen undersøkt kvalitet i opplæringen ved en spesialskole og en skole med spesialgruppe, begge med byomfattende tilbud på grunnskolenivå. Revisjonen viste at begge skolene hadde utarbeidet IOP-er med pedagogiske mål for læring og for hverdagslivsmestring. Relativt mange av de ansatte og foreldrene mente at det var samsvar mellom IOP og opplæringen de faktisk fikk. IOP-ene bygde i stor grad på tilrådingene fra sakkyndig uttale. Mange av enkeltvedtakene var imidlertid lite konkrete med tanke på organisering, gruppestørrelse, omfang, ansvar for gjennomføring av undervisning samt hvilken type spesialundervisning den enkelte skulle få. Generelle formuleringer, og i stor grad standardformuleringer om innhold, organisering og kompetanse, gjorde at kommunerevisjonen stilte spørsmål om vedtakene hadde betydning for elevenes skolehverdag, og om foreldre hadde mulighet til å vurdere om det var samsvar mellom vedtak og opplæring. Uklare vedtak kan gå ut over pedagogenes mulighet til å sikre samsvar mellom vedtak og opplæringstilbud, og revisjonen viste at det i stor grad var opp til den enkelte lærer å vurdere et slikt samsvar. Revisjonen pekte på at skolene i liten grad syntes å legge til rette for veiledning av assistenter, selv om assistentene var sentrale i opplæringen. Dette kan utgjøre en risiko for at opplæringen ikke var i henhold til planene og at den ble gjennomført uten kompetanse som forutsatt.

Revisjonen viser at begge skolene vurderte opplæringen underveis, og at rutiner og årshjul både beskrev og la til rette for dette. Mange av lærerne fortalte at de brukte underveisvurderingen til å justere undervisningsopplegget når dette var påkrevd. Alle årsrapportene som ble gjennomgått, beskrev elevenes måloppnåelse.

Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo ble kartlagt av kommunerevisjonen vinteren 21/22 (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022)

I en spørreundersøkelse til rektorene, svarte et flertall at de i stor eller svært stor grad hadde mulighet til å sikre elevene med omfattende spesialundervisning et godt tilbud. Om lag halvparten oppga at ansatte til en viss grad hadde kompetanse til å tilpasse undervisningen til den enkelte eleven, og over halvparten av de spurte formidlet at ansatte i stor eller svært stor grad hadde nok tid til å gi opplæring i tråd med IOP. Den største utfordringen synes å være lokaler som ikke er tilpasset elevenes behov.

Med utgangspunkt i ti definerte temaer, fikk rektorene velge inntil fire særskilte utfordringer knyttet til spesialundervisningen for disse elevene. Områdene som i størst grad syntes å være krevende for skolene, fordeler seg slik:

- 65% av rektorene mente den økonomiske kompensasjonen skolen får for elevene ikke dekker merkostnadene.
- 61% av rektorene formidlet at elevenes behov er så ulike at de ansatte ikke klarer å gi den enkelte elev god nok oppfølging.
- 60% av rektorene mente skolen mangler tilstrekkelig kompetanse.
- 51% av rektorene mente skolens lokaler gir liten mulighet til for eksempel skjerming, gruppeundervisning og tilbud 1:1.
- 32 % av rektorene mente det var en utfordring at det var for lite samarbeid om elevene i lærerkollegiet.

Også videregående skoler i Oslo har de siste årene hatt revisjon av arbeidet med spesialundervisning. I *Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) undersøkte kommunerevisjonen kvaliteten på spesialundervisningen ved to videregående skoler. Revisjonen fant at det stort sett var samsvar mellom elevens vedtak og faktisk gjennomføring med hensyn til omfang, organisering og personalets kompetanse. På en skole fant man likevel at mange av vedtakene var midlertidige, og at elevene dermed ikke hadde fått nye sakkyndige vurderinger. Skolene manglet rutiner for å registrere og erstatte tapt spesialundervisning. Videre fant revisjonen at flere IOP-er ikke var egnet som praktisk verktøy i undervisningen, med innhold direkte kopiert fra læreplanene. En del undervisningstimer var preget av uro, og Kommunerevisjonen vurderte at i flere av disse var ikke læringsbetingelsene gode nok.

Rapporten etter revisjonen viser at flere pedagoger opplevde det som uklart hva som var deres oppgaver med tanke på spesialundervisning, og at de ikke hadde god nok kompetanse til å tilpasse undervisningen til elevene med spesialundervisning. En relativt høy andel av lærerne opplevde også at det i for liten grad ble lagt til rette for samarbeid mellom ulike lærere om elever med spesialundervisning, og revisjonen vurderte at det var en risiko for at særlig fellesfaglærerne ikke var tilstrekkelig involvert.

I *Oppfølgingsundersøkelsen etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2022) fant kommunerevisjonen at begge skolene nå registrerte tapt og erstattet undervisning. Begge skolene hadde rutiner for midlertidige vedtak / midlertidige løsninger for elevene i påvente av sakkyndige uttalelser. Videre fant man at resultatene fra revisjonen var brukt til å forbedre overgangen mellom grunnskole og videregående skole, til å sikre at elevene fikk tilrettelegging og spesialundervisning så tidlig som mulig, og til å ivareta retten til informasjon og medvirkning.



### 3.3.3 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

I forskningen er det ulike kriterier som blir brukt for å definere hva et inkluderende opplæringstilbud er, i tillegg til at effekten avhenger av hvor omfattende behov eleven har. Det er enighet om at graden av inkludering for elever med behov for spesialundervisning, uavhengig av definisjon, synker jevnt fra barnehagen og opp til og med videregående skole, spesielt i overgangene mellom skoleslagene. Nordahl et al. (2018) får støtte i annen forskning i at dagens spesialundervisning er ekskluderende, i form av at elever som får spesialundervisning trives dårligere på skolen, har mer negativ adferd, noe svakere relasjoner og er mindre motiverte.

Et flertall av studiene trekker frem at jo mindre tid elevene deltar i ordinær undervisning, dess mindre blir inkluderingsgraden både på skolen og på fritiden. Det synes å være enighet om at én-til-én-undervisning med assistent, spesielt hvis denne er ufaglært, gir lavere trivsel og læringsutbytte enn andre alternativer. Når det gjelder undervisning i form av spesialskoler, viser en sammenligning med andre land at dette ikke nødvendigvis gir mindre sosial deltakelse enn et ordinært skoletilbud. Sammenlignet med elever som går på ordinær skole med lite grad av deltakelse i klasserommet, kommer spesialskoler bedre ut der dette er undersøkt når det gjelder sosial deltakelse.

Andre studier viser på den andre siden at spesialklasser og -skoler gir mindre trening i sosial relasjonsbygging som er viktig for både nåværende og senere inkludering i samfunnet. Flere studier antyder at spesialundervisning innenfor klasseromsfellesskapet virker positivt inn på både integrering og læringsutbytte. Det synes å være enighet om Nordahl et al. (2018) sine forslag til økt læringsutbytte i form av tidlig innsats, periodevis økt lærertetthet, god kompetanse, høye forventninger og gode overganger mellom skoleslagene.

## 3.4 Organisering av spesialundervisningen

I dette delkapittelet er organisering av spesialundervisningen presentert fra synsvinkelen til skole og hjelpeapparat. Funnene og anbefalingene ser nærmere på praktisk organisering, prinsippet om likeverd, utvikling av profesjonsfellesskapet og kompetansen til lærere og andre i hjelpeapparatet.

Skolen og dens ansatte plikter å bygge opplæringen på et felles verdigrunnlag, slik det fremkommer i lov og forskrift. Både skoleeiere, skoleledere og lærere har et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen, noe som fordrer samhandling og felles refleksjon i et profesjonsfaglig fellesskap (Kunnskapsdepartementet, 2017). Problemstillingene i skolen kan være komplekse, og det er ikke alltid svarene er verken sikre eller enkle, når det gjelder spørsmål knyttet til spesialundervisning, tilpasset opplæring, inkludering og medvirkning. Profesjonsutøvelsen skal bygge på et felles forsknings- og erfaringsbasert grunnlag, og både den enkelte og fellesskapet har ansvar for å utøve et kunnskapsopplyst faglig skjønn. Lærere som sammen reflekterer over planlegging, gjennomføring og vurdering, kan utvikle en rikere forståelse av god inkluderende pedagogisk praksis.

*Det er gjennom det daglige møtet mellom elever og lærere at skolens brede formål blir realisert. Lærere vil i konkrete opplæringssituasjoner oppleve spenninger mellom ulike formål*

*og verdier. De må hele tiden gjøre krevende avveininger mellom hensynet til den enkelte elev og hensynet til fellesskapet, mellom å støtte og stille krav, mellom skolehverdagen her og nå og arbeidet med å forberede for framtiden. Alle elever er ulike, og hva som er elevens beste, er et kjernespørsmål i all opplæring. Dette spørsmålet må besvares på nytt hver dag av alle som jobber i skolen (Kunnskapsdepartementet, 2017).*

Sigstad et al. (2021) sine funn understreker dette; En inkluderende praksis krever god informasjonsflyt og hensiktsmessig bruk av personalressursene, noe som kunne være vanskelig å oppnå. En inkluderende praksis er avhengig av tett samarbeid, der lærere sammen arbeider for å legge til rette for likeverdig opplæring og fremme tilhørighet i et berikende læringsmiljø hvor elevene har erfaring med å nå sine individuelle mål (Sigstad et al., 2021).

Tilpasset opplæring er de tiltak skolen iverksetter for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av opplæringen. *Veilederen Spesialundervisning* sier at dette blant annet kan handle om organisering, pedagogiske metoder og progresjon (Utdanningsdirektoratet, 2021). Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder både ordinær opplæring og spesialundervisning. I ordinær opplæring har ikke eleven rett til særskilt tilrettelegging. Spesialundervisning er imidlertid en rettighet eleven har dersom hen ikke har eller kan få, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og dermed trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet. Retten er regulert i opplæringslovas kapittel 5.

Prinsippet om likeverd betyr at en elev med rett til spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som er likeverdig det tilbudet andre elever får. Det betyr at hen skal ha samme mulighet for å nå målene, som andre elever som har til å nå sine mål innenfor ordinær opplæring.

Det er skoleeier som har ansvar for at elevene får oppfylt rett til spesialundervisning, et ansvar som ofte er delegert til rektor ved den enkelte skole. I *Veilederen Spesialundervisning* (Utdanningsdirektoratet, 2021) presiseres det at eleven likevel ikke har noen plikt til å ta imot spesialundervisning; dette er det opp til eleven og/eller foresatte om man velger å gjøre.

### **3.4.1 Teorigrunnlag – organisering av spesialundervisningen**

Mange av behovene for hjelp og støtte kan møtes innenfor rammen av det tilpassede opplæringstilbudet, dette favner ordinær opplæring og spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett som eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet. Skolen må bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinær opplæring slik at tiltak som fremmer læring og forebygger vansker settes i gang. Kommunens og fylkeskommunens rammer avgjør handlingsrommet. Rammen omfatter lærertetthet, lærernes kompetanse, pedagogiske praksis og ledelse ved den enkelte skole. Hvordan den enkelte kommune og fylkeskommune utnytter ressursene, er avgjørende for hvordan skolen kan legge til rette for tilpasset opplæring. Dersom skolen ikke har de nødvendige ressursene som skal til for å tilpasse den

ordinære opplæringen, så bør skolen få tilført flere ressurser, før saken henvises til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Forskning har imidlertid vist at både lærere og rektorer i Norge har en rekke bekymringer vedrørende inkludering av elever med funksjonsnedsettelse i det ordinære undervisningstilbudet (Cameron, 2016). Overordnet finner Cameron likevel en tendens til at lærere er positive til den generelle ideen om inkludering (Cameron, 2016). Sigstad et al. (2021) finner også at lærere var positive til å realisere målet om inkludering, men samtidig bevisste på organisatoriske og praktiske utfordringer. Funn fra disse undersøkelsene antyder et lignende mønster blant skolesjefer. På tvers av kommuner blir det lagt stor vekt på spesialundervisning som en integrert del av det ordinære opplæringstilbudet. Selv om segregerte tilnærminger ble noe mindre verdsatt enn integrerte tilnærminger, oppfattet mange skolesjefer dem som viktige – spesielt i kommuner hvor disse ordningene var vanlige. Dataene i undersøkelsen fra Cameron (2016) viste ingen sammenheng mellom andelen av elever som mottar spesialundervisning og den betydningen som ble lagt på verken segregerte eller integrerte tilnærminger for tilrettelegging.

Det brukes ca. 10.000 årsverk på spesialundervisning i grunnskolen. Høy kompetanse er viktig for å kunne tilrettelegge og tilpasse undervisning for ulike behov. Det pekes likevel på mangelfulle kompetansekrav. Om lag halvparten av spesialundervisningen i norsk skole utføres av assistenter. Mange lærere i videregående opplæring har faglig fordypning, men hele 20 % av dem mangler pedagogisk utdanning. Dette er trolig en viktig årsak til at mange elever ikke får realisert læringspotensialet sitt.

I rapporten *Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education*, beskriver Gøranson et al. (2021) Norges tilnærming til den spesialpedagogiske tiltakskjeden frem til spesialundervisning som en individuell rettighet etter opplæringslova. Forfatterne diskuterer forbedringspotensialet i lærerutdanningens tilnærming til spesialpedagogisk kompetanse, og fremhever at alle lærere bør inneha noe spesialpedagogisk kompetanse.

Elevene ønsker og trenger lærere med faglig og relasjonell kompetanse (Barneombudet, 2017). Barneombudet viser til forskning som sier at lærere har for liten spesialpedagogisk kompetanse og at elever som har hatt dårlige lærere over tid ikke klarer å ta igjen tapt læring. Ufaglærte assistenter brukes i stor grad i spesialundervisningen, også i forhold til elever med autisme og Tourette (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). En slik forskjellsbehandling i opplæringen knyttet til manglende kompetanse, kan være i strid med diskrimineringsvernet i Barnekonvensjonens artikkel 2, samt barnets beste-vurderinger, jmfør artikkel 3 (Barneombudet, 2017).

Også Nilsen og Herlofsen (2012) reiser spørsmål ved om lærerne har nok tid og kompetanse til å utføre arbeidet knyttet til spesialpedagogisk praksis, f.eks. tid til diskusjoner, planlegging og evaluering, samt å utarbeide dokumentene i forbindelse med å fullføre den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Følgelig kan det være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT. Også disse forfatterne peker på at det ikke kreves noen spesialpedagogisk kompetanse for å få ansvaret for å gjennomføre spesialundervisning.

De understøtter bildet av at det brukes et stort antall assistenter for å gjennomføre spesialundervisningen, forstått som rettigheter og vedtak, og at det ikke stilles krav til kompetansen til disse assistentene som gjennomfører undervisningen eller studentenes utbytte. Bruken av assistenter har imidlertid økt gradvis de siste årene, og de får stadig større ansvar for å gjennomføre spesialundervisningen på egenhånd. Forfatterne reiser spørsmål om hvilken betydning slike forhold har for kvaliteten ved undervisningen når elever har vedtak om spesialundervisningen. Dette gjelder både vilkårene for at skolene skal følge nasjonale forskrifter og retningslinjer i handlingskjeden, og at elevene skal ha et tilfredsstillende eller forsvarlig utbytte av opplæringstilbudet (Nilsen og Herlofsen, 2020).

Barn med tilstrekkelige og positive relasjoner til jevnaldrende har større mulighet til å øve seg på sosiale ferdigheter og utvikle sosial kompetanse enn barn uten slik erfaring (Wendelborg og Tøssebro, 2011). Følgene av manglende spesialpedagogisk kompetanse i skolen kan være flere. Wendelborg & Tøssebro (2011) finner at noen barn med intellektuelle funksjonsnedsettelse ikke vil øke sin sosiale kompetanse eller sosiale aksept i klassen uten spesiell innsats og intervensjoner fra voksne. Og selv om assistenter kan være et hinder for samhandling med klassekamerater, tyder tidligere forskning på at assistenter med tilstrekkelig opplæring kan øke jevnaldrig samhandling for barn med alvorlige funksjonsnedsettelse. Mangel på sosiale ferdigheter og passende sosiale strategier kan føre til negative miljøreaksjoner og vanskeligheter med å oppnå sosial inkludering. Voksenstøtte kan både kompensere og bidra til å bygge sosiale ferdigheter, men, som dokumentert i studien til Wendelborg og Tøssebro (2011) kan voksenintervensjon like gjerne være et hinder for sosial deltakelse. Dette viser behovet for en balanse mellom vokseninnsats og støtte, og barns muligheter til å utvikle samspill med jevnaldrende på egenhånd. Studien kan illustrere hvordan gode intensjoner kan gi utilsiktede og uønskede resultater. Strategiene som brukes av skoler for å hjelpe barn med lærevansker innebærer å gi støtte gjennom spesialpedagoger eller lærerassistenter. Samtidig som skolene legger til rette for faglig læring, fjerner skolen mulighetene for sosialt samspill. Dermed kan løsningen av ett problem føre til opprettelsen av et annet.

Wendelborg finner også i sin evaluering av SFO fra 2018, at fagutdanning blir sett på som nødvendig for å heve kvaliteten på arbeidet i SFO. Særlig lederne peker på nødvendigheten av en fagutdannet personalgruppe for å blant annet følge opp barn med særskilte behov. Det viser seg ellers å være liten deltakelse i kompetanseutvikling for ansatte i SFO (Wendelborg et al. 2018).

Hvordan heve den kollektive kompetansen om spesialundervisning i profesjonsfellesskapet? Forskning på inkluderende opplæring antyder at felles refleksjon i en delingskultur på skolen kan skape felles referanserammer for praktiske, inkluderende handlinger (Bjørnsrud og Nilsen, 2019). I en case ved deres studie legges det stor vekt på felles diskusjon og refleksjon i lærerteamene, med mål om å utvikle det praktiske undervisningsarbeidet rettet mot inkludering av alle elevene. Likhetsstrekk i lærerteamenes svar, tyder på at skolen har utviklet en felles kultur på dette området. Lærerne definerer ikke inkludering bare som et spørsmål om fysisk plassering, men at det også innebærer et sosialt og et akademisk fellesskap. Læreres erfaringer tilsier at felles diskusjon og

refleksjon også spiller en sentral rolle i innsatsen rettet mot inkludering av elever med spesialpedagogiske behov.

Lærere i Osloskolen oppgir selv at de er flinke til å tilpasse metoder til elevene sine, men de valgte metodene begrunnes i liten grad i elevenes læreforutsetninger (Buli-Holmberg et al., 2008). Det er hovedsakelig allmennpedagogiske metoder som anvendes, og få spesifikke spesialpedagogiske metoder. Disse tar utgangspunkt i en kollektiv tilnærming, og er i liten grad individualisert. Lærerne sitter på mye taus kunnskap og et «privat metoderepertoar». Dette kan i større grad løftes frem og utvikles i fellesskapet. Slik kan også metoder som i større grad er individuelt tilpasset bli utviklet (Buli-Holmberg et al., 2008).

Buli-Holmberg et al. (2019), har sett på koblingen mellom inkludering av elever med spesialpedagogiske behov og skolers kultur for samhandling. I en casestudie av fire norske grunnskoler fra 2019, fant de at de fleste skolene hadde en kultur preget av fragmentert individualisme, der lærere stort sett jobber på egenhånd med liten grad av profesjonsfellesskap og gjensidig støtte fra kolleger eller ledelsen. En hovedtendens fra studien er at det også er lite samarbeid og koordinering mellom allmennpedagogiske lærere og spesialpedagoger. På en av skolene i undersøkelsen, fant forskerne imidlertid klare spor av en kultur der lærere anerkjenner verdien av samarbeid for å realisere inkluderende opplæring for alle elever.

Forskerne setter dette i sammenheng med skoleledelsens fokus på strategier i arbeidet med å realisere inkluderende opplæringstilbud. Når forskning ellers viser at lærersamarbeid har en positiv innvirkning på elevenes læringsutbytte, inkludert elever med spesialpedagogiske behov, reiser dette funnet bekymring for elevenes tilgang til likeverdig opplæring (Buli-Holmberg et al, 2019).

Vi finner igjen noen av funnene hos Sigstad et al. (2021), hvor forskerne har studert læreres strategier for å realisere inkluderende praksis i ordinær skole i en «utbyttekultur». Inkluderende praksis ble beskrevet som det lærerne faktisk gjorde for å legge til rette for best mulig inkludering av alle, organisatorisk, sosialt og faglig. Funnene tyder på at inkluderende praksis handler om lærernes innsats for å organisere undervisningen, etablere en følelse av tilhørighet til fellesskapet, utvikle sosial kompetanse og legge til rette for faglige prestasjoner, utbytte eller tilfredsstillende læringsutbytte.

De organisatoriske aspektene ved inkluderende praksis handlet primært om hva lærere gjorde for å legge til rette for gode sosiale og faglige forhold, og det handlet om deres pedagogiske forankring for å lykkes med inkluderende praksis i klasserommet. Når det gjelder læringsutbytte, kunne en veksling mellom undervisning i og utenfor klasserommet noen ganger være den beste løsningen for en del elever, men hvordan vurderes tilfredsstillende utbytte? En slik organisering krever omfattende planlegging og logistikk med tanke på ressursallokering og tett lærersamarbeid på tvers i organisasjonen.

Et viktig mål for elevenes inkludering var deres trivsel og i hvilken grad de var sosialt inkludert. Lærerne beskrev hvordan de forsøkte å styrke elevenes tilhørighet til fellesskapet ved å skape en følelse av tilhørighet til skolen og sin egen klasse. Å utvikle sosial kompetanse var et overordnet mål for lærernes innsats.

For å lykkes med å inkludere elevene faglig, var lærerne opptatt av å møte mangfoldet av behov blant elevene. Lærerne opplevde variasjonen i elevmangfoldet som spesielt utfordrende- elevenes faglige nivå, bidra til å styrke elevenes selvfølelse, og å kunne balansere deres faglige og sosiale behov på en tilfredsstillende måte og oppnå tilfredsstillende læringsutbytte.

En slik inkluderende praksis krevde også god informasjonsflyt og hensiktsmessig bruk av personalressursene, noe som kunne være vanskelig å oppnå. En inkluderende praksis er avhengig av tett samarbeid, der lærere sammen arbeider for å legge til rette for likeverdig opplæring og fremme tilhørighet i et berikende læringsmiljø hvor elevene har erfaring med å nå sine individuelle mål (Sigstad et al.,2021).

Studien fra Nilsen og Herlofsen (2012) kan gi grunnlag for å se nærmere på selve regelverket knyttet til spesialundervisning og hensynet til individuelle forutsetninger og kompetansemål. Området som skal reguleres er svært komplekst, og et viktig spørsmål er hvordan brukerne oppfatter forholdet mellom regelverk og rammebetingelser. Å legge til rette for klare og praktiske prosedyrer – og sikre at disse oppleves å ha en praktisk nytteverdi for det daglige arbeidet – må antas å være vitalt for mange lærere. Studier viser at lærere har vanskelig for å balansere hensynet til individuelle forutsetninger og mål for kompetanse i den nasjonale læreplanen, og at kravet om å nå felles mål for kompetanse oppleves som en motsetning til å ivareta individuelle læringsevner. Dagens regelverk innebærer en vanskelig balansegang, som på den ene siden kan være nødvendig for å ivareta behovet for fleksibilitet, men som på den andre siden kan være vanskelig å gjennomføre (Nilsen og Herlofsen, 2020)

Finnvold (2021) har funnet en sterk sammenheng mellom segregerende praksis i skolen og foreldrenes forventninger. Jo mer et barn var adskilt fra ordinær klasseromsundervisning, jo lavere var foreldrenes forventninger til hvordan barnet ville kunne lykkes i utdanningssystemet. Funnene indikerte likevel at forventningene til foreldre med høyere sosioøkonomisk bakgrunn ble mindre påvirket av en segregerende praksis i skolen. Dette kan henge sammen med at disse foreldrene søker å unngå en degradering av egne barns status ved å fremme deres akademiske ambisjoner og prestasjoner. Det kan også henge sammen med at lærere synes å ha lavere forventninger til barn i lavinntektsfamilier, selv ved like skoleprestasjoner. Lærernes lave forventninger kan i neste omgang påvirke foreldrenes vurdering av barnas muligheter.

Oslo skolene hadde i 2008 en tydelig intensjon om å være inkluderende for alle elever, men funnene viser at innenfor spesialpedagogikken er inkluderingsbegrepet lite nyansert. Man opererte i stor grad med sosial inkludering, mens den faglige inkluderingen i mindre grad ble vektlagt. God forståelse for forskjellighet og mangfold er nødvendig i inkluderingsarbeidet, ellers kan det føre til svake resultater og uhensiktsmessig disponering av tid og ressurser. Man må kunne disponere ulike virkemidler for å tilrettelegge for ulike elevers behov (Buli-Holmberg et al., 2008). Samordningen av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og tilpasset opplæring i spesialundervisning i skolene var en stor utfordring. Dette skyldes blant annet at det råder uklarheter rundt begrepene, hvor tilpasset opplæring gjerne forstås som noe annet enn spesialundervisning. Spesialundervisningen kan i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring. Vurderingen av kvalitet i spesialundervisningen

i Oslo kommune viser at «to-lærer» og gruppeundervisning er de mest utbredte organiseringsformene i spesialundervisningen. Ene-undervisning er mindre vanlig. Buli-Holmberg et al. (2008) trekker frem at for en del elever vil ene-undervisning være fordelaktig ettersom det kan være vanskelig å tilpasse til individuelle behov også i mindre gruppe.

### 3.4.2 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

- I forslaget til ny bestemmelse om *retten til et trygt og godt skolemiljø* (§12-2), er *inkludering* tatt inn som et nytt begrep på linje med helse, trivsel og læring. Et trygt og godt skolemiljø skal også fremme inkludering. Den nye bestemmelsen om *aktivitetsplikt* (§12-4) presiserer at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak, også når en elev har meldt fra om at hen ikke har det trygt og godt (Regjeringen, 2021).
- De didaktiske og pedagogiske fagområdene er ikke prioritert i lærerutdanningen, og det er behov for mer forskning på det spesialpedagogiske feltet. Ekspertutvalget anbefaler økte kompetansekrav, og at skolene må sikre at spesialundervisningen utføres av lærere med relevant og godkjent kompetanse (Nordahl et al., 2018).
- Mange barn med behov for spesiell tilrettelegging får opplæring adskilt fra klassefellesskap, mange møter voksne uten nok kompetanse og PP-tjenesten er ikke tett nok på elevene. Meld. St. 6 er tydelig på at kompetansen skal nærme barna og elevene gjennom kompetanseutvikling og økt samarbeid i utdanningssystemet (Kunnskapsdepartementet, 2019).
- Inkluderende og tilrettelagt opplæring til alle barn fordrer et kunnskapsinformert tilbud i regi av kompetente ansatte. Foreslåtte tiltak er blant annet mindre assistentbruk i spesialundervisningen, krav til at sakkyndig vurdering skal presisere kompetansekrav til lærer, ulike satsninger på kompetanseheving blant lærere og skoleledere og pålegg om at kommunene skal ha lærerspesialist på 1.-4. trinn. Kompetansen må være tett på elevene for å oppdage behov, sikre medvirkning, bruke mangfold som en ressurs, kunne tilrettelegge og justere, og fremme godt samarbeid med skolens støttesystemer. Det foreslås også å utrede løsninger for å få bedre data om skole (Kunnskapsdepartementet, 2019).
- Barneombudet anbefaler at opplæringslova må endres for å sikre rett til spesialpedagogisk opplæring av fagpersoner med godkjent kompetanse, og at spesialpedagogisk kompetanse må inn i lærerutdanningen (Barneombudet, 2017).
- Det må stilles større kompetansekrav til dem som skal arbeide med personer som har autisme og Tourette. NOU 2020:1 (2020) foreslår også at det lages en nettressurs om nevroutviklingsforstyrrelser som støtte for kommuner og fylkeskommuner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).
- Buli-Holmberg et al. (2008) anbefaler er at man i større grad fokuserer på at organiseringen av spesialundervisning skal tjene elevenes læring, og bli mer bevisst på hvilke elever som trenger hvilken organisering, i hvilke tilfeller og med hvilken begrunnelse
- Rambøll Management Consulting og Comte Bureau (2021-), anbefaler at bydelene i Oslo vurderer virkemidler som kan bedre tilbudet til førskolebarn. Informantene deres ønsker å få

spesialpedagogiske ressurser nærmere, og i rapporten foreslås det at støtteressurser ansettes direkte i barnehagene, samt at det innføres en ambulerende gruppe av støtteressurser.

- Et råd til Oslo kommune er at skoleledelsen i større grad må synliggjøre det spesialpedagogiske personalet, satse på rekruttering og systematisk kompetanseheving i samarbeid med UDE, samt videreutvikle ressursteamene som virkemiddel i kvalitetsutviklingen. Eventuell kompetanseutvikling av skolelederne, bør blant annet romme tema som endringsledelse, skoleeiers plikter og elevers rettigheter, kompetanseforvaltning og systemperspektiv (Buli-Holmberg et al., 2008).
- Nok ressurser, fleksibilitet i organisering og fysisk tilrettede lokaler og uteområder nevnes som stikkord for å lykkes med inkludering (Kunnskapsdepartementet, 2019).

### **3.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging**

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er sakkyndig instans i arbeidet med spesialundervisning, og de nasjonale føringene for spesialundervisning forholder seg primært til UDIRs retningslinjer om den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Nilsen og Herlofsen (2012) konkretiserer ønsket praksis basert på en tolkning av nasjonalt regelverk fra Utdanningsdirektoratet (2021). Lokal praksis omfatter lokale skoler og den lokale PP-tjenesten. Tiltakskjeden for spesialpedagogisk praksis er en sammenhengende tiltakskjede av handlinger som tar sikte på å 1) identifisere og 2) sakkyndig vurdere behovet for spesialundervisning, samt å 3) fatte vedtak om, 4) planlegge, 5) gjennomføre og 6) vurdere slikt opplæringstilbud.

Nasjonale retningslinjer beskriver fasene og sammenhengen mellom disse, og suksess i de ulike fasene av tiltakskjeden er avhengig av samspill mellom nasjonal formulering og lokal realisering. Realisering av tiltakskjeden betinger godt samarbeid mellom deltakere på kommunalt nivå, spesielt i skolen og PPT. I tillegg skal elev og foreldre være sentrale aktører i enkelte faser.

Mandatet innebærer videre å være samarbeidspart i arbeidet med forebygging og tilrettelegging for elever med særskilte opplæringsbehov (Kunnskapsdepartementet, 2019). Systemperspektivet ble lovfestet, forenklet og fremhevet som mandat for PPT gjennom ny § 5-6 i opplæringslova fra skoleåret 1999/2000 (Samuelsen & Bargel, 2018). I tillegg til et individrettet sakkyndighetsarbeid, skulle PP-tjenesten nå også hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge forholdene bedre til rette for tilpasset opplæring til elever med særlige behov.

Vi vil videre presentere funn fra forskning og utredninger knyttet til PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging.



### 3.5.1 Teorigrunnlag – PP-tjenesten

#### PPTs doble mandat

Nasjonal forskning antyder at PP-tjenesten slites mellom forventninger til individualisert sakkyndighetsarbeid og forventninger til å jobbe mer systemrettet (Hustad et al., 2016). Sakkyndighetsarbeid tar lang tid, og det går ut over muligheten for systemisk arbeid og tidlig innsats. Innsatsen kommer sent og er ikke i tråd med prinsippet om tidlig innsats.

For mange elever opplever for mange nederlag og får for store kunnskapshull før hjelpen kommer. Da har hjelpen mindre effekt og liten nytte. En del av forklaringen kan ligge i den individbaserte rettighetsorienteringen i systemet (Nordahl et al., 2018). Den totale ressursrammen i PP-tjenesten skal ivareta det todelte mandatet, og mye fokus på sakkyndighetsarbeid tar av ressurser som man ellers kunne brukt til systemisk innsats som kompetanseutvikling og organisasjonsarbeid. Andre argumenterer for at det ikke trenger å være noen motsetning mellom en systemrettet tilnærming med utgangspunkt i den enkelte eleven, dersom man har en kompensatorisk/forebyggende eller systemisk/organisatorisk tilnærming til de spesialpedagogiske problemstillingene (Samuelson og Bargel, 2018; Fasting, 2018). De hevder at kompensatorisk individrettet arbeid kan være systemisk som forebyggende arbeid, og vice versa. Dersom man jobber forebyggende og individrettet i ulike systemer og på ulike arenaer, og mellom de ulike delsystemene, kan effekten bli større og mer varig.

Rapporten *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten* konkluderer med at mye av tjenestens fokus og kapasitet er knyttet opp mot sakkyndighetsarbeid og individrettet veiledning (Fylling og Handegård, 2009). Man lykkes i mindre grad i å hjelpe skolene med systemarbeid og tilrettelegging, noe som skyldes både kapasitet og vanskelig tilgjengelighet inn i skolene på områder som organisasjon- og kompetanseutvikling.

Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget. Barneombudet anbefaler at det innføres kompetansekrav og bemanningsnorm i PPT, at det utarbeides forskrift som tydeliggjør kravene til sakkyndige vurderinger og at PP-tjenesten får en større rolle i å følge opp elevenes spesialundervisning (Barneombudet, 2017).

#### Kompetansebehov i PP-tjenesten

Flere av PP-tjenestene mangler kompetanse på ulike områder som er viktige for inkludering og systemisk arbeid (Hustad et al., 2013; Andrews et al., 2018).

De senere årene har flere nasjonale satsninger, f.eks. SAMTAK (2000-2003) og SEVU-PPT (2013-2018), hatt som mål å støtte PPT-ansatte i kompetanseheving når det gjelder arbeid på systemnivå. Gjennomgangen har imidlertid avdekket at det er vanskelig å utvikle og implementere systemarbeid i PPT. Det er derfor grunn til å forske mer på hvordan erfarne PPT-rådgivere lærer, hva de lærer og om, eller hvordan, de bidrar til å utvikle systemarbeidsatferd i tjenesten. Slik kan man utvikle kunnskap om de nasjonale satsningene faktisk har innvirkning på deres egen og tjenestens arbeidsatferd. Flere studier viser at samarbeid mellom lærere og forskere kan være spesielt nyttig når

det gjelder utvikling og endring av praksis i skolen. Et hovedprinsipp er at temaet skal komme nedenfra/innenfra og defineres av deltakerne selv. Et lignende samarbeid mellom PP-rådgivere og forskere kan trolig også være nyttig når det gjelder å utvikle praksis i PP-tjeneste, og avdekke ny kunnskap og skape lokale teorier (Moen et al., 2018).

Skoler og pedagoger trenger støtte. Det kan, både for skoler og foreldre, være krevende å få oversikt over hjelpeapparat og ansvars plassering, og manglende kompetanse i hjelpeapparatet kan føre til lav forståelse og manglende tiltak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Sakkyndige vurderinger bærer preg av nokså varierende lokale formuleringer. Overskrifter og rekkefølge ser ut til å avvike fra lovkrav. Vurderingene vektlegger egenskaper ved elevene, og i mindre grad hvordan den ordinære opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger (Nilsen og Herlofsen, 2020). Tilsvarende funn melder også Barneombudet (2017); Elever forteller om spesialundervisning som er for lett og ordinær opplæring som er for vanskelig, og Barneombudet mener dette kan ha sammenheng med stor variasjon i kvaliteten på sakkyndige vurderinger fra PPT. utfordringer som trekkes frem, er manglende vurderinger av opplæringen i klassen eleven tilhører, utydelige opplæringsmål, mål som ikke er realistiske og uklare anbefalinger om innhold og organisering. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging anbefaler blant annet en systematisk og kunnskapsbasert tilnærming til samarbeid. Ekspertgruppen foreslår at desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse og at profesjonelle læringsfellesskap etableres på alle skoler. Videre skal kommuner og fylkeskommuner ha en pedagogisk veiledningstjeneste som skal arbeide tett på og direkte i skolene. Ekspertgruppen mener det er naturlig at mange ansatte i tidligere PP-tjeneste blir del av denne flerfaglige veiledningstjenesten. Fokuset skal være på systemisk utviklingsarbeid, veiledning, lokal kompetanseheving og inkluderende praksis (Nordahl et al., 2018).

Regjeringen ønsker å styrke PP-tjenestens evner både som samarbeidspart og sakkyndig instans, og vil vektlegge kompetanseutviklingstiltak i dette arbeidet (Kunnskapsdepartementet, 2019). I Meld. St. 6 (2019-2020) foreslås blant annet å overføre ressurser fra Statped til kompetansetiltak, med vekt på PP-tjenesten.

Barneombudet anbefaler at det innføres kompetansekrav og bemanningsnorm i PPT, at det utarbeides forskrift som tydeliggjør kravene til sakkyndige vurderinger og at PP-tjenesten får en større rolle i å følge opp elevenes spesialundervisning (Barneombudet, 2017).

Andrews et al. (2018) finner i sin evaluering av *Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten* at kompetanseheving er nødvendig for å få til en endring i retning mer systemrettet arbeid, men at det trolig ikke er nok. Målet med strategien var å styrke kompetansen og øke fokuset på systemrettet arbeid i PP-tjenesten gjennom ulike tiltak i samarbeid med universiteter og høyskoler, Statped, fylkesmennene og nasjonale sentre. Evalueringen viser at opplæringslovas fokus på sakkyndighetsrollen kan være et av flere element som holder tjenesten fast i individperspektivet.

Stiavhengighet kan være en annen hemmer for endring: det at nåværende praksis fortsetter på grunn av historiske mønstre av foretrukket praksis.

Rapporten løfter frem eksempler på tiltak og praksis som kan bidra i arbeidet for endring og utvikling av PP-tjenesten, og som samtidig kan gi PP-tjenesten større legitimitet i det systemiske arbeidet i skolen.

- Felles kompetanseutvikling mellom skole og PPT synes viktig for at PP-tjenesten skal komme tettere på skolene.
- Bottom-up-strategier, der problemstillinger utvikles med utgangspunkt i lokale utfordringsbilder, synes å være gunstig for læring i tjenesten.
- Når eventuell skepsis mot ansatte i PP-tjenesten er over, er det PP-rådgiverens tilstedeværelse i skolen, observasjon av praksis og formulering av gode spørsmål som blir verdsatt og etterspørres.
- Satsingens fokus på tema innen skoleforskning, som inkluderende læringsmiljø, forebygging av mobbing og Fagfornyelsen, kan gi PPT viktig innsikt i skolehverdagen og tilrettelegge for økt forståelse mellom tjenestene.
- Videreutdanning og innsikt i nyere forskning synes å ha gitt mange PP-ansatte økt trygghet og legitimitet i samarbeidet med skole og lærere.
- Hyppige møter mellom skole og PPT i en fast struktur, der man diskuterer aktuelle problemstillinger, kan f.eks. redusere antall tilmeldinger til PP-tjenesten.
- Målrettede tiltak i skolene i forkant av tilmelding, f.eks. utprøving av ulike problemløsningsmetoder over tid, kan redusere andel tilmeldinger og elever med spesialundervisning.

Et godt lag og støttesystem med sammensatt kompetanse er viktig for å avdekke, forebygge og legge til rette for tilpasset og inkluderende praksis for elevene i skolen (Kunnskapsdepartementet, 2019). For å lykkes med inkluderende praksis, er medvirkning, samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at flerfaglighet og tverrfaglighet er krevende, men nødvendig for å gi god hjelp til mange elever (Nordahl et al. 2018). I Meld. St. 6 (2019-2020) foreslår Kunnskapsdepartementet en utredning av mulig nytt støttesystem som skal se på alternativ for bedre samordning og eventuelt sammenslåing, av PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og helsestasjonstjenesten. Videre foreslås det å utrede muligheten for regelendringer som sikrer koordinerte og helhetlige tjenester til elevene

### **Samarbeid mellom PPT og skole**

En utfordring for godt samarbeid mellom skole og PPT kan være at ikke alle lærere ønsker PP-tjenesten inn som veiledere i klasserommet (Fylling og Handegård, 2009). Dette kan handle om ulike forventninger og om PP-tjenestens eventuelt manglende legitimitet som veiledere på systemnivå; Det kan stilles spørsmål ved hvilken kompetanse, erfaring og praktisk innsikt i undervisning, klasseledelse og skoleutvikling PPT-ansatte besitter. Rollen som sakkyndig og rådgiver krever

kompetanse som ligger i kunnskapsfronten, og for å ha legitimitet vil det gjerne være en sterk forventning om at PP-rådgiver vet hva som virker i klasserommet (Hustad et al., 2016).

Kommunerevisjonens rapport *Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene*, sier at over halvparten av rektorene i Osloskolen i stor eller svært stor grad var fornøyde med veiledning og hjelp fra PPT, og at de jevnt over mente at samarbeidet med PPT er godt (Oslo kommune, Kommunerevisjonen, 2022).

Også Buli-Holmberg et al. (2008) sin vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune fra 2008 viste til et utviklingspotensial i lærersamarbeidet og i samarbeidet med PP-tjenesten. Det er behov for bedre kommunikasjon og samhandling for å få en mer helhetlig tilnærming i arbeidet med spesialundervisning, ofte omtalt som systemrettede tiltak. Dette innebærer blant annet bedre samarbeid innad i skolen og med utenforstående aktører som PPT og foreldre.

Forholdet mellom systemperspektiv og individperspektiv blir av mange satt opp som motpoler som konkurrerer om fokus og tid. En alternativ måte å se på forholdet mellom individrettet og systemrettet arbeid, spilles inn av forskerne Samuelsen og Bargel (2018). De mener man i større grad kan se de to mandatene i sammenheng, med flytende overganger. Man kan jobbe helhetlig, systematisk og forebyggende med utgangspunkt i individet, og man kan for eksempel utvikle kollektiv læring med utgangspunkt i erfaringer på individnivå.

Det systemiske arbeidet ser ut til å tape kampen om tiden i PP-tjenesten, og ulike forfattere peker også på en manglende legitimitet i skolen med tanke på PP-tjenestens systemiske arbeid. Flere peker på behov for kompetanseheving i tjenesten, og for å jobbe aktivt med relasjoner og samarbeid mellom skole og PPT. I forskning og utredninger finner vi flere anbefalinger om tiltak for å styrke PP-tjenestens forutsetninger for å jobbe både systemrettet og individrettet. Det såkalte doble mandatet har vært drøftet, men har liten verdi når man skal drøfte PP-tjenestens fremtidige mandat.

### 3.5.2 Oppsummering og anbefalinger til god praksis

Følgende tiltak kan vurderes for å få brukt både tid og ressurser på en mer hensiktsmessig måte i PP-tjenesten:

- PP-tjenesten bør arbeide mer med systematisk organisasjonsutvikling og kompetansebygging sammen med skolene. Det bør bli sett av tilstrekkelig tid og ressurser til felles kompetanseheving og utvikling mellom skole og PPT (Hustad et al. (2016). Arbeidet bør ta utgangspunkt i skolens egne behov og lokale utfordringsbilder. anbefaler å etablere sterkere sammenheng mellom skolens og PP-tjenestens kompetanseutvikling.
- Det bør bli etablert en mer helhetlig og systematisk tilnærming til hvordan PP-rådgiverne skal gjøre seg kjent med skolehverdagen. Å få til en god nedgang i omfanget av vedtak om spesialundervisning henger sammen med å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene og personene i enhetene. Ved å legge om PPTs arbeidsmåte kan spesialundervisningen reduseres og bli

organisert på andre måter enn som undervisning rettet mot enkeltelever alene (Wendelborg et al., 2017).

- Sakkyndige vurderinger bør i større grad sikre brukermedvirkning og tydeligere analysere og bygge på forutsetningene innenfor det ordinære undervisningstilbudet. Dette omhandler det individrettede arbeidet.
- Sikre større grad av samsvar mellom sakkyndige anbefalinger, vedtak, IOP og praksis. Dette kan gjøres gjennom både å lage bedre systemer og å styrke samhandlingskompetansen i hvert ledd i den spesialpedagogiske tiltakskjeden.
- Samuelsen & Bargel (2018) argumenterer for at dersom man jobber forebyggende og individrettet i ulike systemer og på ulike arenaer, og mellom de ulike delsystemene, kan effekten bli større og mer varig enn dersom man bare fokuserer på individet. I sin mal for sakkyndighetsarbeid, tydeliggjør Samuelsen og Bargel individet i et systemperspektiv i alle de ulike fasene av den spesialpedagogiske tiltakskjeden. I dette arbeidet, kan et systemisk perspektiv brukes som virkemiddel i arbeidet med tilpasset opplæring innenfor både spesialpedagogisk og ordinær opplæring.
- Kompetanseheving innen «skolske» tema og orientering om skoleforskning kan gi PPT viktig innsikt i skolehverdagen og tilrettelegge for økt forståelse mellom tjenestene. PP-rådgiverens tilstedeværelse i skolen, observasjon og formulering av gode spørsmål blir verdsatt og etterspørres i skolen, og hyppige møter mellom skole og PPT i en fast struktur, kan bidra til å redusere antall tilmeldinger til PP-tjenesten, slik at tjenesten styrker sitt forebyggende arbeid. Iverksetting av målrettede tiltak i skolene i forkant av tilmelding, kan også redusere andel tilmeldinger og elever med vedtak for spesialundervisning, når de har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

### **3.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud**

#### **3.6.1 Tverrsektorielt, tverretattlig og tverrfaglig samarbeid**

Når en elev har behov for tilrettelegging i skolen, enten som en del av det ordinære tilbudet eller som en del av et spesialpedagogisk tilbud, opplever mange foresatte hjelpeapparatet i oppvekstsektoren som uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. En rapport utarbeidet for Utdanningsetaten i 2021 viser hvordan foreldre til barnehagebarn i Oslo eksempelvis oppgir at det er vanskelig å orientere seg mellom tjenestene som er involvert i tilbudet til barn med særskilte behov (Rambøll og Comte Bureau, 2021), og det er lite som tilsier at denne kompleksiteten blir mindre etter hvert som barna kommer i skolealder. Fafo-rapporten 2020:02, Trøbbel i grenseflatene (Hansen et al., 2020), ble utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og 0-24-samarbeidet. 0-24-samarbeidet har vært et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. (0-24-samarbeidet.udir.no) Fafo-rapporten tar for seg hvordan bedre tverrsektorielt samarbeid og mer helhetlig og tidlig innsats overfor utsatte barn og unge kan fremmes. Begrepet «utsatte barn og unge» er lite definert i forskning, offentlige dokumenter og utredninger, men i denne rapporten har man identifisert tre forhold som går igjen som fellestrekk for denne gruppen barn og unge;

1. Barn og unge som er i en livssituasjon hvor de har utfordringer *på flere områder samtidig*, altså har *sammensatte behov*.
2. Barn og unge som har sammensatte behov, dermed har *behov for hjelp fra flere tjenester parallelt*. De kan for eksempel ha behov både for bistand eller tilrettelegging i utdanningssituasjonen og for helsehjelp, eller barnets familie kan ha behov for økonomisk bistand og kanskje foreldreveiledning i tillegg.
3. Det er ofte *mulig å identifisere flere risikofaktorer* som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer i livet.

Videre drøfter denne rapporten noen sentrale levekårsproblemer som barn og unge opplever, dette er en av flere faktorer som kan gjøre barn og ungdom risikoutsatte. Rapporten tar for seg enkeltfaktorer siden det er vanskelig å finne statistikker over barn og unge som har flere problemer samtidig. Det er eksempelvis ikke tilgjengelige statistiske oversikter over hvor mange barn med lese- og skrivevansker som også har psykiske utfordringer og foreldre med rusproblemer, men som det vises til i rapporten har grupper som er risikoutsatt på ett område, ofte risikoutsatt på andre områder også. Barn som vokser opp i familier med lav sosioøkonomisk status, er overrepresentert blant elever som blir mobbet, har dårligere helse, høyere skolefravær, større risiko for frafall fra videregående skole og dårligere utsikter på arbeidsmarkedet. Om man i tillegg ser på barn og unge med innvandrerbakgrunn, er de overrepresentert på lavinntektsstatistikken, de har høyere fravær og de faller oftere ut av skolen.

Eksemplene over er alle hentet fra Fafo-rapport 2020:02, (Hansen et al., 2020) og peker på betydningen av tidlig identifisering av utfordringer for å kunne iverksette hensiktsmessig oppfølging, og de viser at mange elever vil ha behov for oppfølging på flere områder samtidig. Samtidig viser denne oversikten behovet for tiltak for å styrke barn og unges oppvekstforhold for slik å forebygge problemer på andre områder i livet. Som tidligere omtalt kan elevens vansker i opplærings situasjonen ha ulike årsaker, men kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringene oppdages.

Helse- og omsorgsdepartementet fikk utarbeidet en utredning i 2020, *NOU 2020:1 – Tjenester til personer med autismeforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom*. Denne kartleggingen gjennomført av Autisme- og Touretteutvalget, viste at tjenestetilbudet til personer med autisme og Tourettes varierer mye med tanke på kvalitet, innhold og kompetansenivå, noe som knyttes tett til manglende organisering og samhandling mellom ulike tjenester. Mange med autisme og Tourettes opplever for dårlig kvalitet i tjenestetilbudet. Det kan være krevende å få oversikt over hjelpeapparat og ansvars plassering, og manglende kompetanse i hjelpeapparatet kan føre til lav forståelse og manglende tiltak. Mange familier med barn som har autisme eller Tourettes, opplever samarbeidet med skole og andre hjelpetjenester som vanskelig, at de ikke blir hørt og at deres kompetanse ikke blir etterspurt og brukt. Utvalget bak utredningen anbefaler bedre samhandling og sømløse overganger mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og utvalget foreslår at pakkeforløpene for psykiske lidelser også skal gjelde personer med autisme og Tourettes.

Utvalget anbefaler bedre organisering av helse- og omsorgstjenester for personer med autisme og Tourettes, og at disse inkluderes i målgruppen for tverrfaglige team som etableres i kommunene. Det

er uklart hvem som har ansvar for utredning og oppfølging av disse elevgruppene i spesialisthelsetjenesten. Ansvarsfordeling og samarbeid om habiliteringstjenester mellom primær- og spesialisthelsetjenesten bør avklares i avtaler mellom kommuner og helseforetak, og utvalget anbefaler etablering av tverrfaglige enheter for nevroutviklingsforstyrrelser i helseforetakene.

Videre peker utvalget på behovet for gode overganger mellom ulike trinn og skoleslag, mellom utdanning og arbeid og mellom barne- og voksentjenester innen helsevesenet. God praksis bør beskrives i nasjonale retningslinjer. Godt koordinerte overganger kan forebygge frafall i skolen og skape trygget i ellers uoversiktlige faser i livet.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ble utnevnt av Kunnskapsdepartementet 21. mars 2017. Målet med arbeidet var å bidra til at barn og elever med behov for tilrettelagte tiltak i barnehage og skole, herunder spesialundervisning, opplever inkludering og får et opplæringstilbud med god kvalitet. Ekspertgruppens rapport fra 2018, *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl et al., 2018)*, skal gi myndighetene og aktørene i utdanningssektoren et kunnskapsgrunnlag for å velge egnede virkemidler og tiltak. For å lykkes med inkluderende praksis, er medvirkning, samt systematisk og kunnskapsbasert samarbeid sentralt. Utvalget peker på at flerfaglighet og tverrfaglighet er krevende, men nødvendig for å gi god hjelp til mange elever.

Fafo-rapporten viser til at det å legge til rette for mer samordnet innsats for utsatte barn og unge er høyt på den politiske dagsordenen i kommunene. Dette ser også ut til å være et innovasjonsområde hvor det er et omfattende utviklingsarbeid for å tilrettelegge for mer samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Mange har organisert seg på nye måter og gjennomført ulike tiltak for å få en bedre struktur for samarbeid. Det mest utbredte er å etablere tverrfaglige team og faste ordninger for at ulike tjenester på oppvekstfeltet møtes. Flere har også organisert store deler av oppvekstfeltet under ett kommunalt område og én ledelse. Hvordan man kan bidra til bedre oppfølging av utsatte barn og unge i skolen er et eget tema i undersøkelsen, og majoriteten av kommunene har laget rutiner for at skolen samarbeider med andre tjenester ved behov. Over halvparten har tilrettelagt for at flere profesjoner kan ha arbeidssted i skolen, slik at skolen kan gi mer tverrfaglig oppfølging (Hansen et al., 2020)

### **3.6.2 Systematisk samarbeid**

Overordnet del av læreplanverket sier at «Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og skole, de ulike nivåene i opplæringsløpet, og mellom skole og hjem bidrar til å lette overgangen mellom trinnene» (Kunnskapsdepartementet, 2017). Utdanningsdirektoratet presiserer dette i Veileder Spesialundervisning, der kommuner, fylkeskommuner og private skoler og barnehager oppfordres til å lage rutiner som sørger for at barnet/eleven blir godt ivaretatt i overgangsfaser mellom trinn i opplæringsløpet. Dette omhandler overganger fra barnehage til skole, mellom ulike skoleslag gjennom opplæringsløpet og kan også omfatte overganger ved skolebytter.

De fleste elever som begynner på skolen på 1. trinn begynner også på SFO. For skoleåret 2022-2023 deltok hele 83,5 % av landets førsteklasserer ved SFO. Den prosentvise deltakelsen synker etter

hvert som elevene blir eldre, og inneværende skoleår er det 30,1 % av fjerdeklassingene som har SFO-plass. (Kilde: GSI). I Wendelborg et al. sin undersøkelse av SFO fra 2018 finner forfatterne utfordringer knyttet til manglende kobling mellom SFO og skolen, altså at i mange tilfeller oppleves SFO som en ekstra aktør i laget rundt eleven, og ikke som en del av skolen. Foreldre til barn med særskilte behov opplever at samarbeidet og overgangen mellom skole og SFO blir for vanskelig, og at tiltak som har vært en del av skoledagen ofte stopper når SFO-dagen starter. Her er det viktig å poengtere at SFO ikke er en del av det pliktige opplæringsløpet, og at vedtak om spesialundervisning ikke omfatter SFO. Det kan være en medvirkende årsak til at foreldrene som har bidratt i utarbeidelsen av denne rapporten opplever en manglende forutsigbarhet og helhet for seg selv og barnet sitt i skole og SFO (Wendelborg et al., 2018). Informantene i den samme rapporten melder også om lite samarbeid med PTT, skolehelsetjeneste og barnevern, men surveyene tyder likevel på at det i noen grad er bedre tilrettelagt for samarbeid med skolehelsetjenesten enn med de andre tjenestene. Kontakt med hjelpetjenestene er primært knyttet til forhold rundt enkeltbarn og enkelthendelser (Wendelborg et al., 2018). Flere skoleledere opplever at PTT ikke inkluderer SFO godt nok ved utredninger, og kommentarer kan tyde på SFO blir undervurdert som arena av PPT både når det gjelder utredning og tiltak.

*Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025* er en oppfølging av Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kompetanseløftet omfatter hele laget rundt barn og elever, og har som mål at alle barn og elever skal få et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage, skole og SFO. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret for Kompetanseløftet, som skal bygges opp gradvis over en periode på fem år. (Utdanningsdirektoratet, 2022). Alle barn og unge skal oppleve utvikling, læring, mestring og trivsel, uavhengig av sine forutsetninger. Dette krever at for barn og unge med spesialpedagogiske behov, er den spesialpedagogiske kompetansen og hjelpen koordinert og tett på de som trenger det. For å lykkes med Kompetanseløftet må barnehage- og skoleeier se det spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng med det ordinære tilbudet, ha samarbeidskompetanse, kompetanse på både vanlige, komplekse og sammensatte utfordringer, samt vite når man trenger spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Det er barnehage- og skoleeiers ansvar at skoler og barnehager har tilstrekkelig kompetanse for å nå målene i satsningen, og kompetanseløftet skal bygge på lokale vurderinger og kartlegging av behov for kompetanse i både barnehager, skoler, PP-tjenesten og øvrige støttetjenester, eksempelvis skolehelsetjenesten, barnevernet og BUP. Kompetanseløftet skal styrke ledere og ansatte i barnehage, skole, PPT og andre tverrfaglige tjenester i kommuner og fylkeskommuner sine forutsetninger for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et tilpasset pedagogisk og inkluderende tilbud til alle, inkludert dem med behov for særskilt tilrettelegging.

I rapporten fra Wendelborg et al. tyder tilbakemeldinger fra informanter på et opplevd press på tilgjengelige ressurser i både barnehage- og skolesektoren. Det reises i den forbindelse spørsmål om kommunenes kapasitet til å følge opp alle endringsprosessene som initieres. Dette gjelder både



Kompetanseløftet, men også andre reformer som barnevernsreformen og implementering av LK20 (Wendelborg et al. 2022).

### 3.6.3 Inkludering og alternative opplæringstilbud

Meld. St. 6 (2019-20) peker på at alle forvaltningsnivåene i skolesystemet må ansvarliggjøres og at arbeidet for tidlig innsats og tilrettelagt opplæring må være koordinert mellom nasjonalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå (Kunnskapsdepartementet, 2019). I forbindelse med Kompetanseløftet vil ressurser overføres fra Statped til kompetanseutviklingstiltak i kommunene. Statpeds mandat skal bli tydeligere, og målet er at tjenesten skal være mer tilgjengelig for elever med sammensatte utfordringer og/eller varige behov for tilrettelegging. Fylkesmannen (statsforvalteren) skal spille en viktig rolle i arbeidet for inkludering og tidlig innsats, spesielt knyttet til utvikling av kompetanseordninger.

I rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Rapport fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* (Nordahl et al., 2018), pekes det på at få kommuner har gode systemer som sikrer tilstrekkelig kunnskap om gruppen av elever som trenger spesialpedagogisk hjelp. Rapporten peker også på at nasjonale myndigheter ikke signaliserer verdien av inkludering tydelig nok, og ekspertgruppen hevder at det spesialpedagogiske systemet i Norge bidrar til mer segregering enn inkludering. Statsforvalternivået (Fylkesmennene i tidligere rapporter) er klageinstans for spesialundervisning, og dette området er ett av temaene Statsforvalteren har mottatt mest klager på (Nordahl et al., 2018). Rapporten problematiserer at oppgavefordelingen mellom Statped og PPT er uklar, og at det varierer hvordan kommunene får hjelp av Statped. Videre påpeker ekspertgruppen at PPT og Statped er langt fra elevene og praksisfeltet, og at henvisningssystemene er for kompliserte. Kompetanseløftet som nå er under innføring vil trolig kunne bidra til å løse noen av disse problemstillingene mellom de ulike aktørene i laget rundt eleven.

Andelen elever som får spesialundervisning i grunnskolen i Norge har variert mellom 6 % og 8,6 % i perioden 2005 til 2022. (Kilde; GSI). Andelen elever som får spesialundervisning i videregående opplæring er lavere, men grunnet manglende registrering av dette tallmaterialet nasjonalt kan det ikke angis en eksakt andel i samme tidsperiode. I rapporten *Too much or not enough? An examination of special education provision and schooldistrict leaders' perceptions of current needs and common approaches* (Cameron, 2016) fremgår det at det er krevende å avgjøre om dagens nivåer av spesialundervisning er riktig. Dersom andelen elever som får spesialundervisning er for høy, risikerer man å bruke knappe ressurser feil, og samtidig potensielt forårsake mer skade enn nytte ved å stigmatisere og segregere elever i ulike spesialundervisningsprogrammer. Tilsvarende, hvis tilbudet om spesialundervisning er for lavt, kan det hende at barn med lærevansker ikke får den opplæringen de trenger og har krav på. Det å identifisere riktig balanse i andel elever som får spesialundervisning blir ytterligere komplisert av de mange ulike tilnærmingene til spesialundervisning, spesielt sett i lys av innsatsen for å skape mer inkluderende skoler og samfunn (Cameron, 2016).

NTNU samfunnsforskning (Wendelborg et al., 2017) har undersøkt inkludering av funksjonsnedsatte elever i undervisningsfellesskapet. Denne rapporten viser at det er stor variasjon i tilbudet til elever

med behov for spesialundervisning og at det fungerer svært ulikt for de som får det. Det overordnede bildet er negativt. Det kan virke som at holdninger i skolen til å ha elever med spesielle behov i ordinære klasser kan være en driver til en negativ utvikling, både når det gjelder omfang av spesialundervisning og ekskludering av elever fra ordinær undervisning. Det er gjort en sammenligning av holdninger til inkludering av elever med ulikt omfang av spesialundervisning, og holdningene til inkludering viser ikke vesentlige forskjeller mellom kommuner i Norge. Imidlertid viser sammenligningen forskjeller mellom de ulike aktørene innad i kommunene. Lærerne i skolen som er nærmest eleven og har ansvaret for undervisningssituasjonen er minst positive, mens de ansatte i PPT som i liten eller ingen grad møter eleven i klasserommet er mest positive. Studier av skoleeiers styringsdokumenter avdekker svært varierende kvalitet på disse, i tillegg til uklare føringer for praksis angående hvordan spesialundervisning skal organiseres og utføres. Dette kan være medvirkende forklaringer til spriket i holdninger blant de ulike aktørene.

Elever som har omfattende behov for spesialundervisning, har gjerne vedtak om spesialundervisning i alle timer i alle fag. I Oslo kommune er noen skoler tilrettelagt spesielt for å ta imot elever med spesifikke vansker, og det er denne elevgruppen med omfattende behov disse skolene er tiltenkt. Kapasiteten ved disse skolene er ikke tilstrekkelig til å tilby skoleplass til alle elever som søker seg hit. I rapporten *Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene*, har Kommunerevisjonen kartlagt tilbudet til elever i grunnskolen som har fått avslag på søknad om plass ved en slik spesialskole eller spesialgruppe (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). De elevene som får avslag i sin søknad til en slik spesialskole eller spesialgruppe mottar da sitt undervisningstilbud ved sin nærskole. Rektorene ved disse nærskolene formidler jevnt over at de mener skolene gir et godt tilbud til denne elevgruppen og at samarbeidet både med PPT og med foresatte fungerer godt. Imidlertid opplever de at samarbeidet med andre instanser bare i varierende grad fungerer godt. utfordringene i samarbeidet som trekkes frem handler om lokaler som ikke er tilpasset, manglende økonomisk kompensasjon, manglende kompetanse og mangelfullt internt samarbeid for å ivareta elevene.

Kommunerevisjonen beskriver at Utdanningsetaten som skoleeier bistår nærskolene i å sikre tilbudet til disse elevene, primært gjennom å utarbeide standarder og dele informasjon om bistand til tilrettelegging, samt gjennom veiledning fra skolenes PP-rådgivere og fag- og kompetanseteamene i PPT. Det er opprettet en arbeidsgruppe i utdanningsadministrasjonen med mandat til å utarbeide tiltak for elever med autisme, og et samarbeid mellom alle fagavdelingene skal sikre god fysisk tilrettelegging i alle nye skoleanlegg (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022).

Noen elever har behov for undervisning i en alternativ opplæringsarena som en del av sitt totale opplæringstilbud. For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning hvor den alternative opplæringsarenaen er hjemlet. Det må vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1, og dersom det ikke er til barnets beste skal ikke en slik arena brukes. Muligheten til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning er snever, og *Veilederen Spesialundervisning* presiserer at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena (Utdanningsdirektoratet,

2021). Et opplæringstilbud som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene i opplæringslova med forskrifter. Det må videre foreligge en avtale om hjelp til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen og tilbyder av tiltaket. Opplæringen som skjer på en alternativ opplæringsarena, er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, noe som også betyr at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.

Hansen et al. (2020) trekker frem at blant annet manglende kjennskap til hva andre tjenester/aktører i kommunen kan bidra med, i tillegg til den organisatoriske siloinnretningen i velferdsstaten, kan virke begrensende på å få til bedre samordning og mer helhetlig oppfølging av barn med spesielle behov. Sektorisering fører til at aktørene blir konsentrerte om å bare utføre egen oppgaveløsning mest mulig effektivt, siden det er dette de blir målt på.

Det blir også trukket frem at det i tillegg til bedre strukturer er behov for å utvikle samarbeidskultur og -praksis innenfor både nye og eksisterende strukturer for å få til bedre samarbeid mellom tjenestene/aktørene i hjelpeapparatet. For å få til dette kreves mer samhandlingskompetanse i de ulike velferdsprofesjonene. Kunnskapsoppsummeringen viser at mange kommunale samarbeidsprosjekter er prosjektbaserte, og at finansieringen opphører etter prosjektperioden, noe som hindrer implementering av resultatene fra prosjektene.

#### **3.6.4 Oppsummering og anbefalinger til god praksis**

Forskningen er samstemt når det gjelder hvor viktig det er å sette inn tidlig innsats straks det er avdekket behov for vedtak. I forbindelse med dette trekker flere rapporter frem at det er behov for bedre kommunikasjon og samhandling mellom skole, kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Et tiltak som kan illustrere dette er at UDE og skolelederne sammen utvikler flere felles retningslinjer, systemer og støttestrukturer som grunnlag for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring i den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Behov for bedre medvirkning i form av samarbeid og kommunikasjon på systemnivå blir godt illustrert i to av studiene. Den ene viser manglende kobling mellom tilbud på skole og SFO og den andre viser at det er vanskelig for foreldre til barnehagebarn å orientere seg mellom tjenestene i hjelpeapparatet.

Flere av rapportene som er gjennomgått påpeker at det er mange ulike tilnærminger til og mangel på standarder for spesialundervisning på skoler og i ulike kommuner, og at det følgelig er vanskelig å fordele ressursene på riktig måte. Noen rapporter trekker frem at klarere standarder og justeringer av retningslinjer og lovverk kan være en løsning for å få høyere kvalitet som er mindre avhengig av både holdninger og erfaring hos den enkelte lærer eller forvalter.

Tidlig innsats betyr godt opplæringstilbud fra tidlig alder, det handler om forebygging av vansker og at tiltak settes inn straks ved utfordringer. Meld. St. 6: 2019 foreslår bedre rutiner for informasjonsoverføring mellom utdanningsnivåer og tjenester for å skape gode overganger, f.eks. mellom ungdomsskole og videregående skole (Kunnskapsdepartementet, 2019). Funnene til Nilsen og Herlofsen (2012) viser et behov for at skoleeier ikke bare gir detaljerte føringer for riktig saksbehandling, men er i dialog med skolene og veileder og støtter dem, med mål om systematisk kvalitetsforbedring av spesialundervisningen. Forbedring av tiltakskjeden vil kreve en helhetlig tilnærming på skolene, hvor alle ansatte er involvert, og hvor ledelsen tar et tydelig ansvar for og formidler viktigheten av dette arbeidet. Kjeden innebærer samspill mellom tilrettelegging av ordinær opplæring og spesialundervisning, og krever derfor også samarbeid mellom allmennlærere og spesialpedagoger (Nilsen og Herlofsen, 2020).

Kompetanseløftet skal styrke ledere og ansatte i barnehage, skole, PPT og andre tverrfaglige tjenester i kommuner og fylkeskommuner sine forutsetninger for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et tilpasset pedagogisk og inkluderende tilbud til alle, inkludert dem med behov for særskilt tilrettelegging. For å lykkes, må barnehage og skoleeier se det spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng med det ordinære tilbudet, ha samarbeidskompetanse, kompetanse på både vanlige, komplekse og sammensatte utfordringer, samt vite når man trenger spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped (Utdanningsdirektoratet, 2022).

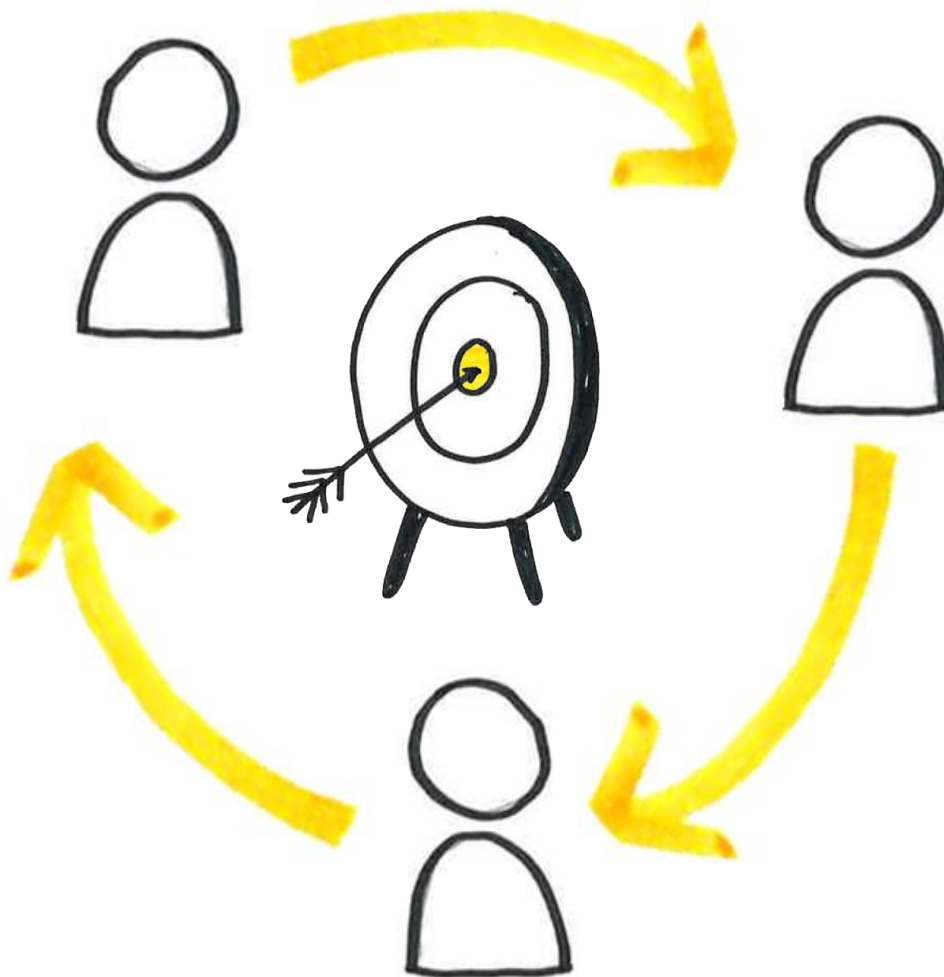
Det anbefales bedre organisering av helse- og omsorgstjenester for personer med autisme og Tourette, og at disse inkluderes i målgruppen for kommunale tverrfaglige team. Ansvarsfordeling og samarbeid om habiliteringstjenester mellom primær- og spesialisthelsetjenesten bør avklares i avtaler mellom kommuner og helseforetak (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Videre anbefales bedre samhandling og bedre overganger mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og utvalget foreslår at pakkeforløpene for psykiske lidelser også skal gjelde personer med autisme og Tourette. Gode overganger mellom ulike trinn og skoleslag, mellom utdanning og arbeid og mellom barne- og voksentjenester innen helsevesenet, kan skape trygghet og forebygge frafall i skolen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).

Buli-Holmberg et al. (2008) anbefaler at UDE og skolelederne i Oslo sammen utvikler flere felles retningslinjer, systemer og støttestrukturer som grunnlag for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring i spesialundervisningen. Eksempelvis bør man vurdere tydeligere retningslinjer for arbeidet i ressursteam, for arbeid med bekymringsmeldinger og for tidlig innsats. Videre bør man vurdere en mer helhetlig tilnærming ved kartlegging og evaluering, slik at man både ser på forhold ved eleven, ved omgivelsene og samspillet mellom elev og omgivelser/opplæringstilbud. ISP finner et utviklingspotensial i lærersamarbeidet og i samarbeidet med PT-tjenesten. Videre fremkommer det at foreldre i større grad involveres i samarbeid enn elevene. ISP anbefaler bedre kommunikasjon og samhandling for å få en mer helhetlig tilnærming i arbeidet med spesialundervisning, ofte omtalt som systemrettede tiltak. Dette innebærer blant annet bedring i elev- og foreldremedvirkning og bedre samarbeid innad i skolen og med utenforstående aktører som PPT (Buli-Holmberg et al., 2008). Klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan være en løsning for å

gjøre spesialundervisningen mindre avhengig av kommuner og skolars tradisjoner og individenes holdninger (Wendelborg et al. 2017).

Hansen et al. (2020) trekker frem at løsninger for bedre samordning mellom aktørene og tjenestene i hjelpeapparatet bør være en kontinuerlig og ikke lineær prosess, og at finansiering av samarbeidsprosjekter med fordel bør bli videreført inn i ordinær drift eller ny praksis. De anbefaler at en slik prosess har fem trinn, der det grunnleggende i trinn 1 og 2 er å dele informasjon og utvikle felles problemforståelse. I trinn 3 skal man unngå å svekke hverandres måloppnåelse, for deretter å i trinn 4 lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler som ingen av aktørene kan gjøre hver for seg. Det femte trinnet er å implementere tiltakene fullstendig i ny praksis. Denne nye praksisen skal sikre en større brukerorientering med tidlig identifisering og bedre kontinuitet som hindrer ansvarsfraskrivelse i grenseflatene mellom hver aktør/tjeneste.

## 4 Del 2 - Strukturelle forutsetninger



Illustrasjon 4: Hvordan tilrettelegge for forutsetninger og organisering som treffer formålet med opplæringen?

### Bakgrunn og oppgaveforståelse

I dette kapittelet presenteres en analyse av kvantitative data om spesialundervisning i Oslo, både utviklingen i et historisk utviklingsperspektiv, og en sammenligning med data fra andre store bykommuner og nasjonalt nivå. De store bykommunene i denne sammenheng er Bergen og Trondheim. Vi vil også belyse hvordan spesialundervisningen organiseres og finansieres i sammenlignbare kommuner og fylkeskommuner i landet.

Analysen tar utgangspunkt i kapittel 2 og 3 i rapport fra Først og Høverstad (2006) om spesialundervisning i grunnskoler i Oslo. I rapporten så de blant annet på andel elever som fikk spesialundervisning, omfang av spesialundervisning – knyttet til lærer- og assistentårstimer, samt organisering av spesialundervisning – alene, i grupper eller innenfor ordinære klasser.

Data fra GSI, registerdata fra Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([udir.no](http://udir.no)), KOSTRA/SSB, samt data fra Utdanningsetatens fagsystemer blir brukt som grunnlag for analysen. Med utgangspunkt i tall fra GSI, vil vi sammenligne antall elever, timeomfang, organisering og alternativ opplæringsarena innenfor spesialundervisningen. Gjennomgangen tar for seg spesialundervisning i offentlige skoler. Tall fra voksenopplæring i videregående opplæring inngår ikke i analysen.

Det er benyttet en kvantitativ tilnærming for å kartlegge nivåforskjeller i ressursbruk og omfang på det spesialpedagogiske feltet. Informasjonsinnhenting fra andre kommuner vil vi gjøre ved hjelp av søk i offentlige og publiserte kilder, samt ved direkte forespørsler til kommunene og fylkeskommunene.

Det har vist seg vanskelig og svært arbeidskrevende for andre fylkeskommuner å hente frem data knyttet til spesialundervisning. Innenfor videregående opplæring blir det ikke rapportert inn tall til sentrale utdanningsmyndigheter på samme måte som i grunnskolen, og det har derfor ikke vært mulig å gjøre ønskede sammenligninger med Oslo.

Vestland fylkeskommune har imidlertid bidratt med et begrenset datautvalg som det blir vist til i denne rapporten.

*Utdanningsspeilet* gir noe generell informasjon om spesialundervisning i videregående skoler på overordnet nasjonalt nivå, dette blir det vist til i kapittel 6.

## **4.1 Om spesialgrupper og spesialskoler i grunnskolen i Oslo**

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning skal ivareta muligheter elevene skal ha til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Hovedregelen er at eleven skal ha opplæringen sin i klassen/basisgruppen. Inkludering i skole handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. For å oppleve økt læringsutbytte, er elevene avhengig av å være del av et læringsmiljø som tar hensyn til variasjoner i deres evner og forutsetninger. Dette

inkluderer også elever som har vansker knyttet til språk, atferd, fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse.

Nærskolen er pliktig til å ivareta elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder alle elever, også elever som har rett til spesialundervisning.

I Oslos byrådserklæring fra oktober 2019, gir byrådet følgende oppdrag:

*Alle barn med nedsatt funksjonsevne skal sikres retten til å gå på nærskolen.*

Oslo kommune legger til grunn at elevens rett til grunnskoleopplæring er knyttet til nærskolen. Elevens nærskole har plikt til å ivareta elevens rett til et likeverdig og forsvarlig opplæringstilbud. Elever som har spesialundervisning, har samme rett til å gå på nærskolen som alle andre elever. Utdanningsetaten har plikt til å tilrettelegge for at skolene kan ivareta denne rettigheten (jf. opplæringslova, § 13-10)

I 1992 ble de statlige spesialskolene enten nedlagt, overført til annet forvaltningsnivå eller omdannet til spesialpedagogiske kompetansesentre. Oppretting av kommunale spesialklasser i Oslo har hjemmel i bystyrevedtak sak 335/93 der det heter at noen skoler skal tilrettelegge spesielt til å ta imot elever med spesifikke vansker.

I skolebehovsplanen 2019/2020, vedlegg til budsjettsak 1/2019, står det:

*Handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse 2017-2020 i Oslo angir at det skal legges til rette for at foreldre gis et reelt valg mellom bostedsskolen og byomfattende spesialgrupper/spesialskoler.*

Oslo kommune tilbyr et begrenset antall plasser i spesialskoler og spesialgrupper for elever med omfattende behov for fysisk og spesialpedagogisk tilrettelegging (i overkant av 1000 plasser til sammen). De som får avslag på søknad, får sin opplæring på nærskolen / i ordinære skoler.

Spesialgruppene ved ordinære skoler og spesialskolene i Oslo er organisert i ulike diagnosegrupper. Disse diagnosene er autisme, asperger syndrom, psykisk utviklingshemming, multifunksjonshemming, språk- og sammensatte lærevansker, generelle lærevansker, sosiale og emosjonelle lærevansker og hørselshemming. Det har tidligere vært spesialgrupper for også andre diagnoser, som for eksempel medisinske vansker. Disse gruppene er faset ut pga. lave søkertall, av ulike grunner. Foreldre søker i utgangspunktet til de gruppene som har samme diagnose som deres barn. Kommunen kan i noen tilfeller tilby plass i en spesialgruppe med annen diagnose enn det barnet har, dersom foresatte ønsker det og dersom kommunen vurderer det slik at eleven vil ha utbytte av en annen type tilrettelegging. I de ulike spesialgruppene/spesialskolene tilrettelegger skolene på bakgrunn av prioriterte opplæringsområder og mål basert på spesialpedagogisk forståelse av de ulike diagnosene. Skolen skal jobbe etter de anbefalinger som er gitt i sakkyndig vurdering og vedtak. Elever med samme diagnose kan være veldig forskjellige, og vil derfor ha veldig forskjellige behov for tilrettelegging. Likevel finnes det prinsipper for tilrettelegging som gjelder alle i større eller



mindre grad. Dersom eleven skal få et godt skoletilbud trenger personalet kunnskap som setter dem i stand til å forstå elevens vansker, og de trenger kompetanse på god tilrettelegging.

### Spesialgrupper og spesialskoler i Oslo

Per 1.08.2022 er det 8 spesialskoler og 66 spesialgrupper ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-emosjonelle vansker og lærevansker. Skoleåret 2022/2023 har 1024 elever plass i spesialgruppe, hvorav 320 av spesialplassene er for elever med autismediagnose. Det er ikke spesialskoler og spesialgrupper i alle bydeler, men de fordeler seg likevel jevnt over hele Oslo.

**Spesialskolene** er byomfattende og gir et helhetlig spesialpedagogisk tilbud til elever med spesifikke diagnoser og vansker. På spesialskolene er det kun elever som har behov for spesialundervisning i alle timer og i alle fag. Elevene er organisert i mindre grupper, det er høy voksentetthet og ansatte med spesialkompetanse.

Oslo kommune har 8 spesialskoler.

- **Haukåsen skole** har helhetlig tilbud til elever med nevrologisk betingede vansker og elever med multifunksjonshemming i hele det 13-årige skoleløpet. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Nordvoll skole** er en byomfattende skole og landets eneste spesialskole for elever med autisme. Skolen har plass til 72 elever med autismespekterdiagnoser i hele det 13-årige skoleløpet. Elevene er fordelt på 11 aldersblandede baser. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Ullevålsveien skole** er en byomfattende spesialskole for elever med generelle lærevansker fra 4.-10. trinn. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet.
- **Elverhøy skole** er en byomfattende spesialskole for elever i 1.-4. klasse med språk- og sammensatte lærevansker.
- **Vestre Aker skole** er en byomfattende spesialskole for elever på ungdomstrinnet med sosiale og emosjonelle vansker. Skolen har 30 elevplasser tilknyttet det faste skoletilbudet og 10 korttidsplasser.
- **Voksentoppen skole** er en spesialskole for elever fra 8.-10. trinn. Elevgruppen ved Voksentoppen skole er en sammensatt gruppe med ulike utfordringer innenfor psykisk helse og/eller sosiale-emosjonelle vansker.
- **Lønnebakken skole** er en spesialskole for elever med autismediagnose i hele det 13-årige skoleløpet, og sosiale og emosjonelle vansker for elever i 1-10.trinn. Skolen har i tillegg en aktivitetsskole med begrenset kapasitet for elever med autismediagnose.
- **Brusetkollen skole** og ressurscenter har utfordrende atferd som sitt spesialområde, og jobber tverrfaglig og systemisk med å avdekke hva som utløser atferd, og hva som opprettholder og endrer denne. Per i dag har skolen 16 elevplasser for elever på barnetrinnet (3. til 7. trinn). Skolen har korttidsplass for 7 elever.

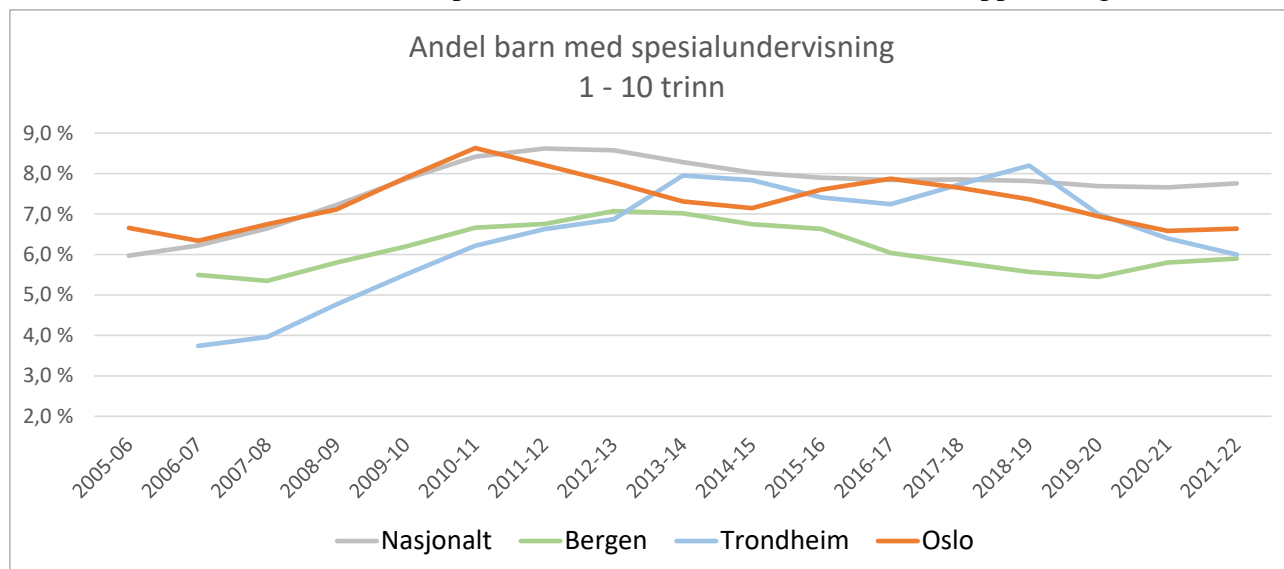
Oslo har i tillegg en egen skole særlig tilrettelagt for døve og tunghørte elever fra 1.-13. klasse (grunnskole og videregående skole). Dette er Vetland skole.

Oslo kommune har også 66 **spesialgrupper** ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-emosjonelle vansker og lærevansker. Det er ca. 600 elever i spesialgruppene. Spesialgruppene og spesialskolene er etablert i ulike bydeler og områder i Oslo. Det er flest plasser og flest spesialgrupper for elever med autismediagnose. Spesialgruppene er fordelt på 26 barneskoler (1-7) 13 kombinerte skoler (1-10 trinn) og 8 ungdomsskoler (8-10). Det er flere skoler som har spesialgrupper for flere enn én diagnose.

- Spesialgrupper for elever med autismediagnose: 24 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med generelle lærevansker: 7 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med språk og sammensatte lærevansker: 1 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med multifunksjonshemming: 9 pluss en spesialskole
- Spesialgrupper for elever med sosiale/emosjonelle vansker: 2 pluss 4 spesialskoler
- Spesialgrupper for elever med asperger syndrom: 5
- Spesialgrupper for elever med psykisk utviklingshemming: 18

#### 4.1.1 Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen

Skoleåret 2021-22 fikk 6,6% av alle grunnskoleelever i Oslos offentlige skoler spesialundervisning med vedtak i opplæringslova §5-1. Tilsvarende tall fra Bergen og Trondheim var henholdsvis 5,9% og 6% skoleåret 2021-22. Andel elever som fikk vedtak om spesialundervisning økte både nasjonalt og i de tre storbyene i perioden 2006-2010. I Oslo fikk 8,6% av elevene i offentlige skoler enkeltvedtak skoleåret 2010-11. Etter dette har tendensen vært synkende. Bergen har hatt lavere andel elever med vedtak enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022 (Kilde: GSI-rapportering).



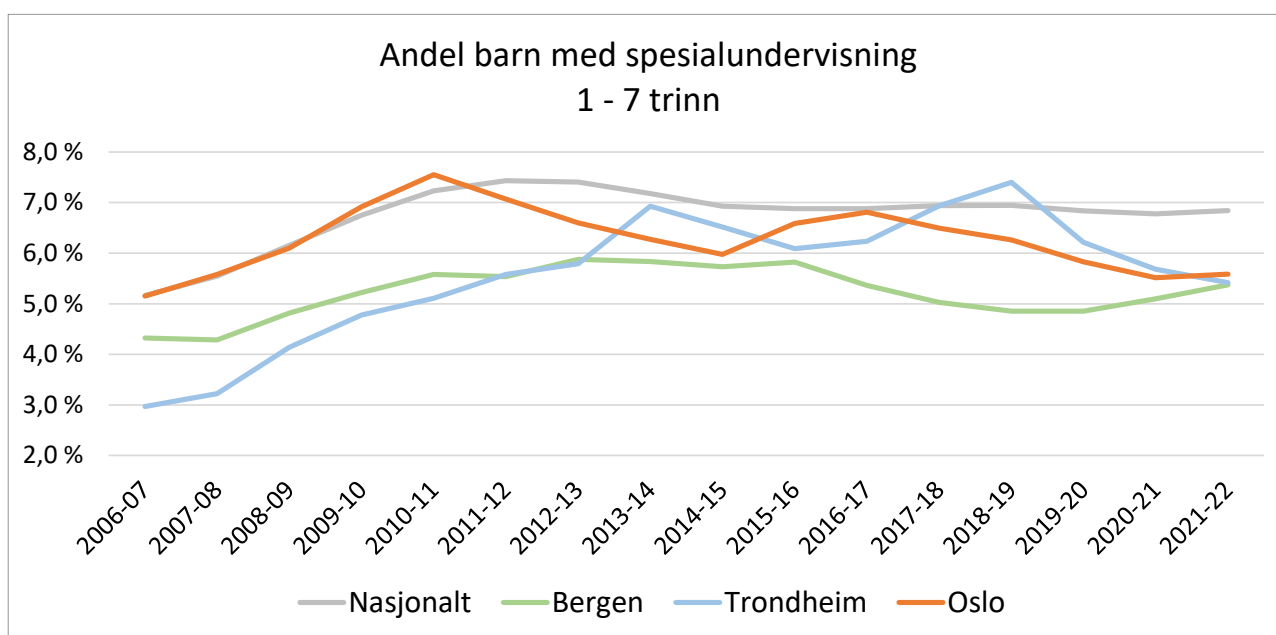
Graf 1: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole (1.-10. årstrinn) i perioden 2005-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

### Andel elever på barnetrinnet som får spesialundervisning

Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har i hele perioden vært lavere på barnetrinnet (1-7) enn på ungdomstrinnet (8-10). Dette gjør seg gjeldende i alle de tre storbyene og på nasjonalt nivå. Mønsteret som tegner seg i grafen for barnetrinnet (1. – 7. trinn) er forholdsvis likt som for grunnskolen samlet i figur 1 over, men med gjennomgående lavere andel av elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.

I Oslo fikk 5,6% av elevene på barnetrinnet spesialundervisning i 2021-22. Skoleåret 2006-2007 var tilsvarende andel for barnetrinnet 5,2% i Oslo, men i årene frem til 2010 økte andelen til 7,6%.

Bergen kommune har hatt lavere andel barneskoleelever med spesialundervisning enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022, men i 2021-22 var det lite som skilte. Da fikk 5,4% av elevene på barnetrinnet i Bergen spesialundervisning. Trondheim hadde da samme andel som Bergen, mens nasjonalt nivå er 6,8%.

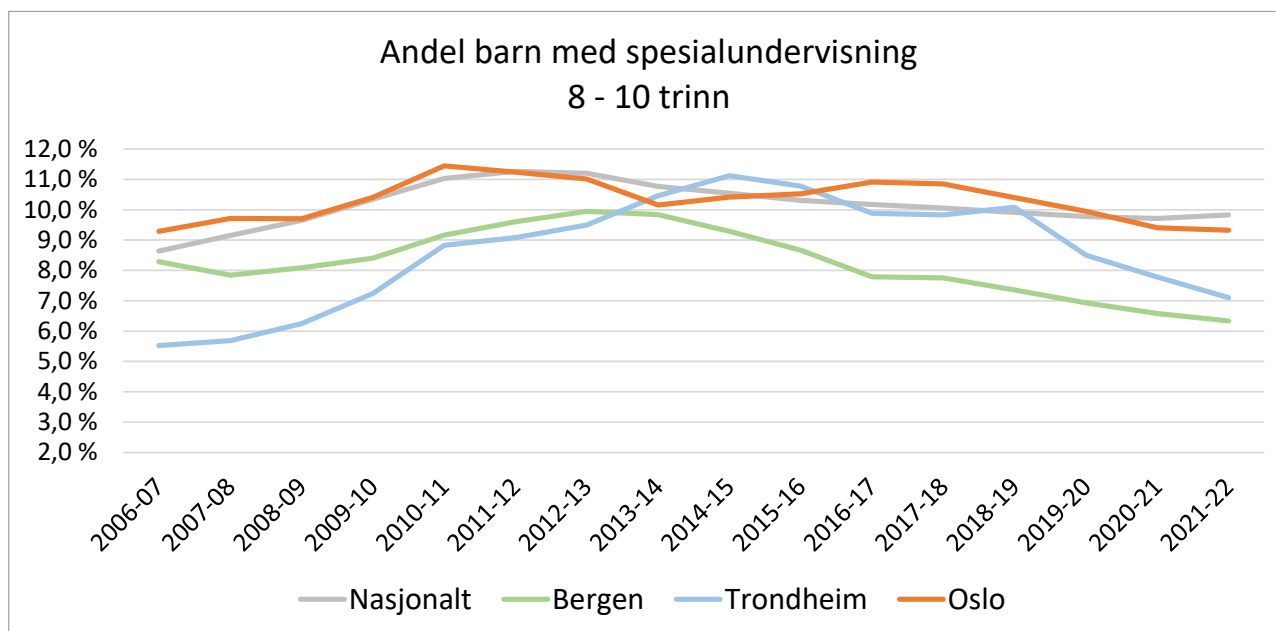


Graf 2: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole (1.-7. årstrinn) i perioden 2006-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

### Andel elever på ungdomstrinnet som får spesialundervisning

Andel elever som mottar spesialundervisning er gjennomgående høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. I Oslo fikk 9,3% av alle elevene på ungdomstrinnet spesialundervisning i 2021-22. Skoleåret 2006-2007 var tilsvarende andel for ungdomstrinnet i Oslo også 9,3%, men i årene frem til 2010 økte andelen til 10,4%.

Bergen kommune har hatt lavere andel ungdomsskoleelever med spesialundervisning enn Oslo i hele perioden fra 2006 til 2022. I Bergen fikk 6,3% av ungdomsskoleelevene spesialundervisning i 2021-22. Tilsvarende tall fra Trondheim er 7,1%, mens det på landsbasis er 9,8%.



Graf 3: Andel barn med spesialundervisning i offentlig grunnskole 8.-10. årstrinn, i perioden 2006-2021/22. Nasjonalt nivå viser alle elever, i både offentlige og private skoler. Kilde: gsi.udir.no

### Variasjon i andel elever med spesialundervisning mellom skoleslag

Andel av elever som får spesialundervisning ligger betydelig høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Tabellen under viser andel elever med spesialundervisning sortert på skoleslag. Skoleåret 2021-22 hadde 7,5% av elevene i ungdomskolene (8-10) i Oslo vedtak om spesialundervisning. Tilvarende tall for barneskolene (1-7) var 5,1%, og 7,0% for kombinertskolene (1-10). Elever med tilhørighet i spesialskoler er ikke inkludert i tallene som er presentert her.

## Skoleåret 2021-22

Tabell 2: Antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 21/22.

Enkeltvedtak	Sum elever	Sum vedtak	Andel med vedtak	Min	Maks	Første kvartil	Andre kvartil	Tredje kvartil
Barneskole	36326	1855	5,1 %	1,3 %	12,9 %	3,5 %	5,0 %	7,8 %
Kombinert	16800	1180	7,0 %	0,0 %	11,0 %	6,0 %	6,8 %	9,0 %
Ungdomsskole	11840	888	7,5 %	1,8 %	17,4 %	5,7 %	7,2 %	9,3 %
Spesialskole	474	422	89,0 %	54,3 %	100,0 %			
<b>Samlet</b>	<b>65440</b>	<b>4345</b>	<b>6,6 %</b>					

I tabellen er tallene for skolene med lavest og høyest andel elever med enkeltvedtak tatt med. Ved barneskolen med lavest andel har 1,3% av elevene enkeltvedtak, mens barneskolen med høyest andel har 12,9%. Tilsvarende tall for ungdomsskolene er min. 1,8% og maks. 17,4%. For kombinertskolen er spennet fra 0,0% til 11,0% elever med enkeltvedtak.

Som et mål på spredningen i datamaterialet er kvartilstallene tatt med lengst til høyre i tabellen. Tall for første kvartil viser at 25% av barneskolene har en andel lavere enn 3,5%, for ungdomsskoler er grensen 5,7% og for kombinertskoler 6,0%. For andrekvartil, verdien som skiller skolene i den halvparten med lavest andel og den halvparten med høyest andel, er tallene for barneskoler 5,0%, for ungdomsskoler 6,8% og kombinertskoler 7,2%.

Kvartilstallene viser at variasjonen mellom barneskolen med laves andel og skolen som markerer tredje kvartil (75% av skolene) er på 6,5 prosentpoeng, for ungdomsskolene er spredningen på 7,5 prosentpoeng og for kombinertskolene er spredningen på 9 prosentpoeng.

Tabellen under viser tilsvarende tall som tabellen over, men her for skoleåret 2005-06. Da hadde 7,8% av elevene i ungdomskolene i Oslo vedtak om spesialundervisning. Tilvarende tall for barneskolene var 4,5%, og 7,2% i kombinertskolene.

## Skoleåret 2005-06

Tabell 3: Antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 05/06.

Enkeltvedtak	Sum elever	Sum vedtak	Andel med vedtak	Min	Maks	Første kvartil	Andre kvartil	Tredje kvartil
Barneskole	27914	1251	4,5 %	0,0 %	14,5 %	2,8 %	4,3 %	6,1 %
Kombinert	11913	858	7,2 %	3,1 %	12,5 %	5,0 %	7,1 %	8,6 %
Ungdomsskole	9254	725	7,8 %	3,5 %	20,6 %	5,6 %	7,8 %	10,0 %
Spesialskole	466	466	100,0 %	100,0 %	100,0 %			
<b>Samlet</b>	<b>49547</b>	<b>3300</b>	<b>6,7 %</b>					

I perioden 2005 til 2021 har samlet elevtall i grunnskolene økt med 15.893 elever. Antall vedtak og spesialundervisning har økt med 1.045, men andel elever med vedtak har gått ned fra 6,7 til 6,6%. Andel elever i spesialskoler har gått ned fra 0,94% i 2005 til 0,72% i 2021.

For barneskolene har tallene for første kvartil økt med 0,7 prosentpoeng i perioden 2005-2021, for kombinertskoler med 1,0 prosentpoeng og for ungdomsskoler 0,1 prosentpoeng. For barneskoler øker også grense for andre og tredje kvartil. For ungdomsskoler reduseres andre og tredje kvartil med hhv. 0,6 og 0,8 prosentpoeng. Kombinertskoler har redusert andre kvartil med 0,4 prosentpoeng men øker tredje kvartil med 0,4 prosentpoeng. Endringen i kvartilstallene fra 05/06 til 21/22 er så liten at det er vanskelig å konkludere med at det har skjedd en reell endring i spredningen.

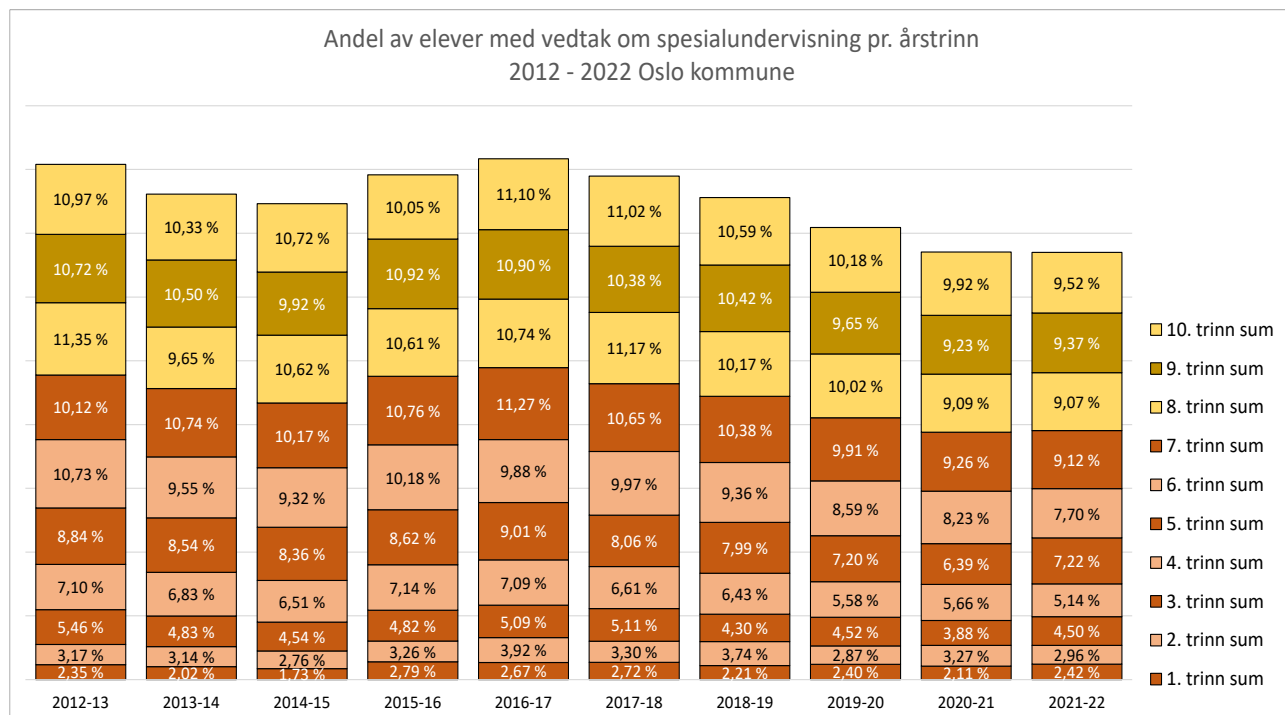
Noen endringer fra 05/06 til 21/22 er tydelige. Minimums- og maksimumsverdiene for andelen elever med enkeltvedtak har gått ned. For ungdomsskolene er minimumsverdien redusert med 1,7 prosentpoeng og maksimumsverdien er redusert med 3,2 prosentpoeng. Tilsvarende tall for kombinertskoler er 3,1 og 1,5 prosentpoeng. For barneskoler reduseres maksimumsverdien med 1,6 og minimumsverdien øker med 1,3 prosentpoeng. En annen tydelig endring er at det ved spesialskoler i 2021/22 er registrert elever som ikke har enkeltvedtak, dette var ikke tilfelle i 05/06.

Tallene viser at andelen elever med enkeltvedtak ikke har endret seg fra 2005 til 2021. Forskjellene mellom skolene med lavest og høyest andel elever med enkeltvedtak har blitt mindre, men spredningen i materialet er uendret.

### **Antall enkeltvedtak om spesialundervisning pr. trinn i Oslo**

Antall enkeltvedtak om spesialundervisning har en økende tendens fra skolebegynnere på 1. trinn frem mot utgang grunnskole på 10. trinn. I Oslo har det blitt gjort enkeltvedtak for mellom 1,73% og 2,79% av elevene på 1. trinn i siste 10-årsperiode. Siste 4-årsperiode har variasjonen tilsvarende vært mellom 2,11% (148 elever) og 2,42% (160 elever).

Figuren under viser andel av elever med vedtak om spesialundervisning per årstrinn i perioden fra 2012 – 2021.



Graf 4: Prosentvis andel av elever med vedtak om spesialundervisning pr. årstrinn i Oslo kommune, 2012-2021.

En gjennomgang av prosentvis andel elever med enkeltvedtak pr. årstrinn i Oslo, viser at antallet øker fra år til år. Fra 1. til 4. trinn mer enn dobles prosentandelen gjennom hele siste 10-årsperiode. Økningen fortsetter på mellomtrinnet (5.-7.trinn) til rundt 9-10%, mens det på ungdomstrinnet har lagt mer stabilt mellom 9-11% gjennom hele perioden.

Skoleåret 2021-22 hadde 9,52% av elevene på 10- trinn i Oslo vedtak om spesialundervisning. Dette tilsvarte 579 elever. Skoleåret 2018-19 gikk de samme elevene på 7. trinn. Da hadde 660, eller 10,38% av elevene vedtak om spesialundervisning.

Høsten 2012 var det 6597 elever på første trinn i de offentlige Oslo skolene. Det ble gjort 155 enkeltvedtak om spesialundervisning på trinnet i 2012, og dette tilsvarte 2,35% av elevene.

Tabellen under viser hvordan andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning utviklet seg for elevkullet som begynte på 1. trinn høsten 2012.

Tabell 4: Utvikling i andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning for et valgt årskull.

Årskullet 12/13	1. klasse	2. klasse	3. klasse	4. klasse	5. klasse	6. klasse	7. klasse	8. klasse	9. klasse	10. klasse
Antall elever	6597	6473	6453	6460	6407	6382	6357	6050	6080	6085
Endring elever		-124	-20	7	-53	-25	-25	-307	30	5
Antall vedtak	155	203	293	461	577	636	660	606	561	579
Endring vedtak		48	90	168	116	59	24	-54	-45	18
Andel av elever på trinnet	2,35 %	3,14 %	4,54 %	7,14 %	9,01 %	9,97 %	10,38 %	10,02 %	9,23 %	9,52 %

Oversikten i tabellen over viser at andel elever som fikk enkeltvedtak om spesialundervisning øker fra år til år i barneskolen. I overgangen til ungdomsskolen er det en svak reduksjon i andel elever med vedtak, men tallet holder seg høyt gjennom ungdomsskoleårene.

Tendensen som kommer frem for årskullet vist i tabellen over, er representativ for utviklingen på samtlige trinn i perioden 2012-2021.

### **Oppsummering og funn knyttet til andel elever som får spesialundervisning**

- Andel elever i grunnskolen som har fått vedtak om spesialundervisning har vært nedadgående i Oslo siden en topp skoleåret 2010-11.
- Oslo har høyere andel elever som får spesialundervisning enn i Bergen og Trondheim, med lavere andel enn landet sett under ett.
- På barnetrinnet (1-7) var det skoleåret 2021-22 lite som skilte mellom andel elever med vedtak om spesialundervisning i storbyene. Nasjonalt nivå lå ca. 1,5 prosentpoeng høyere enn storbyene.
- Antall enkeltvedtak om spesialundervisning har en økende tendens fra 1. – 10. trinn.
- På ungdomstrinnet (8-10) ligger Oslo i øvre sjikt når det gjelder andel elever med vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder for hele perioden fra skoleåret 2006-07 til 2021-22. Siste 5 år er andelen i Oslo redusert fra rundt 10,9% til 9,3%.
- Ut fra oversikten over spesialundervisning i skoleslagene barneskole, kombinertskole og ungdomsskole, går det frem at andel elever som får spesialundervisning ligger betydelig høyere på ungdomsskoler enn på barneskoler og kombinertskoler i Oslo.

På ungdomstrinnet er andel elever som mottar spesialundervisning gjennomgående klart høyere i Oslo enn i Bergen og Trondheim. Det kan være behov for at skoleeier undersøker nærmere hvorfor Oslo over flere år har høyere andel elever med spesialundervisning enn de to andre storbyene.

På barnetrinnet er andel elever med spesialundervisning i Oslo redusert med omkring to prosentpoeng siste 10 år.

- Er det gjennomført tiltak eller gjort erfaringer på barnetrinnet som kan nyttiggjøres på ungdomstrinnet?

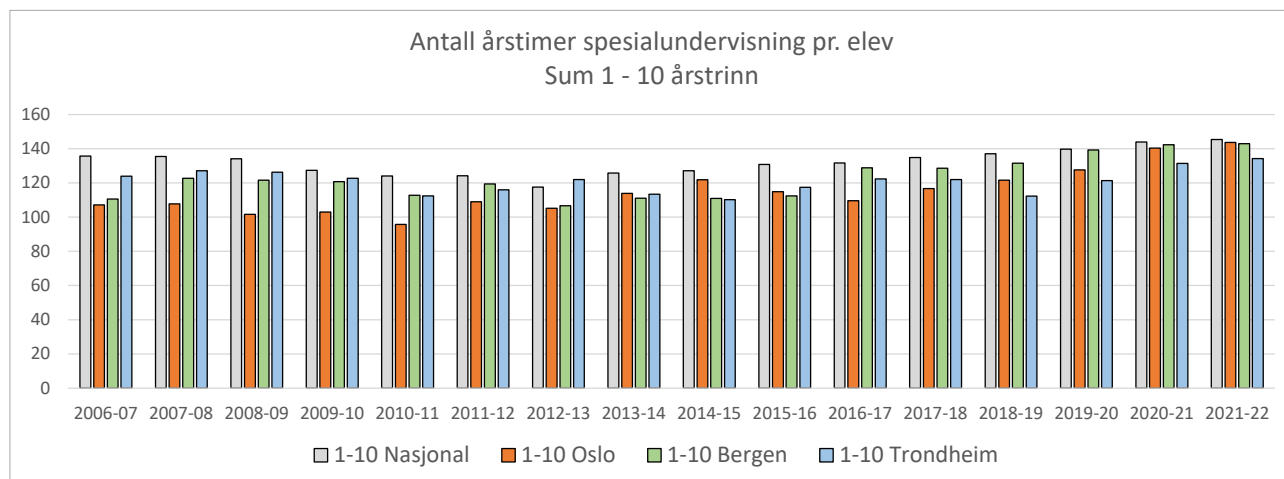


#### 4.1.2 Årstimer til spesialundervisning i den offentlige grunnskolen

Årstimer (lærertimer per skoleår) til spesialundervisning er hjemlet i vedtak etter Opplæringslova §5-1. I Oslo har antall årstimer per elev til spesialundervisning økt i perioden 2006 til 2021. Her ble det i 2006 i gjennomsnitt gitt 107 timer per grunnskoleelev med enkeltvedtak. I 2010 var tallet redusert til 96 timer per elev, mens det frem mot 2021 økte til 144 årstimer. I Oslo ble i gjennomsnitt 15,8% av lærernes undervisningstimer i grunnskolen benyttet til spesialundervisning skoleåret 2021-22.

Bergen og Trondheim tildelte ca. 20% mer timer per elev i første del av perioden (2006 til 2010), men har siden, med enkelte unntaksår, lagt på omtrent samme nivå som Oslo. I 2020 og 2021 har Trondheim tildelt ca. 10 timer mindre per elev enn Oslo og Bergen.

På nasjonalt nivå har det i hele perioden blitt gitt flere årstimer per elev enn i de tre storbyene. I siste del av perioden (2020 – 2021) er det imidlertid lite som skiller.

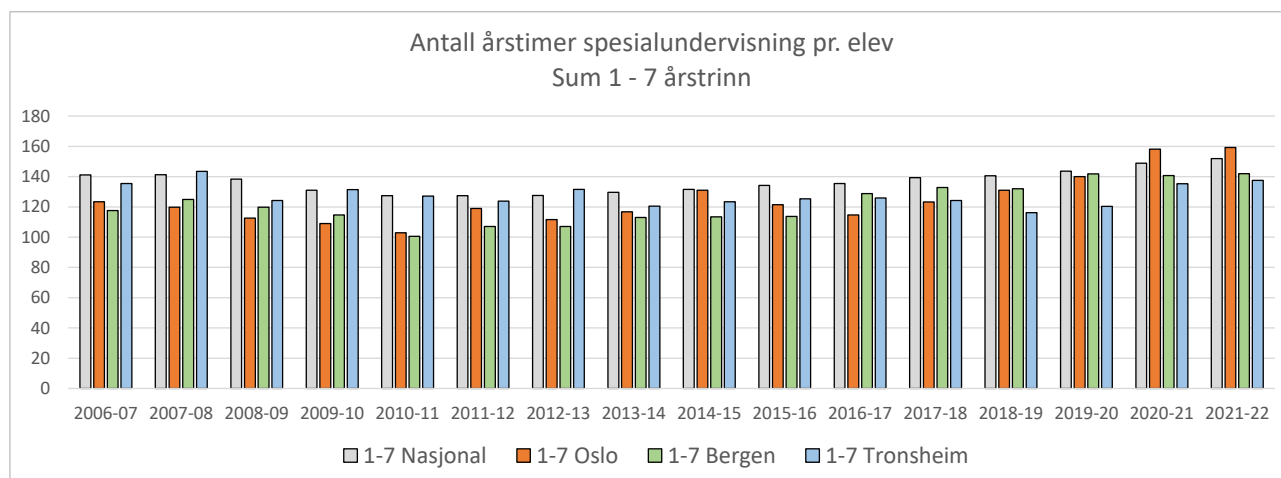


Graf 5: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 1.-10. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir).

#### Årstimer til spesialundervisning på barnetrinnet

Figuren under viser en oversikt over antall tildelte årstimer i gjennomsnitt til spesialundervisning per elev på barnetrinnet (1-7). Av figuren fremgår det at tildeling per elev i Oslo hadde en nedgang fra 123 årstimer i 2006 til 103 timer i 2010. Etter dette økte tildelingen jevnt til 159 årstimer skoleåret 2021-22.

Oslo og Bergen har hatt tilnærmet likt nivå på tildeling per elev i hele perioden 2006 – 2021, men de siste to årene har Oslo gitt nær 20 timer mer. Trondheim har gitt flere årstimer per elev i første del av perioden, mens tildelingen der har vært lavest av de tre storbyene siste 4 år. Perioden sett under ett blir det tildelt flere timer per elev på nasjonalt nivå enn i storbyene, men siste to år gir Oslo i gjennomsnitt flest timer per elev på barnetrinnet.

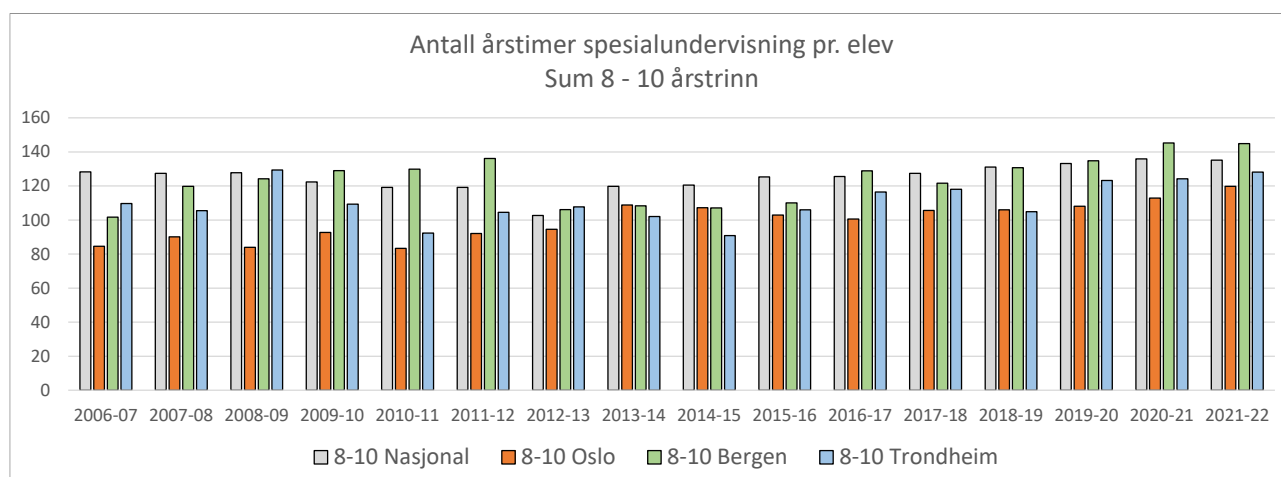


Graf 6: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 1.-7. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir)

Alle de tre storbyene tildeler flere timer per elev på 1.-4. trinn enn på 5.-7. trinn. Dette gjelder også for nasjonalt nivå. Skoleåret 2021-22 tildelte Oslo i gjennomsnitt 193 årstimer til elever på 1.-4. trinn, mens elever på 5.-7. trinn i gjennomsnitt fikk 138 timer. Tilsvarende tall for Bergen skoleåret 2021-22 var 174 årstimer til elever på 1.-4. trinn, og 121 timer til elever på 5.-7. trinn. Trondheim tildelte 157 årstimer til elever på 1.-4. trinn, og 125 timer på 5.-7. trinn. På nasjonalt nivå var tilsvarende differanse mellom tildelte årstimer mellom hovedtrinnene i barneskolen 19 årstimer (169 - 140 timer).

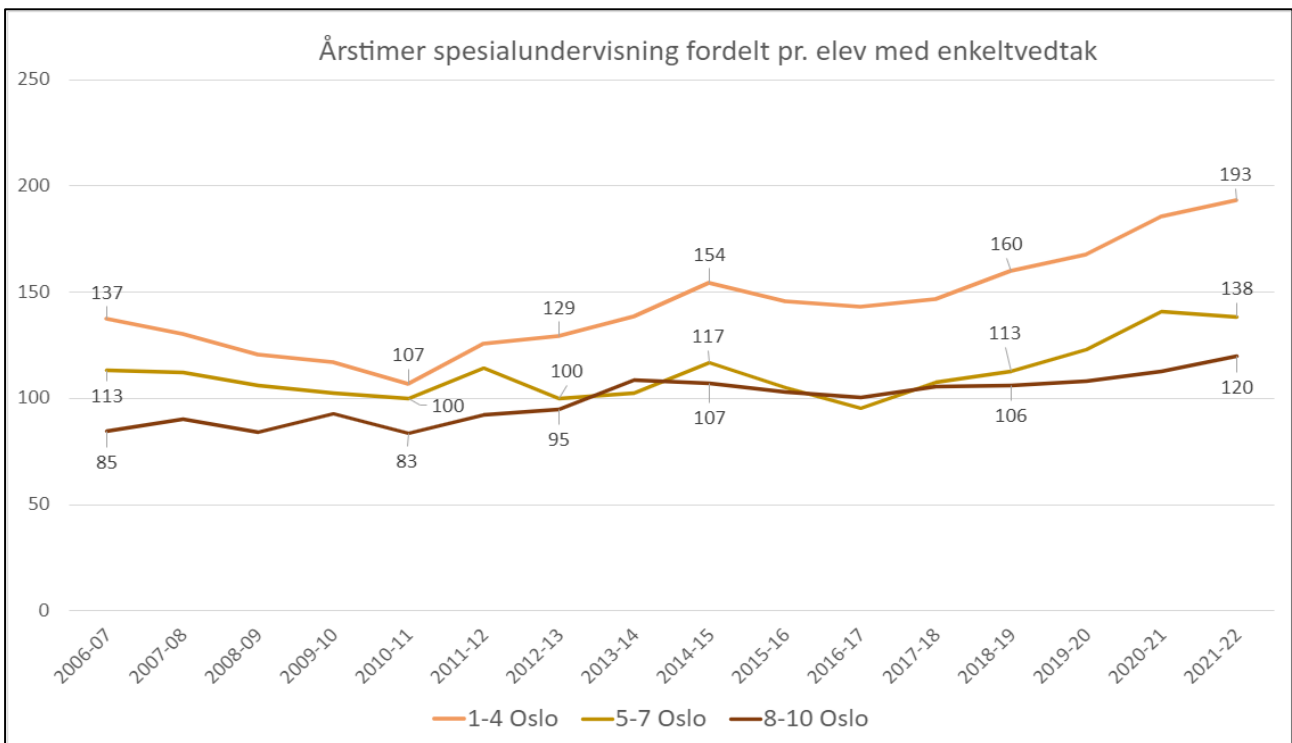
### Årstimer til spesialundervisning på ungdomstrinnet

På ungdomstrinnet (8-10) har Oslo hatt en forholdsvis jevn økning i tildelte årstimer til spesialundervisning per elev fra 85 årstimer i 2006 til 120 timer i 2021. Med unntak av skoleårene 2013/14 og 2014 /15 har Oslo tildelt færre årstimer per elev på ungdomstrinnet enn tilsvarende for Bergen og Trondheim. Nasjonalt nivå ligger høyere enn Oslo i hele perioden.



Graf 7: Antall årstimer gitt til spesialundervisning per grunnskoleelev på 8.-10. trinn i perioden 2006 til 2021. Tall for nasjonalt nivå inkluderer Oslo, Bergen og Trondheim (Kilde GSI.Udir)

Figuren under viser en sammenstilling av gjennomsnitt tildeling av årstimer til spesialundervisning på hovedtrinnene i Oslo, i perioden 2006-07 til 2021-22. I hele perioden har det vært tildelt flest timer per elev på 1.- 4. årstrinn. For denne gruppen økte tildelingen per elev fra gjennomsnitt 107 til 193 årstimer fra skoleåret 2010-11 til 2021-22. I samme periode har det også vært en økning i timetildeling per elev på mellomtrinnet og ungdomstrinnet, men ikke i samme grad som for de yngste grunnskoleelevene.



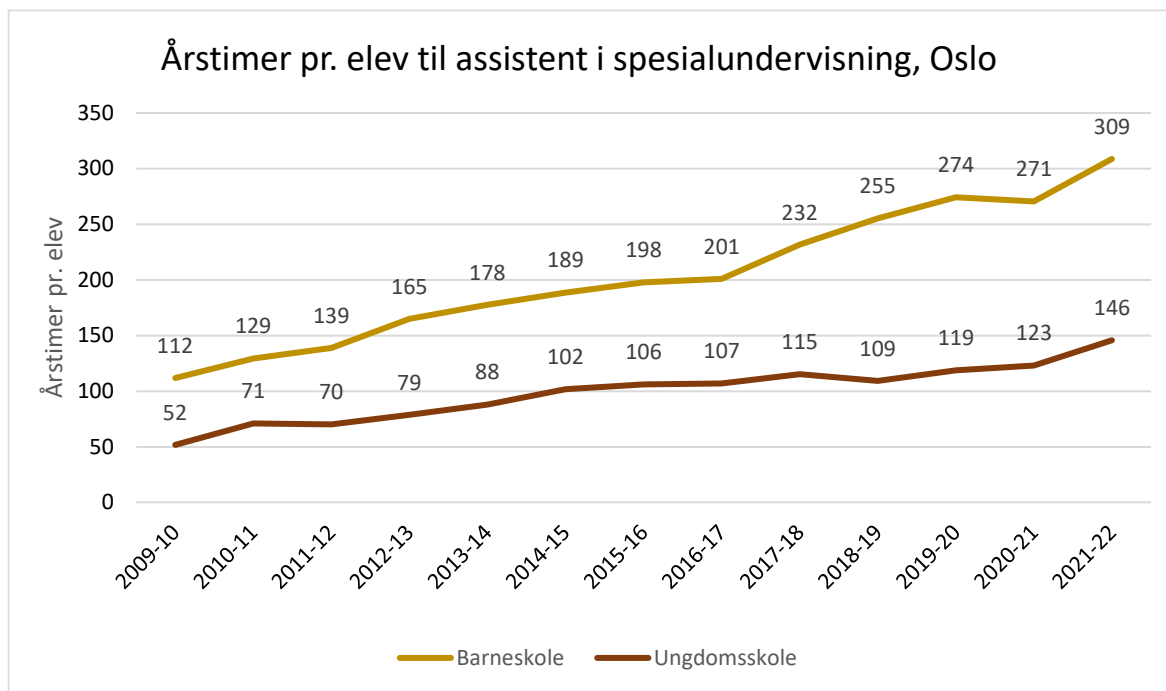
Graf 8: Antall årstimer på hovedtrinnene gitt til spesialundervisning fordelt pr. elev med enkeltvedtak, Oslo 2006 til 2021.

### Årstimer til assistent

I Oslo ble det gitt 1.895.083 årstimer til assistent i grunnskolene skoleåret 2021-22. 56% av timene var knyttet til enkeltvedtak om spesialundervisning. Siden skoleåret 2005-06 har det vært en kraftig økning i årstimer til assistenter i grunnskolen. Denne utviklingen har gjort seg gjeldende både i Oslo og i landet for øvrig. Med assistent menes personer uten godkjent undervisningskompetanse for skoleslaget de arbeider i. Det kan være ufaglærte, fagarbeidere eller personer med annen høyskole-/universitetsutdanning.

Høsten 2005 ble det gitt 402.908 assistenttimer i Oslo, men samlet elevtall i grunnskolen var også betydelig lavere - knapt 50.000 mot 65.440 elever i 2021.

Fordeling av assistenttimer mellom ordinær undervisning og spesialundervisning er tilgjengelig fra skoleåret 2009-10 og frem til i dag. Figuren under viser fordeling av assistenttimer i gjennomsnitt per elev på barnetrinnet og ungdomstrinnet i Oslo, i perioden 2009 til 2021.



Graf 9: Årstimer pr. elev til assistent i spesialundervisning i grunnskoler i Oslo.

Av figuren over fremgår det at tildelte assistenttimer per elev som får spesialundervisning er nær tredoblet i løpet av perioden, både på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Det har blitt tildelt om lag dobbelt så mange timer per elev på barnetrinnet som på ungdomstrinnet i hele perioden.

Tilsvarende tall for landet sett under ett viser også økning i tildelte assistenttimer per elev som får spesialundervisning i perioden 2009-2021. På barnetrinnet ble det på nasjonalt nivå i gjennomsnitt tildelt 135 årstimer med assistent per elev i skoleåret 2009-10. I 2021-22 var timetallet økt til 248 timer per elev. På ungdomstrinnet ble det i gjennomsnitt tildelt 68 timer per elev i 2009-10, mens det i 2021-22 ble tildelt 170 timer per elev.

I 2009-10 ble det tildelt færre timer per elev som får spesialundervisning i Oslo enn på nasjonalt nivå, både på barne- og ungdomstrinnet. Fra skoleåret 2017-18 frem til i dag har Oslo tildelt flere timer per elev på barnetrinnet enn nasjonalt nivå. På ungdomstrinnet har det i hele perioden blitt tildelt færre timer per elev i Oslo enn på nasjonalt nivå.

Tabellen under viser tildelte assistenttimer per elev som fikk spesialundervisning i Oslo og på nasjonalt nivå, sortert på barne- og ungdomstrinn skoleårene 2009-10 og 2021-22.

Tabell 5: Tildelte assistenttimer per elev som fikk spesialundervisning i Oslo og på nasjonalt nivå.

Assistenttimer per elev som får spesialundervisning, Oslo			Assistenttimer per elev som får spesialundervisning, nasjonalt nivå		
År / skoleslag:	Barnetrinn 1-7	Ungdomstrinn 8-10	År / skoleslag:	Barnetrinn 1-7	Ungdomstrinn 8-10
2021-22	309	146	2021-22	248	170
2009-10	112	52	2009-10	135	68

Norconsult har ikke hatt tilgang til sammenlignbare tall fra andre storbykommuner, men tall fra GSI viser at Bergen og Trondheim samlet sett tildeler færre assistenttimer per elev til spesialundervisning og ordinær undervisning, enn Oslo.

### Oppsummering og funn knyttet til omfang årstimer spesialundervisning

- I Oslo har antall årstimer per elev til spesialundervisning økt i perioden 2006 til 2021. I gjennomsnitt ble 15,8% av lærernes undervisningstimer i grunnskolen benyttet til spesialundervisning skoleåret 2021-22, mens tilsvarende tall i 2006-07 var 13,0%
- Skoleåret 2021-22 ble det i gjennomsnitt tildelt vel 143-145 lærerårstimer per elev med spesialundervisning i Oslo, Bergen og på nasjonalt nivå. I Trondheim ble det tildelt 10 timer mindre enn i Oslo i 2021-22.
- Alle storbyene, og landet samlet sett, tildeler flere lærerårstimer til spesialundervisning på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet.
- De to siste årene i oversikten (2020-21 og 2021-22) har Oslo tildelt knapt flere lærerårstimer per elev enn de to andre storbyene og landet samlet sett.
- Det er et gjennomgående trekk at det tildeles flere lærerårstimer per elev på 1.-4. trinn enn på høyere årstrinn.
- På ungdomstrinnet har Oslo seneste år tildelt færre lærerårstimer per elev enn de to andre storbyene og landet samlet sett.
- Bruk av assistenttimer knyttet til spesialundervisning har økt kraftig siden skoleåret 2009-10.
- Oslo tildeler flere assistenttimer per elev på barnetrinnet (1-7) med enkeltvedtak, enn på nasjonalt nivå.
- På ungdomstrinnet (8-10) tildeler Oslo færre assistenttimer per elev med enkeltvedtak enn på nasjonalt nivå.

I en rapport fra en ekspertgruppe ledet av Nordahl et al. (2018) ble det vist til at nær halvparten av spesialundervisningen ble gjennomført av ufaglærte – assistenter og miljøarbeidere.

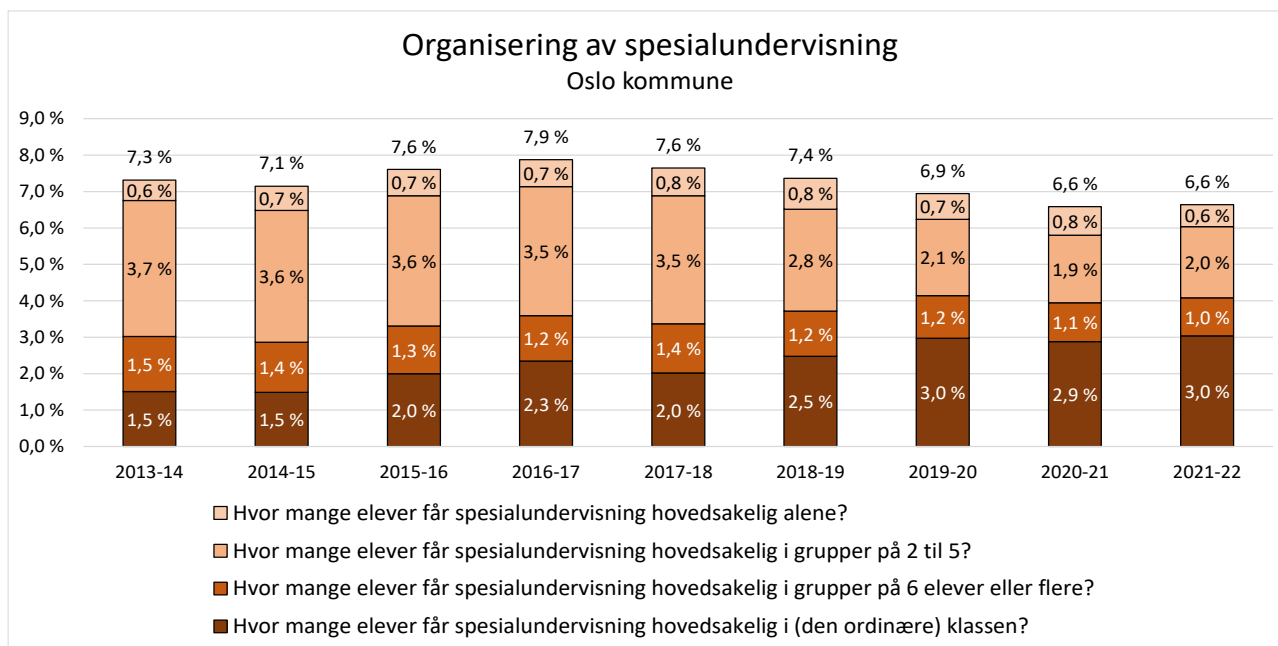
I Oslo har det de siste fem år vært en markant økning i tildelte assistentårstimer til elever med spesialundervisning. I barneskolen har økningen vært mer enn 50%.

### Organisering av spesialundervisning i Oslo

I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) rapporterer skolene inn hvordan de organiserer spesialundervisningen. Det rapporteres inn i forhold til følgende fire kategorier.

- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?
- Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene?

Registrering innenfor disse fire kategoriene er gjort på samme måte siden skoleåret 2013-14, og vi har derfor begrenset gjennomgangen til denne perioden. I Oslo var det i 2013 flest elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2-5 elever. 3,7% av elevene med enkeltvedtak fikk spesialundervisning i slike grupper i 2013-14. Utover i perioden er denne organiseringsformen blitt mindre vanlig. I 2021-22 var tilsvarende andel 2%. Andel elever som i hovedsak får spesialundervisning i grupper på 6 eller flere elever har hatt en nedgang fra 1,5% i 2013-14 til 1% i 2021-22. Andel elever som i hovedsak får spesialundervisning alene har stabilt lagt mellom 0,6-0,8% av elevene.

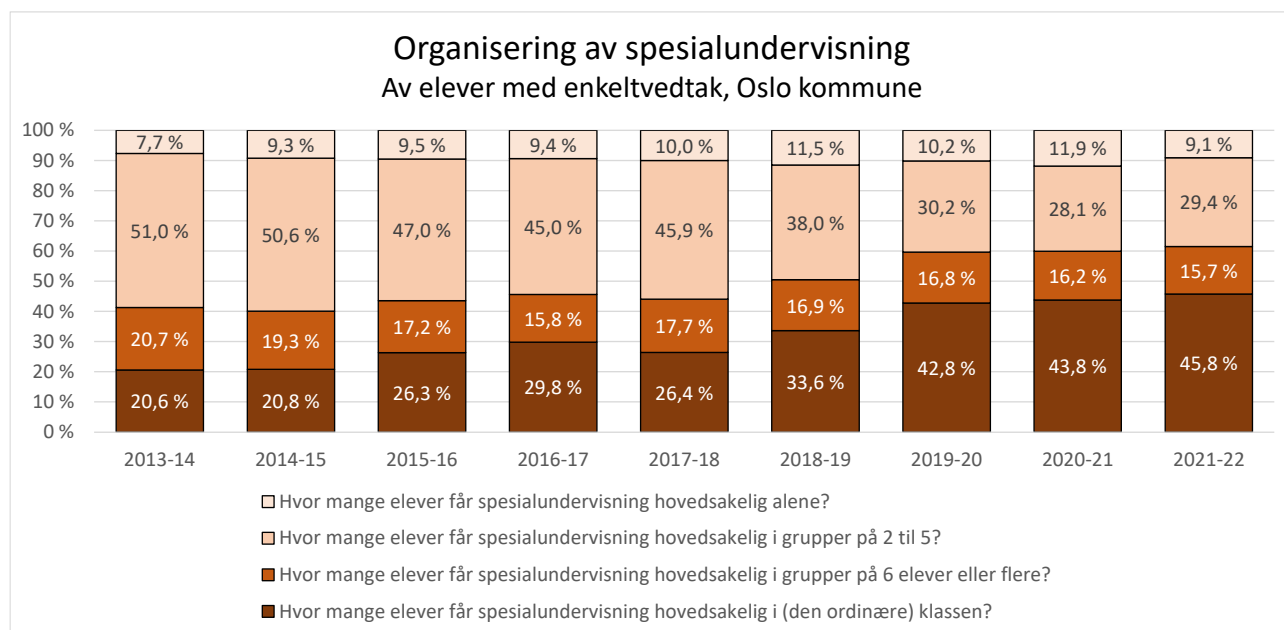


Graf 10: Organisering av spesialundervisning i Oslo kommune, 2013-2021. Andel elever av alle grunnskoleelever i offentlige skoler.

Et tydelig utviklingstrekk i Oslo har vært at en stadig større andel elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak i hovedsak får dette innenfor den ordinære klassen. Skoleåret 2013-14 fikk 1,5% av alle elever på 1.-10. trinn i Oslo spesialundervisning innenfor den ordinære klassen. I 2021-22 var andelen økt til 3% av elevene, samtidig som samlet antall elever med enkeltvedtak ble redusert til 6,6%. Samlet antall elever som fikk enkeltvedtak om spesialundervisning

i perioden gikk likevel opp ettersom samlet elevtall i Oslo økte fra totalt 57.801 i 2013-14 til 65.440 elever i 2021-22.

Figuren under viser samme elevgruppe som i over, men her vises prosentandel kun for elever med enkeltvedtak.



Graf 11: Organisering av spesialundervisning i Oslo kommune, 2013-2021. Andel elever av alle grunnskoleelever med enkeltvedtak i offentlige skoler.

Av figur 11 kommer det frem samme hovedtendens som i figur 10, men når man tar utgangspunkt i gruppen elever som har fått spesialundervisning i Oslo, så var det en større andel elever som fikk spesialundervisning alene i 2021-22 enn i 2013.

**Data fra Bergen og Trondheim** viser omtrent samme tendens som i Oslo; en større del av spesialundervisningen blir organisert innenfor de ordinære klassene.

I Trondheim økte andel elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig innenfor de ordinære klassene fra 2,1% i 2013-14, til 3,3% i 2021-22. Samtidig gikk andel elever som fikk spesialundervisning i grupper ned fra 4,8% i 2013 til 1,9% i 2021-22.

I Bergen økte andel elever som fikk spesialundervisning hovedsakelig innenfor de ordinære klassene fra 1,9% i 2013-14, og 2,7% i 2021-22. Elever som fikk spesialundervisning i grupper gikk samtidig ned fra 4,5% i 2013 til 2,4% i 2021-22.

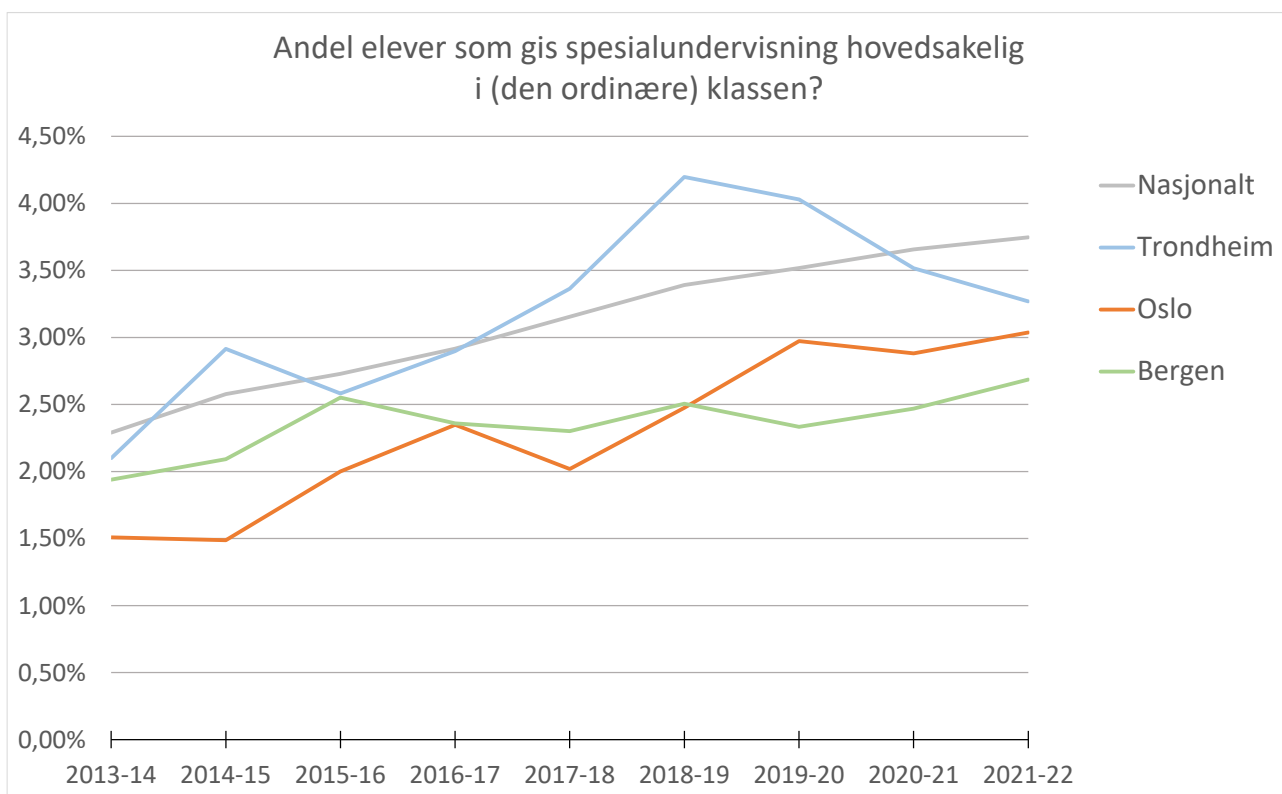
Det er forholdsvis få elever som får spesialundervisning alene, men Trondheim har en noe større andel elever i denne gruppen enn Oslo og Bergen.

**På nasjonalt nivå** er det høyere andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning enn i de tre storbyene (Jf. figur 1). På nasjonalt nivå får en større andel elever spesialundervisning hovedsakelig alene og innenfor ordinære klasser enn i storbyene. Skoleåret 2021-22 kom Oslo likt ut med nasjonalt nivå når det gjelder elever som hovedsakelig får spesialundervisning i grupper, mens andelen var klart lavere i Bergen og Trondheim.

Tabell 6: Organisering av spesialundervisning skoleåret 21/22.

Organisering spesialundervisning skoleåret 2021-22	Oslo	Bergen	Trondheim	Nasjonalt
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene?	0,6 %	0,5 %	0,7 %	1,0 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?	2,0 %	1,9 %	1,7 %	2,5 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?	1,0 %	0,5 %	0,2 %	0,5 %
Elever som får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?	3,0 %	2,7 %	3,3 %	3,7 %
Andel elever med vedtak om spesialundervisning skoleåret 2021-22:	6,6 %	5,7 %	5,9 %	7,8 %

Figuren under viser utvikling andel elever som gis spesialundervisning hovedsakelig innenfor ordinære klasser, i de tre storbyene og på nasjonalt nivå.



Graf 12: Andel elever som gis spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen. Av alle elever Oslo, Bergen, Trondheim og nasjonalt nivå.

Oslo kommune har 8 spesialskoler der elevene er organisert i grupper. I tillegg er det 66 spesialgrupper ved 47 ordinære grunnskoler for elever med ulike funksjonshemninger, sosiale-



emosjonelle vansker og lærevansker. Per i dag er det 324 elevplasser i spesialskolene, og 609 i spesialgruppene. Opplysningene er gjort tilgjengelig for Norconsult av UDE.

I de ulike spesialgruppene/spesialskolene tilrettelegger skolene på bakgrunn av prioriterte opplæringsområder og mål basert på spesialpedagogisk forståelse av de ulike diagnosene. Skolen skal jobbe etter de anbefalinger som er gitt i sakkyndig vurdering og vedtak.

Tabellen under viser samlet antall elever i faste avdelinger for spesialundervisning. Dette gjelder både egne skoler for spesialundervisning og skoler der elever har fast tilhørighet til forsterket avdeling for spesialundervisning. Tilfeldige elevgrupper med spesialundervisning som oppstår i en ordinær skole og klasse er ikke telt med her.

Tabell 7: Antall elever i faste avdelinger for spesialundervisning.

Organisering/Skoleår	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Elever i spesialskoler	278	283	285	287	290	290	295	311
Elever i grupper, ord.skole	479	505	510	558	584	625	612	616
Elever tot. i spes.grupper	757	788	795	845	874	915	907	927

Av tallene over fremgår det at siden skoleåret 2014-15 har det vært en økning i antall elever med tilhørighet i faste avdelinger for spesialundervisning, fra 757 skoleåret 2014-15 til 927 elever i 2021-22. Dette utgjorde henholdsvis 1,28% og 1,42% av samlet antall grunnskoleelever i Oslo.

### Oppsummering og funn knyttet til organisering av spesialundervisning

Spesielt for Oslo kommune:

- Andel elever som mottar spesialundervisning innenfor den ordinære klassen har økt fra 1,5% til 3% i perioden 2013-14 til 2021-22.
- Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig i grupper er redusert fra 5,2% til 3% i perioden 2013-14 til 2021-22.
- Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene har variert mellom 0,8% og 0,6% i perioden 2013-14 til 2021-22.

Sammenligning med Bergen, Trondheim og nasjonalt nivå:

- Tendensen som viser seg i Oslo gjør seg også gjeldende i Bergen, Trondheim og på nasjonalt nivå. Stadig større andel av elever med enkeltvedtak får spesialundervisning innenfor ordinære klasser, mens færre får spesialundervisning i hovedsak i grupper. Andel elever som får spesialundervisning hovedsakelig alene er lav - mindre enn 1%.

## **4.2 Om spesialundervisning i videregående skoler**

I videregående opplæring kan elever få spesialundervisning innenfor et ordinært opplæringsløp, innenfor et tilrettelagt eller alternativt opplæringsløp og innenfor opplæring i bedrift. Sistnevnte omtales i delleveranse 3, kapittel 4 Lærekandidatordningen.

Spesialundervisning i videregående skole organiseres i hovedsak på to måter:

- All spesialundervisning gis i egne grupper/klasser med redusert elevtall, og
- Elevene har tilhørighet til ordinære klasser og får sin spesialundervisning i eller i tilknytning til klassen.

Høsten 2022 rapporterte de offentlige videregående skolene i Oslo inn at til sammen 918 elever hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette utgjør 4,95% av alle elever i offentlige videregående skoler i Oslo. Av disse får 562 elever undervisning i gruppe eller klasse med redusert elevtall, mens 356 elever får hele eller store deler av undervisningen i ordinære klasser.

Grunnskolene har en relativt omfattende rapportering av ulike sider ved spesialundervisningen, inkludert antall elever med vedtak. Det er ingen tilsvarende rapportering for videregående skoler, og det har derfor vist seg vanskelig å innhente sammenlignbare data fra andre fylkeskommuner. Datagrunnlaget knyttet til spesialundervisning er begrenset til tall fra Oslo kommune, Vestland fylkeskommune og Utdanningsspeilet 2022.

Det er en klar tendens at andel elever som har et enkeltvedtak om spesialundervisning i videregående skole, er betydelig lavere enn på 10. trinn. Andel elever som fikk spesialundervisning på 10. trinn i Oslo skoleåret 2021-22 var 9,52%. For videregående skoler samlet sett er tilsvarende andel 4,95% høsten 2022.

På nasjonalt nivå hadde ifølge *Utdanningsspeilet* 2,6% av elevene i videregående skole enkeltvedtak, mot 10% på 10.trinn høsten 2021. Når det gjelder innrapportering av elever i videregående skoler er grunn til å tro at det er en viss underrapportering. Dette skyldes blant annet at et betydelig antall vedtak om spesialundervisning på VG1 gjøres i etterkant av innrapportering til Utdanningsdirektoratet som hvert år skjer innen 1. oktober.

I en rapport 17/2018 fra kommunerevisjonen i Oslo kommune om *Spesialundervisning i videregående skole*, heter det at «Ved skolebytte eller ved overgang fra grunnskole til videregående skole er det ingen automatikk i at elever som har hatt spesialundervisning tidligere, eller som søker om det, skal få vedtak om spesialundervisning. Skolen skal først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak i ordinær opplæring». Denne utprøvsperioden førte til at en rekke elever fikk vedtak om spesialundervisning etter at elevrapporteringen til Udir hadde funnet sted 1. oktober. Fra UDE opplyses det at rapporteringen nå er endret slik at denne problematikken i stor grad unngås, og at utprøvsperioden nå er mest aktuell når eleven bytter skole og ikke når eleven er på andre eller tredje året ved samme skole.

I kommunerevisjonens rapport uttalte Utdanningsetaten i denne sammenheng at det «er det uklart hvilke tall Utdanningsspeilet viser til. Etaten påpeker at fylkeskommunene ikke rapporterer disse tallene og mener derfor at tallgrunnlaget trolig er usikkert» (Kommunerevisjon, 2018).

NIFUs (Markussen et al., 2019) studie av spesialundervisning blant elever og lærekandidater i videregående opplæring. I rapporten blir det pekt på flere forhold som kan forklare nedgang i spesialundervisning fra tiende klasse til Vg1:

Organiseringen av og innholdet i videregående skole reduserer behovet for spesialundervisning. Langt færre elever i yrkesfagklassene innebærer en organisatorisk tilrettelegging i seg selv, og å gå på et utdanningsprogram elevene har valgt selv, øker motivasjonen. Begge deler reduserer behovet for spesialundervisning.

En annen viktig forklaring som blir trukket frem i rapporten er at elevene selv ikke lenger ønsker å ha spesialundervisning; de ønsker ikke å være utenfor klassen og de vil ikke være annerledes. Det sosiale, det å høre til fellesskapet, teller mer enn et potensielt utbytte av spesialundervisningen.

Data som blir presentert i kapittel 6 er i hovedsak basert på inntaksrapport for de videregående skolene i Oslo kommune per 4. oktober 2022, med justering av tall per 22. november 2022. Ut fra sammenlignbare tall som fremkommer i for skoleåret rapport 17/2018 fra kommunerevisjonen i Oslo kommune om *Spesialundervisning i videregående skole*, fremgår det at antall elever som får vedtak om spesialundervisning økte utover hele skoleåret. Det kan ikke utelukkes at tilsvarende forhold har gjort seg gjeldende også i skoleårene etter 2017-18, men det foreligger ikke oppdaterte tall etter fullførte skoleår.

#### **4.2.1 Spesialgrupper og spesialskoler i videregående skoler i Oslo**

Skoleåret 2021-22 var det 31 offentlige videregående skoler i Oslo. 7 av skolene var spesialskoler, mens det ved 14 av skolene var tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper.

Innenfor de videregående skolene i Oslo er det tre nivåer av særskilt tilrettelagt undervisning i gruppe / klasse med redusert elevtall:

1. hverdagslivstrening (HTH)
2. arbeidslivstrening (HTA)
3. tilrettelagt gruppe innenfor utdanningsprogram (HT)

##### **Hverdagslivstrening (HTH)**

I tillegg til fem ordinære videregående skoler tilbys Hverdagslivstrening på de fire spesialskoler med 13-årig løp i Oslo; Haukåsen skole, Lønnebakken skole, Nordvoll skole og Vetland skole.

Målgruppen er elever med store hjelpebehov som har behov for stor grad av tilrettelegging i liten gruppe med stor personaltetthet. Elevene har avvik fra kompetansemålene i alle fag, og jobber i hovedsak med utvikling og opplæring i ADL-ferdigheter (*Activities of daily living*, - aktiviteter i dagliglivet). Elevene har behov for personale med spesialkompetanse, særskilt fysisk tilrettelegging og spesielt tilpassede lokaler. De fleste elevene på hverdagslivstrening går i tilbudet i 5 år, og får et tilbud om dagaktivitet i bydelen etter endt skolegang. Elevene får opplæringen i svært små grupper og har 1-1 med lærer i hverdagslivstrening (lage mat, vaske klær, sosial trening etc.)

Utdanningsprogrammet elevene er tatt inn på er studiespesialisering og elevene har rett til 842 årstimer. Noen av skolene tilbyr etter-skoletilbud (forkortes EST eller AKS) og fakturerer bydelene

for dette, men det er opp til hver bydel å gi elevene tilbud om etter-skoletilbud. Skoler som tilbyr EST har vesentlig høyere antall primærstøttere enn de som ikke tilbyr dette.

Hverdagslivsgruppen på Hellerud skiller seg ut ved at målgruppen er elever med Asperger syndrom som kan følge fagspesifikke læreplaner med mye tilrettelegging.

I Oslo er det inneværende skoleår 157 elever i HTH-grupper. Neste skoleår, 2023-24, dimensjoneres HTH-gruppene med 164 plasser, fordelt på 9 skoler. Antall HTH-plasser per skole varierer fra 8 til 40.

### **Arbeidslivstrening (HTA)**

Arbeidslivstrening og tilrettelagt gruppe innenfor utdanningsprogram tilbys på ordinære skoler. For å få plass i en tilrettelagt gruppe må eleven ha en sakkyndig vurdering fra PPT som anbefaler spesialundervisning i alle fag og timer.

Målgruppen er elever som har behov for tett oppfølging i mindre grupper med avvik fra kompetansemål i alle fag. Innholdet i opplæringen vil vanligvis ha som hensikt i å gjøre eleven mest mulig selvstendig i tilrettelagt arbeid. Hovedmålet er å forberede eleven til et mest mulig selvstendig voksenliv.

Persbråten vgs. har også et tilbud som kalles A-klassen. Dette er et tilrettelagt tilbud for elever som av psykososiale grunner har hatt et stort skolefravær på grunnskolen. Elevene i denne gruppa jobber med fag på både ungdomsskolenivå og vgs-nivå. De har ungdomsbedrift som tar utgangspunkt i elevenes interesser med læringsarenaer hvor elevene ikke blir så sosialt eksponert.

I Oslo er det inneværende skoleår 156 elever i HTA-grupper. Neste skoleår, 2023-24, dimensjoneres HTA-gruppene med 170 plasser, fordelt på 9 skoler. Antall HTA-plasser per skole varierer fra 11 til 32.

### **Tilrettelagt gruppe innenfor ulike utdanningsprogram på Vg1 (HT-1)**

Det gis individuelt tilpasset opplæring der opplæringen er tilrettelagt i omfang, innhold og organisering. For de fleste elevene tas det sikte mot grunnkompetanse innenfor utdanningsprogrammet, men kan også føre til yrke- eller studiekompetanse over tid. Gruppestørrelsen er mindre, og lærertettheten er større enn i ordinære grupper i videregående skoler.

Skoleåret 2022-23 er det i Oslo 254 elever i HT-1-grupper. Neste skoleår dimensjoneres HT-1 med 246 plasser, fordelt på 11 skoler. Antall plasser per skole i HT-1 varierer fra 8 til 25. Tabellen under viser en oversikt over utdanningsprogram og antall plasser fordelt på skoler 2023-24:

Tabell 8: Oversikt over utdanningsprogram og antall plasser i spesialgrupper.

Utdanningsprogram på Vg1	Skole	Ant. Plasser
Bygg – og anleggsteknikk	Hellerud (8 plasser) og Stovner (10 plasser)	18
Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign	Edvard Munch (10 plasser)	10
Helse- og oppvekstfag	Holtet (16 plasser) og Ulsrud (19 plasser)	35
Håndverk, design og produktutvikling	Edvard Munch (10 plasser)	10
Idrettsfag	Ulsrud (10 plasser)	10
IT og medieproduksjon	Bjørnholt (10 plasser), Elvebakken (10 plasser) og F21 (10 pl.)	30
Musikk, dans, drama	Edvard Munch (10 plasser) og Hartvig Nissen (14 plasser)	24
Restaurant- og matfag	Etterstad (17 plasser)	17
Salg, service og reiseliv	Etterstad (13 plasser) og Nydalen (20 plasser)	33
Studiespesialisering	Hartvig Nissen (25 plasser), Nydalen (10 pl.), Ulsrud (10 pl.)	45
Teknologi og industrifag –	Etterstad (14 plasser)	14
<b>Samlet antall elevplasser i tilrettelagte grupper vg1</b>		<b>246</b>

Innenfor offentlige videregående skoler i Oslo er det 7 spesialskoler i Oslo, mens det ved 14 skoler var tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper.

### **Skoler for elever med psykiske vansker**

Eikelund, Kirkeveien og Kongsskogen videregående skoler er spesialskoler på videregående nivå. Som ved ordinære skoler må elevens utbytte av den ordinære undervisningen vurderes før det gis spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringslova.

Det er ikke nødvendig med en sakkyndig vurdering for å bli tatt inn som elev. Inntaket er delegert til skolene selv, men følger fastsatte kriterier.

### **Kombinerte skoler 1-13**

Haukåsen, Lønnebakken, Nordvoll og Vetland er spesialskoler med tilbud innenfor hele det 13-årige skoleløpet, altså både grunnskole og videregående skole.

### **Knutepunktskole for hørselhemmede.**

Nydalen videregående skole er knutepunktskole for hørselhemmede. Det brukes tegnspråk i undervisningen, og det undervises i egne klasser med tegnspråkfaglig lærer, eller integrert med tolk i programfag. Etter sakkyndig vurdering gis det også mulighet for å tilrettelegge opplæringen i mer enn tre år og inntil fem år.

Alle tilbud på skolen, faglige og sosiale, tilrettelegges for hørselshemmede elever. Elevene går ordinære VG1, VG2 eller VG3 etter opplæringslova § 3-9, eller de går i forberedende grupper tilrettelagt med spesialundervisning. Skoleåret 2022-2023 er det 43 elever totalt på tilbudet.

### **Spesialskoler og spesialavdelinger i andre fylkeskommuner**

Av Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([udir.no](http://udir.no)) fremgår det at det er 32 offentlige videregående skoler i Trøndelag fylkeskommune, og 44 i Vestland fylkeskommune. De by- og sentrumsnære områdene er mest sammenlignbare med situasjonen i Oslo, og vi har derfor avgrenset utvalg av sammenlignbare skoler til disse områdene.

I Trøndelag er 10 av skolene lokalisert i sentrumsnære strøk til Trondheim. Bland disse skolene er det én spesialskole og 6 skoler med tilrettelagt opplæringstilbud.

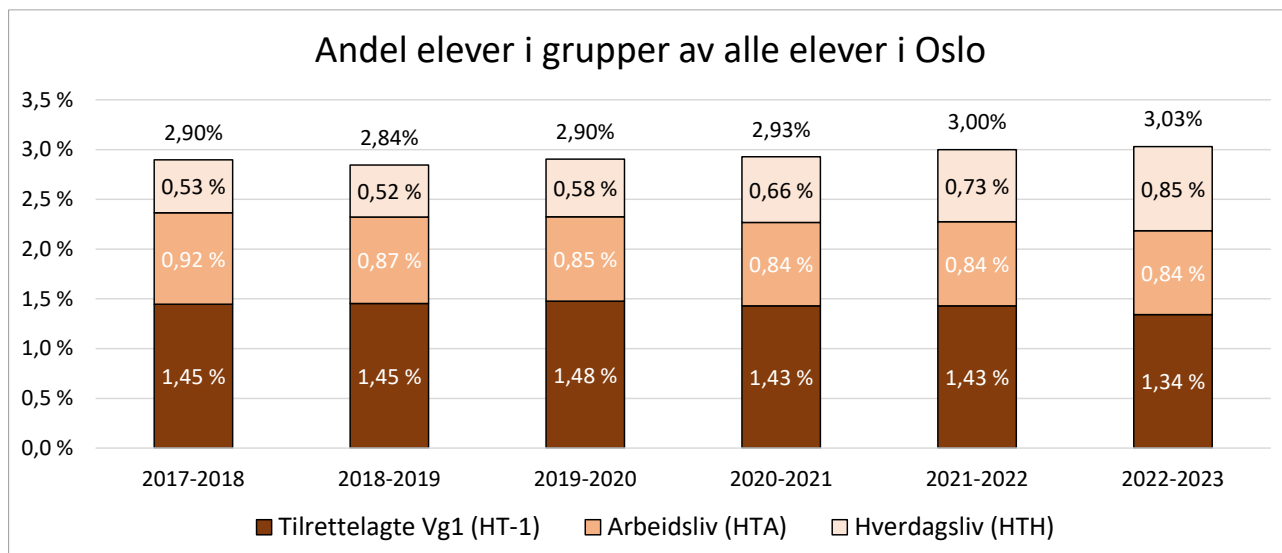
I Stor-Bergen (jf. Inntaksmatrise for Vestland fylkeskommune) har 16 av de 21 offentlige videregående skolene et tilrettelagt opplæringstilbud. I tillegg har fylket én produksjonsskole og én spesialskole i Bergen.

Det foreligger ikke oversikt på fylkesnivå over antall elever i videregående skoler med enkeltvedtak om spesialundervisning. Tilbudsstrukturen i Vestland og Trøndelag fylkeskommuner blir nærmere beskrevet i delleveranse 3.

### **Andel elever som får spesialundervisning i grupper**

Skoleåret 2022-23 har 562 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning tilhørighet i grupper eller klasser med redusert elevtall. Dette utgjør 3,03 % av samlet elevtall i offentlige videregående skoler i Oslo.

Figuren under viser en oversikt over hvor stor andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper (HT-1, HTA og HTH).



Graf 13: Andel elever i offentlige videregående skoler innenfor HT-1, HTH og HTA i perioden 2017-2022, i Oslo.

Andel elever som får spesialundervisning i grupper eller klasser med redusert elevtall har økt fra 2,9% av samlet elevtall skoleåret 2017-18 til 3,03% i 2022-23. I rene tall var økningen fra 469 til 562 elever. At forholdsvis beskjeden økning i andel elever gir et stort utslag i antall elever, skyldes stor generell elevtallsøkning i samme periode.

Av figuren fremgår det at det har vært en økning i andel elever innenfor HTH-gruppene i perioden, mens andel er noe redusert i HT-1 og HTA-grupper.

Sammenlignbare tall fra Vestland fylkeskommune viser at andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper (HT-1, HTA og HTH) er noe høyere enn i Oslo. I Vestland har andelen lagt mellom 3,16% og 3,34% i perioden 2017-18 til 2021-22, med små variasjoner fra år til år.

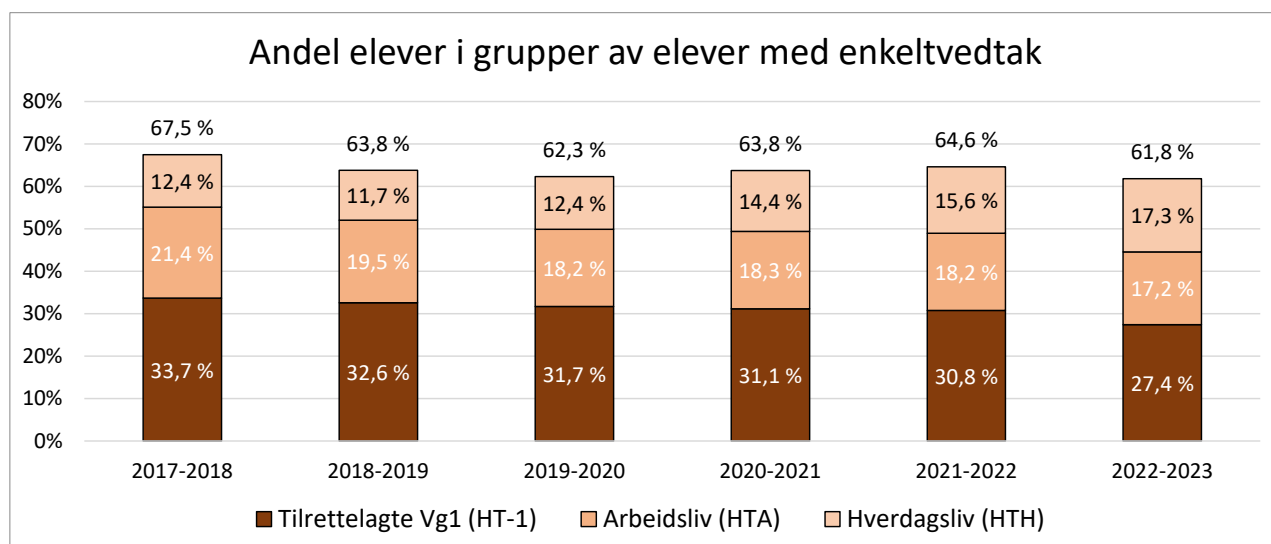
I Vestland er det flest elever innenfor grupper i HT-1. Skoleåret 2021-22 hadde 1,51% av elevene tilhørighet i en slik gruppe, mot 1,43% i Oslo. Andel elever i HTA-grupper har i perioden 2017-18 til 2021-22 lagt noe høyere enn i Oslo. Skoleåret 2021-22 hadde 1,18% av elevene tilhørighet i HTA-gruppe, mot 0,84% i Oslo. Innenfor HTH-grupper har andel elever vært knapt lavere i Vestland siste to skoleår. Skoleåret 2021-22 hadde 0,64% av elevene tilhørighet i HTH-gruppe i Vestland, mot 0,73% i Oslo.

Tabellen under viser sammenlignbare tall fra Vestland fylkeskommune og Oslo når det gjelder andel av samlet elevtall i videregående skoler som i perioden 2017-18 til 2021-22 har fått spesialundervisning i grupper.

Tabell 9: Sammenligning mellom Oslo og Vestland i andel elever i tilrettelagt opplæring.

Spesialundervisning i gruppe	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Hverdagsliv (HTH) OSLO	0,53 %	0,52 %	0,58 %	0,66 %	0,73 %
Hverdagsliv (HTH) VESTLAND	0,66 %	0,63 %	0,61 %	0,64 %	0,64 %
Arbeidsliv (HTA) OSLO	0,92 %	0,87 %	0,85 %	0,84 %	0,84 %
Arbeidsliv (HTA) VESTLAND	1,09 %	1,02 %	1,08 %	1,10 %	1,18 %
Tilrettelagte Vg1 (HT-1) OSLO	1,45 %	1,45 %	1,48 %	1,43 %	1,43 %
Tilrettelagte Vg1 (HT-1) VESTLAND	1,59 %	1,61 %	1,47 %	1,46 %	1,51 %

Av figuren under fremgår det hvor stor andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning som har tilhørighet i grupper eller klasser med redusert elevtall.



Graf 14: Andel av elever med spesialundervisning innenfor HT-1, HTH og HTA, offentlige skoler i Oslo 2017-2022.

Innenfor gruppen elever som får enkeltvedtak om spesialundervisning, har det siden skoleåret 2017-18 blitt en lavere andel som har tilhørighet i gruppe eller klasse med redusert elevtall. Det vil si at en større andel elever får spesialundervisning innenfor ordinære klasser.

Oversikten i viser at innenfor gruppen elever som får spesialundervisning i videregående skoler i Oslo, så er andel elever med tilhørighet i grupper redusert fra 67,5% til 61,8% i perioden 2017 til 2022. Reduksjonen gjør seg gjeldende i HT-1 og HTA-grupper, mens det har vært en økning i andel elever innenfor HTH-grupper.

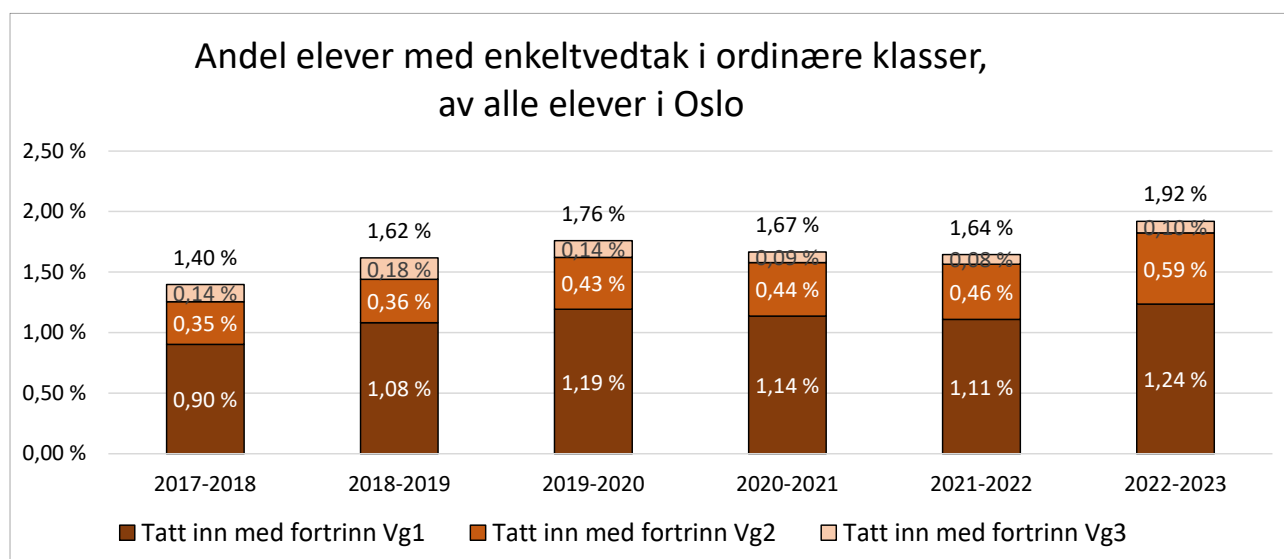


#### 4.2.2 Spesialundervisning i ordinære klasser

Skoleåret 2022-23 har 356 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning tilhørighet i ordinære klasser. I Oslo utgjør dette 1,92 % av samlet elevtall i offentlige videregående skoler.

##### Andel elever som får spesialundervisning i ordinære klasser

Figuren under viser oversikt over hvor stor andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser, på yrkesfag eller studieforbereende utdanningsprogram.



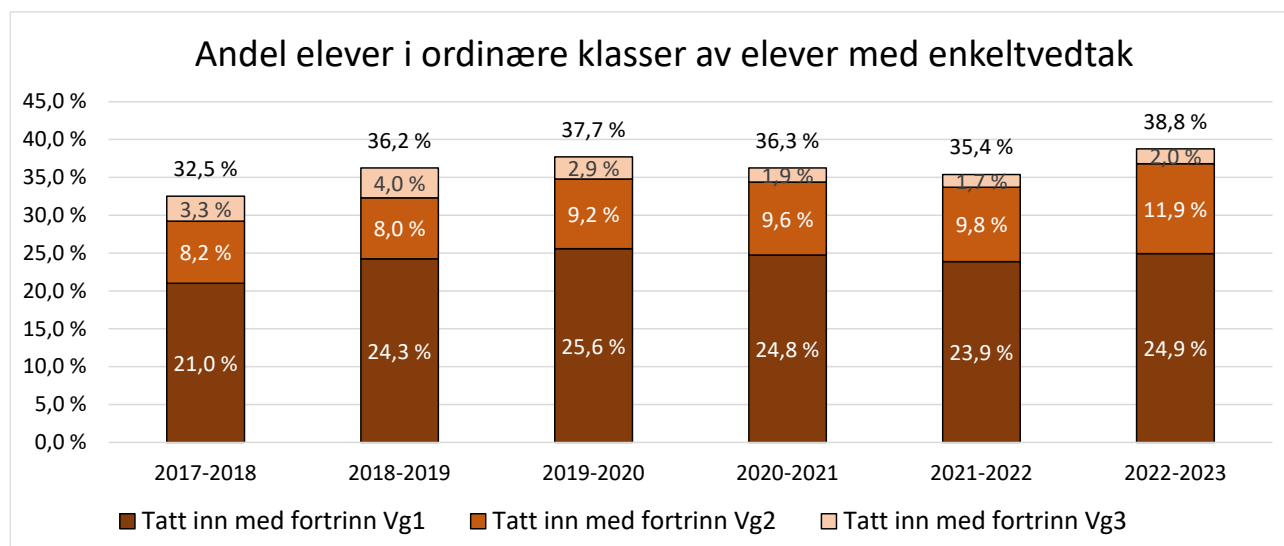
Graf 15: Andel av elever i Oslo med spesialundervisning innenfor ordinære klasser.

Andel elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser har økt fra 1,40% av samlet elevtall høsten 2017, til 1,92% høsten 2022. Økningen har særlig gjort seg gjeldende på Vg1-nivå, fra 0,90% til 1,24%, men også på Vg2 har det vært en klar økning. På Vg3 har nivået svingt mellom 0,18% og 0,08% i perioden skoleåret 2017-19 til 2022-23.

I rene tall var det høsten 2017 samlet sett 226 elever som fikk spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Høsten 2022 hadde tilsvarende tall økt til 356.

Av elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser skoleåret 2022-23, går 51% av elevene på studieforbereende, mens 49% går på yrkesfaglige utdanningstilbud. Tilsvarende fordeling for hele Oslo sett under ett, ordinær undervisning og spesialundervisning samlet, er at ca. 80% av elevene går på studieforbereende, mens ca. 20% går på yrkesfaglige utdanningstilbud.

Av figuren under fremgår det hvor stor andel av elever med enkeltvedtak om spesialundervisning som har tilhørighet i ordinære klasser, på yrkesfag eller studieforberedende utdanningsprogram.



Graf 16: Andel av elever i videregående skoler i Oslo med enkeltvedtak som har tilhørighet i ordinære klasser.

Av elever som får spesialundervisning i Oslo, har vel 1/3 av elevene tilhørighet i ordinære klasser. Siden høsten 2017 har det vært en økning i andel elever som etter enkeltvedtak får spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Høsten 2017 hadde 32,5% av elevene med spesialundervisning tilhørighet i ordinære klasser. Høsten 2022 hadde andelen økt til 38,8%. Økningen gjorde seg gjeldende både på Vg1 og Vg2-nivå, mens det på Vg3 har vært en nedgang fra 3,3% i 2017 til 2,0% høsten 2022.

### Oppsummert utvikling spesialundervisning i videregående skoler

Fra høsten 2017 til høsten 2022 økte det totale elevtallet i offentlige videregående skoler i Oslo med 2356 elever. I samme periode økte antall elever som mottar spesialundervisning med 223 elever. Dette gir at andel elever med vedtak økte fra 4,29% i 2017 til 4,95% i 2022.

Økningen i spesialundervisning har særlig gjort seg gjeldende i gruppen elever som får spesialundervisning innenfor ordinære klasser. Her har antallet økt fra 226 elever i 2017 til 356 i 2022. Andelen av elever med enkeltvedtak som hadde tilhørighet i ordinærklasse var høsten 2017 32,5%, mens andelen hadde økt til 38,8% høsten 2022.

Oppsummering og funn knyttet til spesialundervisning i videregående skole

- Andel elever som får spesialundervisning i videregående skoler har siste seks skoleår økt fra 4,29% til 4,95% av samlet elevtall.

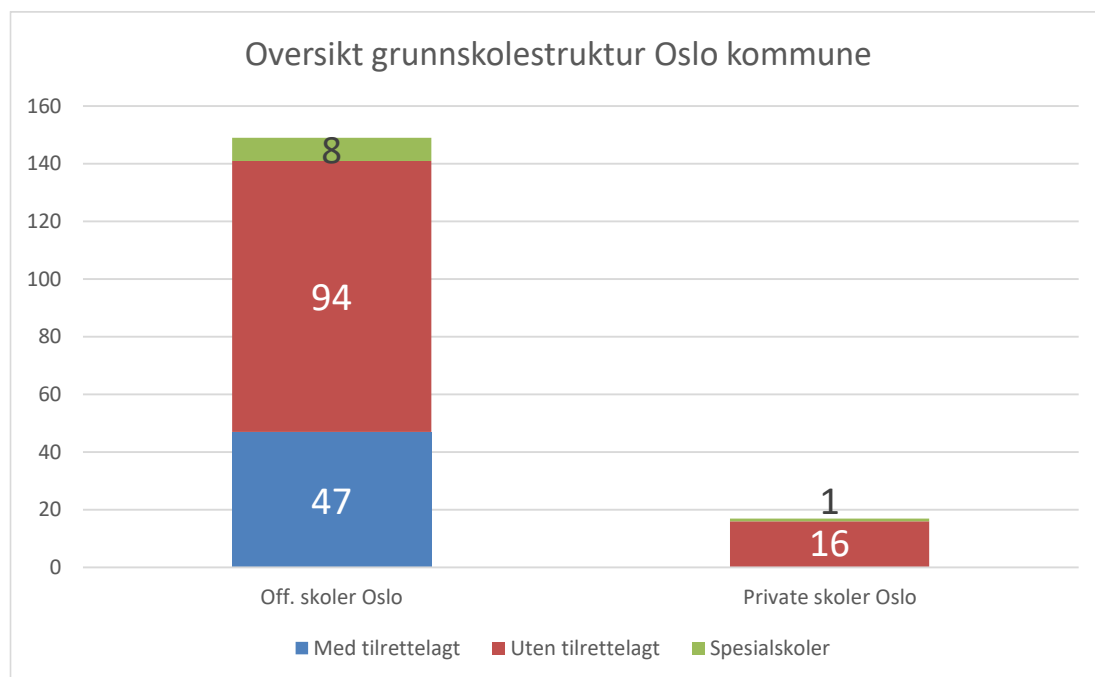
- I samme periode har det vært en tendens til at større andel av elever med enkeltvedtak har tilhørighet innenfor ordinære klasser.
- Innenfor gruppen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i Oslo, er andel elever med tilhørighet i grupper redusert siste seks skoleår. Reduksjonen gjør seg gjeldende innenfor HT-1 og HTA-grupper, mens det har vært en svak økning innenfor HTH-grupper.
- Tall fra Vestland fylkeskommune viser at andel av samlet elevtall i videregående skoler som får spesialundervisning i grupper/klasser med redusert elevtall er noe høyere enn i Oslo. Skoleåret 2021-22 var andel elever i grupper 3,33% i Vestland, og 3,00% i Oslo.
- Det har vist seg vanskelig og svært arbeidskrevende for andre fylkeskommuner å hente frem data knyttet til spesialundervisning. Sammenligningsgrunnlag i denne sammenheng er derfor svært tynt.

### 4.3 Tilbudsstruktur grunnskole

#### Oslo kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([gsi.udir.no](https://gsi.udir.no)) er Oslo kommune registrert med 166 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 166 skolene er 149 offentlige skoler.

I Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 69.405 elever. Av disse var 49.083 elever på barnetrinnet og 20.322 elever på ungdomstrinnet. Elevene fordeler seg på 65.440 i offentlig skole og 3.965 i ulike private tilbud.



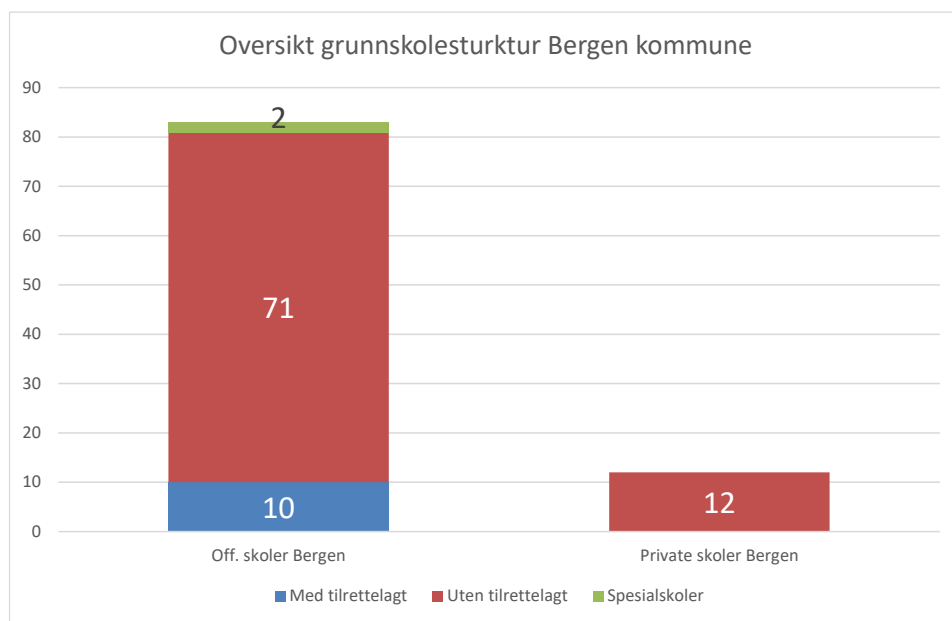
Graf 17: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Oslo kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Oslo kommunene som viser de ulike skoleslagene i Oslo. Av de 149 kommunale grunnskolene i Oslo har 47 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 8 er spesialskoler. Ved de 47 skolene er det 66 spesialgrupper. Sedsvoll, Sykehuskolen og Vetland ressurscenter er inkludert i de 94 øvrige grunnskolene. I tillegg er det 17 private skoler hvor av en er spesialskole.

### **Bergen kommune**

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([gsi.udir.no](http://gsi.udir.no)) er Bergen kommune registrert med 95 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 95 skolene er 83 offentlige skoler.

I GSI er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 30.739 elever. Av disse var 21.421 elever på barnetrinnet og 9.318 elever på ungdomstrinnet. Elevene var fordelt med 28.897 i offentlig skole og 1.842 i ulike private tilbud.



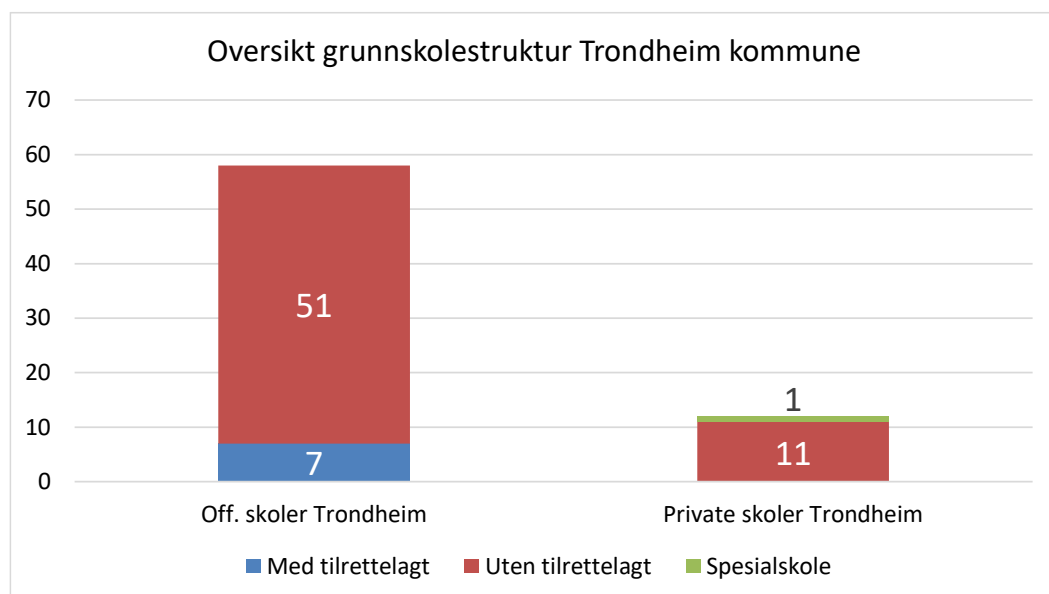
Graf 18: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Bergen kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Bergen kommunenes nettsider som viser de ulike skoleslagene i Bergen. Av de 83 kommunale grunnskolene i Bergen har 10 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 2 er spesialskoler. I tillegg er det 12 private skoler, alle uten tilrettelagt tilbud.

### Trondheim kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([gsi.udir.no](https://gsi.udir.no)) er Trondheim kommune registrert med 70 grunnskoler skoleåret 2021-2022. Av disse 70 skolene er 58 offentlige skoler.

I GSI er det for skoleåret 21/22 registrert til sammen er 22.969 elever. Av disse var 16.064 elever på barnetrinnet og 6.905 elever på ungdomstrinnet. Elevene var fordelt med 21.957 i offentlig skole og 1.372 i ulike private tilbud.



Graf 19: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: GSI/Trondheim kommunes nettsider.

I figuren over presenteres tall fra GSI og Trondheim kommunenes nettsider som viser de ulike skoleslagene i Trondheim. Av de 58 kommunale grunnskolene i Trondheim har 7 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg er det 12 private skoler, hvorav 1 har tilrettelagt tilbud. Trondheim kommune har ingen kommunale spesialskolene.

### Sammenligning av struktur grunnskole

I tabellene under vises fordelingen av skoler med tilrettelagt tilbud, skoler uten tilrettelagt tilbud og spesialskoler i Oslo og kommunene Bergen og Trondheim. Det skilles også mellom private og offentlige skoler.

Tabell 10: Oversikt over videregående skoler.

Andel skoleslag Oslo kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Oslo	28,3 %	56,6 %	4,8 %	89,8 %
Private skoler Oslo	0,0 %	9,6 %	0,6 %	10,2 %
<b>Sum</b>	<b>28,3 %</b>	<b>66,3 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>100,0 %</b>

Andel tilbud Bergen kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Bergen	10,5 %	74,7 %	2,1 %	87,4 %
Private skoler Bergen	0,0 %	12,6 %	0,0 %	12,6 %
<b>Sum</b>	<b>10,5 %</b>	<b>87,4 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>100,0 %</b>

Andel tilbud Trondheim	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Trondheim	10,0 %	72,9 %	0,0 %	82,9 %
Private skoler Trondheim	0,0 %	15,7 %	1,4 %	17,1 %
<b>Sum</b>	<b>10,0 %</b>	<b>88,6 %</b>	<b>1,4 %</b>	<b>100,0 %</b>

Hovedtrekkene fra sammenligningen mellom Oslo, Bergen og Trondheim, viser at Oslo har en høyere andel spesialskoler og skoler med tilrettelagte tilbud, enn det som er tilfelle i kommunene Bergen og Trondheim.

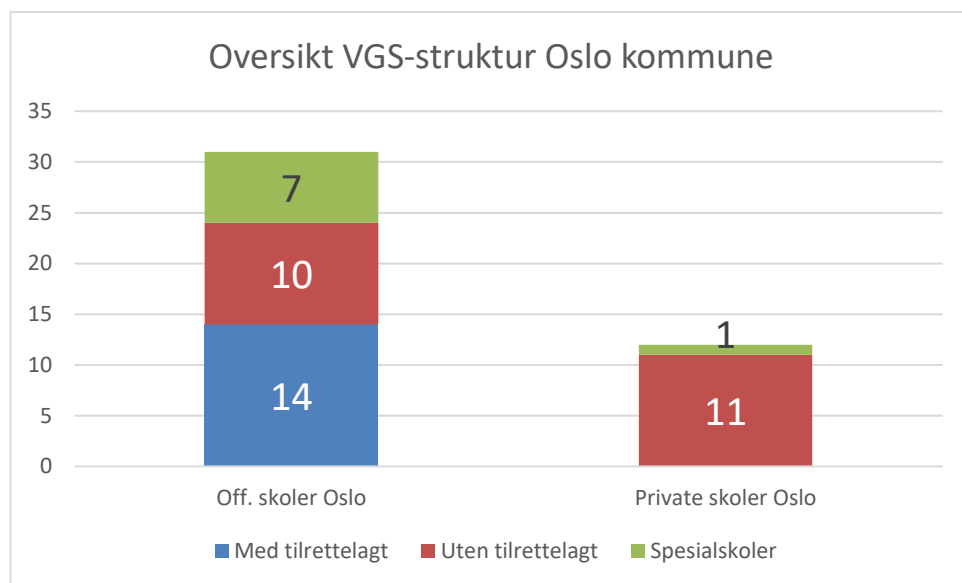
Oslo har en større andel offentlige skoler enn kommunene det sammenlignes med.

#### 4.4 Tilbudsstruktur i videregående skole

Det benyttes ulike benevnelser på spesialpedagogiske tilbud i de ulike fylkeskommunene. I denne utredningen er skoler med tilbudene grunnkompetanse (GK), tilrettelagt opplæring (TO), hverdagslivstrening (HT) og arbeidslivstrening (AT) kategorisert som «Skoler med tilrettelagt tilbud».

##### Oslo kommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([udir.no](http://udir.no)) er Oslo kommune registrert med 42 videregående skoler skoleåret 2021-2022. Av disse 42 skolene er 30 offentlige skoler. I dette tallet er den statlige Diamanten skole tatt med, men ikke den kommunale Kirkeveien videregående skole. Justert for dette har Oslo kommune 31 kommunale videregående skole.



Graf 20: Skoler med og uten tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no.

Udirs analysebrett viser at det i Oslo kommunes 42 registrerte videregående skoler til sammen var 20.990 elever i skoleåret 21/22. Av disse var 17.765 elever i de 31 registrerte offentlige skolene, som fordelte seg med 6.818 på VG1, 5.830 på VG2 og 5.117 på VG3.

I figuren under presenteres tall fra vilbli.no for de ulike skoleslagene i Oslo. Av de 31 kommunale videregående skolene i Oslo har 14 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper og 7 er spesialskoler. I tillegg er det 12 private skoler hvorav en er spesialskole.

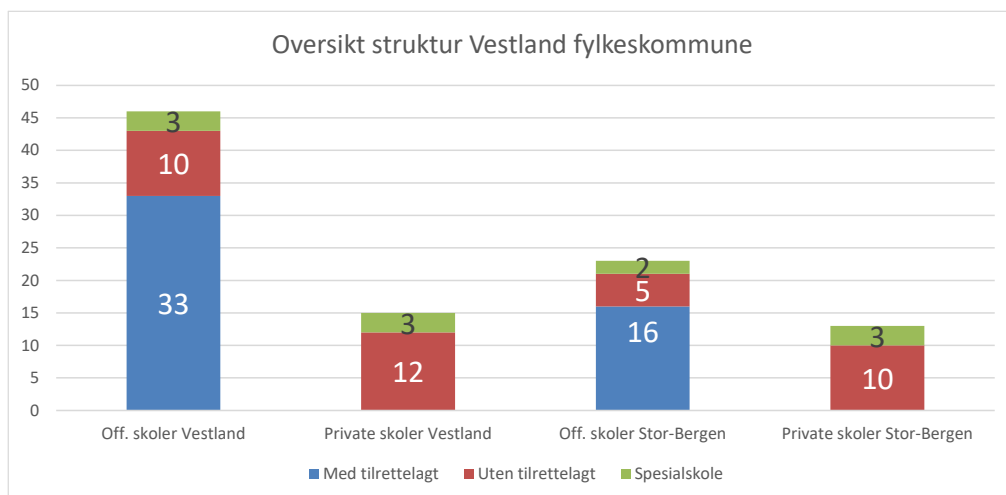
Fra skolenes nettsider finner man at dimensjoneringen på den enkelte skole som har et tilrettelagt opplæringstilbud skoleåret 2021/22, varierte fra 10 til 85. Dette viser spennet i det tilrettelagte tilbudet ved de ordinære videregående skolene.

### Vestland fylkeskommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([udir.no](http://udir.no)) er Vestland fylkeskommune registrert med 58 videregående skoler skoleåret 2021-2022. Av disse er 58 skolene er 44 av dem offentlige skoler. I dette tallet er Rubbestadnes videregående skule tatt med, selv om den nå er sammenslått med Bømlo videregående skule.

UDirs analysebrett viser at Vestland fylkeskommune hadde 22.388 elever i offentlige og private videregående skoler skoleåret 21/22. Av disse var 19.172 elever i den offentlige skolen, som fordelte seg med 7.919 på VG1, 6.719 på VG2 og 4.534 på VG3.

I figuren under presenteres tall fra vilbli.no som viser de ulike skoleslagene i Vestland fylke. Avvik mellom UDir-tallene og tallene på vilbli.no skyldes trolig tidspunkt for innrapportering og hvordan tallene rapporteres inn fra skoleeierne.



Graf 21: Skoler med og uten tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no.

Av de 46 offentlige skolene i fylket har 33 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg har fylket to produksjonsskoler og en spesialscole. I privat regi er det tre spesialskoler og 12 skoler uten tilrettelagt tilbud.

I Stor-Bergen (jf. Inntaksmatrise for Vestland fylkeskommune) har 16 av de 21 offentlige skoler et tilrettelagt opplæringstilbud.

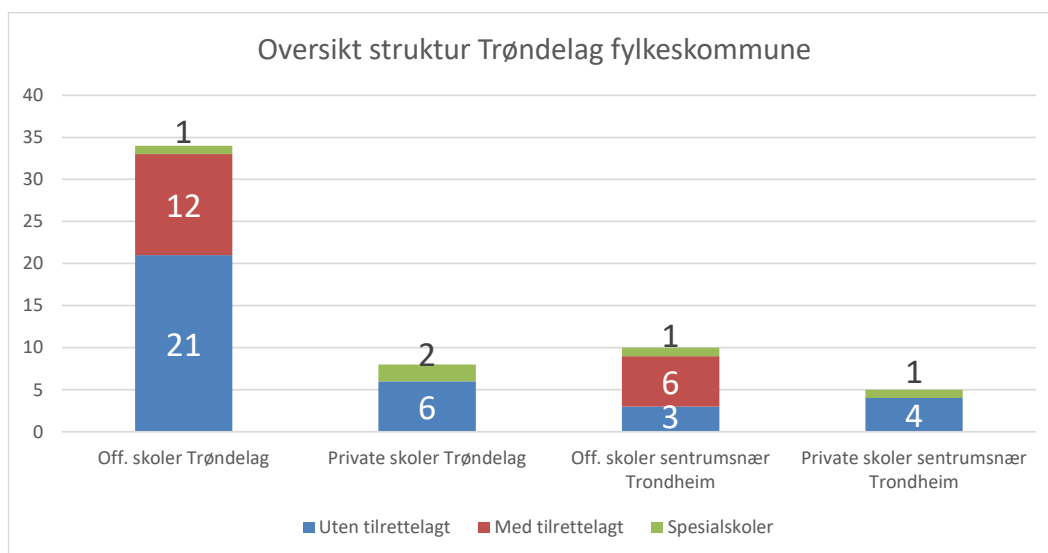
Omfanget av det tilrettelagt opplæringstilbud ved skolene skoleåret 2021/22 varierte fra 2 til 111. Dette viser spennet i det tilrettelagte tilbudet.



### Trøndelag fylkeskommune

I Utdanningsdirektoratets statistikkbank ([udir.no](http://udir.no)) er Trøndelag fylkeskommune registrert med 40 videregående skoler skoleåret 2021-2022. 32 av disse 40 skolene er offentlige skoler. Cissi Klein videregående skole startet opp høsten 2022 og er derfor ikke inkludert i tallene for 21/22. Justert for denne er det i Trøndelag fylkeskommune 41 videregående skoler hvor av 33 er offentlige. I de 40 videregående skolene var det til sammen er 20.990 elever i skoleåret 21/22. Av disse var 16.376 elever ved de 32 Udir-registrerte offentlige skolene, som fordelte seg med 5.862 på VG1, 5.192 på VG2 og 3.737 på VG3.

I figuren over presenteres tall fra vilbli.no som viser de ulike skoleslagene i Trøndelag fylkeskommune. Avvik mellom UDir-tallene og tallene på vilbli.no skyldes trolig tidspunkt for innrapportering og hvordan tallene rapporteres inn fra skoleeierne.



Graf 22: Skoler med og tilrettelagt tilbud. Kilde: Vilbli.no

Av de 34 offentlige skolene i fylket har 12 tilbud om opplæring i tilrettelagte grupper. I tillegg tilbyr 2 av 8 private skoler et tilrettelagt tilbud. I sentrumsnære strøk av Trondheim er det 10 offentlige skoler hvor 6 har et tilrettelagt opplæringstilbud og en er spesialskole. I bynære strøk er det en spesialskole og fire ordinære skoler. I offentlig tilgjengelig materiale har det ikke vært mulig å finne tall på elevplasser i disse tilbudene.

### Sammenligning av struktur i videregående skole

I tabellene under vises fordelingen av skoler med tilrettelagt tilbud, skoler uten tilrettelagt tilbud og spesialskoler i Oslo og utvalgte områder i fylkene Vestland og Trøndelag. Det skilles også mellom private og offentlige skoler.

Tabell 11: Sammenligning av struktur i videregående skole.

Andel skoleslag Oslo kommune	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Oslo	32,6 %	23,3 %	16,3 %	72,1 %
Private skoler Oslo	0,0 %	25,6 %	2,3 %	27,9 %
<b>Sum</b>	<b>32,6 %</b>	<b>48,8 %</b>	<b>18,6 %</b>	<b>100,0 %</b>

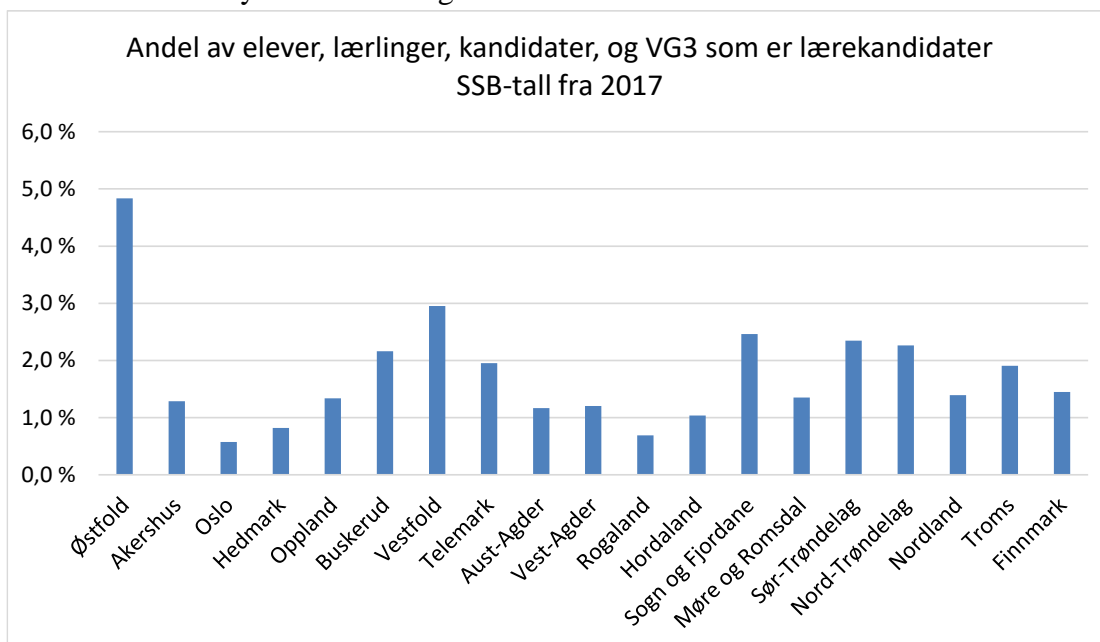
Andel skoleslag Stor-Bergen	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler Stor-Bergen	44,4 %	13,9 %	5,6 %	63,9 %
Private skoler Stor-Bergen	0,0 %	27,8 %	8,3 %	36,1 %
<b>Sum</b>	<b>44,4 %</b>	<b>41,7 %</b>	<b>13,9 %</b>	<b>100,0 %</b>

Andel skoleslag sentrumsnær Trondheim	Med tilrettelagt	Uten tilrettelagt	Spesialskoler	Sum
Off. skoler sentrumsnær Trondheim	20,0 %	40,0 %	6,7 %	66,7 %
Private skoler sentrumsnær Trondheim	26,7 %	0,0 %	6,7 %	33,3 %
<b>Sum</b>	<b>46,7 %</b>	<b>40,0 %</b>	<b>13,3 %</b>	<b>100,0 %</b>

Hovedtrekkene fra sammenligningen viser at Oslo har noe høyere andel spesialskoler enn det som er tilfelle i Stor-Bergen og område definert som sentrumsnære Trondheim, og en lavere andel skoler med tilrettelagt tilbud. Oslo har en større andel offentlige skoler enn områdene det sammenlignes med, dette gjelder også spesialskoler.

#### 4.5 Lærekandidatordningen

NIFU-rapporten «Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært» (Markussen et al., 2018) presenterte SSB-tall for hvordan lærekandidatordningen ble benyttet i fylkene i 2017. Tallene fra den gang viste at særlig Østfold fylke benyttet lærekandidatordningen hvor 4,8% av sum elever, lærlinger, lærekandidater og elever/lærlinger på VG3 i skole var i ordningen. Til sammenligning var det i fylkene med nest flest og tredje flest elever i ordningen hhv. 3,0% i Vestfold og 2,5% i Sogn og Fjordane. Oslo hadde til sammenligning i 2017 0,6% av elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole i lærekandidatordningen. Fra SSB er det hentet ut tilsvarende tall for alle fylkene, og oversikten for andelen i alle fylker er vist i figuren under.



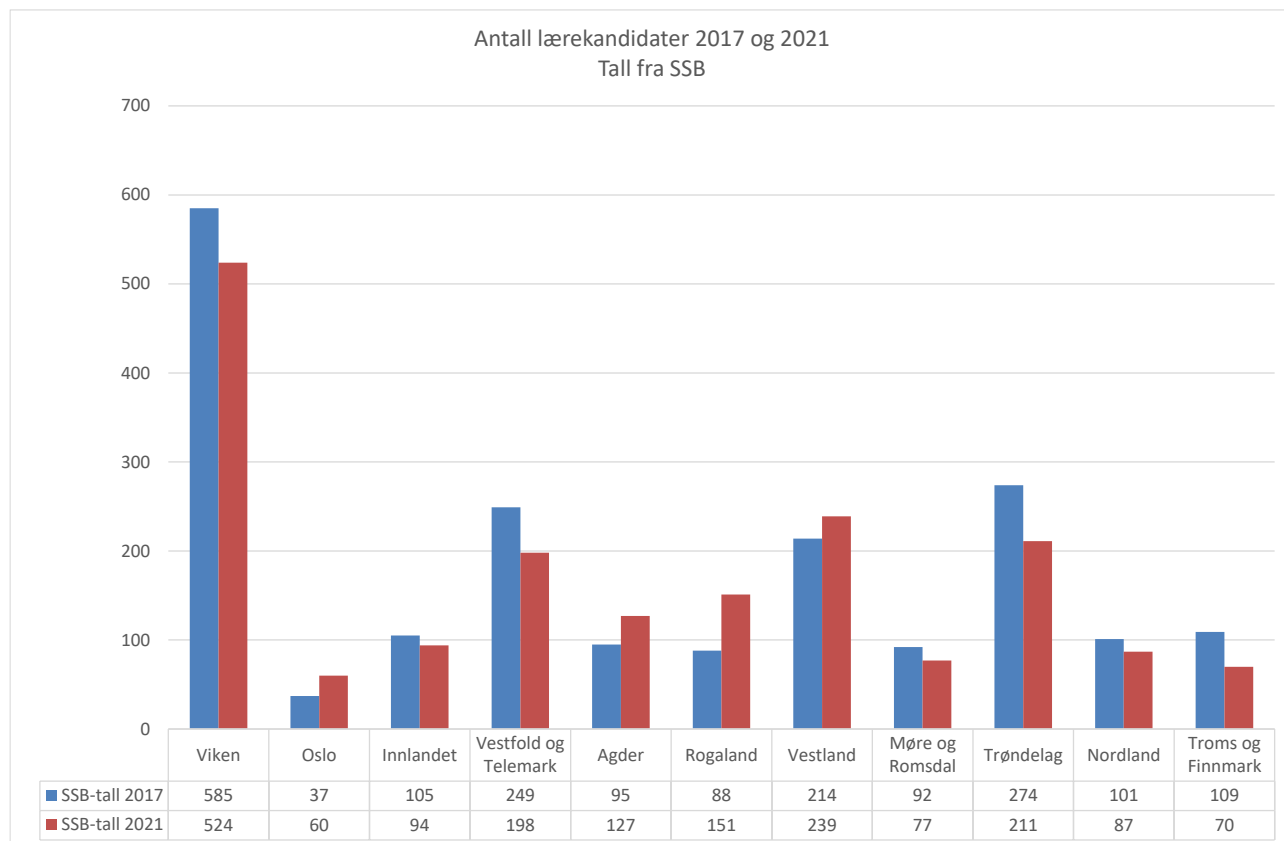
Graf 23: Andel lærekandidater i 2017.

Siden 2017 er fylkesstrukturen endret, og en direkte sammenligning er derfor vanskelig å få gjennomført. Men en sammenligning som er praktisk mulig å få til, er å slå sammen fylkene fra 2017 til noe nær strukturen i 2021. Måten vi har slått sammen fylkene på er vist i tabellen under.

Tabell 12: Oversikt over ny og tidligere fylkesstruktur.

Dagens fylker	Tidligere fylker		
<b>Viken</b>	Akershus	Buskerud	Østfold
<b>Trøndelag</b>	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	
<b>Innlandet</b>	Hedmark	Oppland	
<b>Vestfold og Telemark</b>	Telemark	Vestfold	
<b>Agder</b>	Aust-Agder	Vest-Agder	
<b>Troms og Finnmark</b>	Finnmark	Troms	
<b>Vestland</b>	Hordaland	Sogn og Fjordane	

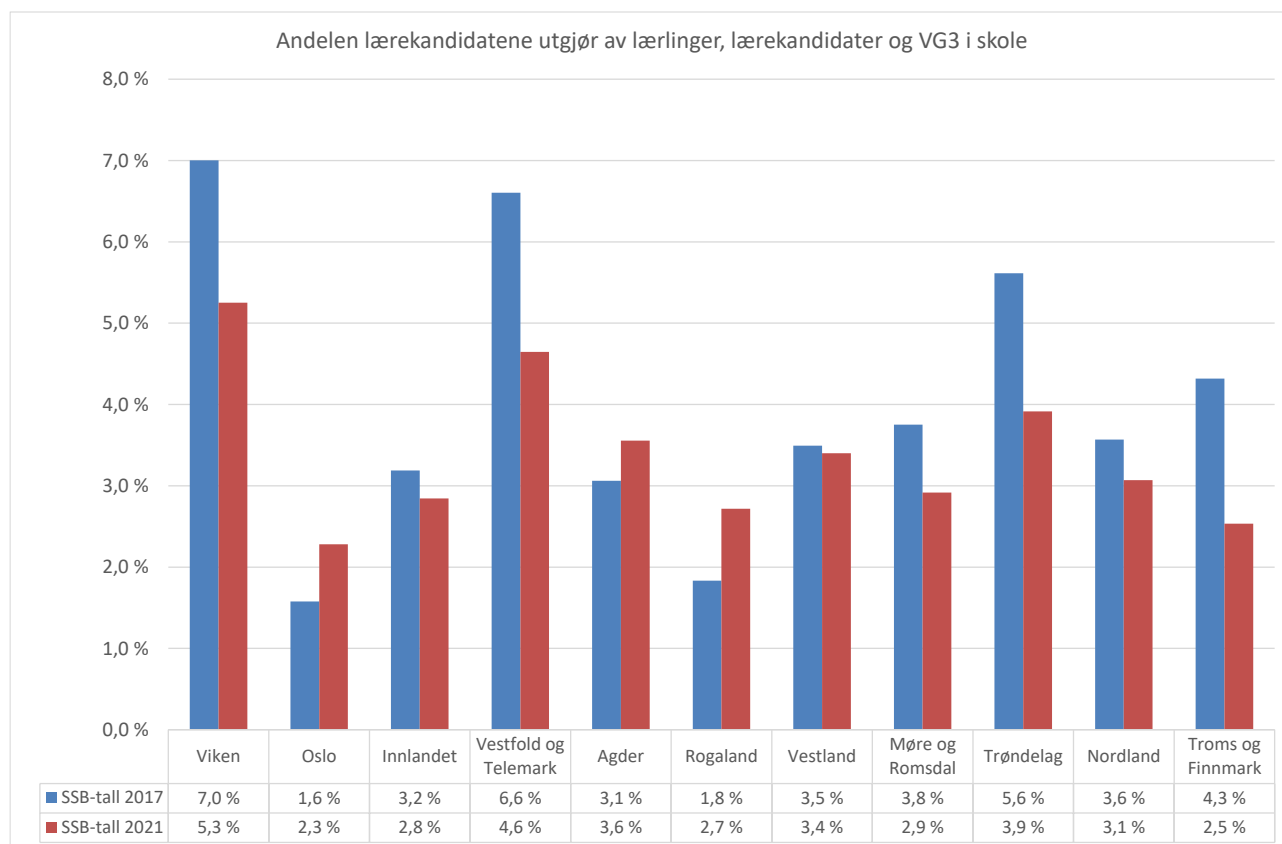
Ved å forenkle sammenligningen på denne måten slås hele fylker sammen til nye, og kommuner som i sammenslåingen ikke fulgte sitt gamle fylke blir da plassert i galt fylke. Dette gjelder få kommuner, og har liten konsekvens på elevtallet i de nye fylkene.



Graf 24: Antall lærekandidater i 2017 og 2021.

Ved å benytte dagens fylkesgrenser på elevtallene fra 2017 og sammenligne dem med tallene fra 2021, ser vi at syv av elleve fylker har færre lærekandidater i 2021 enn det som var tilfelle i 2017. Den samlede nedgangen i landet som helhet har vært 111 kandidater. I samme periode er elevtallet på yrkesfag økt med 8007 fordelt på elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole. Tilsvarende tall for Oslo er hhv. 23 lærekandidater og en økning på 723 elever, lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole.

Den største reduksjonen i antall kandidater finner vi i fylkene Trøndelag, Viken og Vestfold og Telemark. Den største økningen i antall kandidater finner vi i Rogaland som øker med 70%.



Graf 25: Andel lærekandidater i 2017 og 2021.

I NIFU-rapporten fra 2018 ble tall for den andelen lærekandidatene utgjorde av summen lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole presentert. Tabellen over viser situasjonen for 2017 med de nye fylkesgrensene sammenlignet med tall fra 2021.

For fylkene fra 2017, som i dag utgjør Viken fylkeskommune, utgjorde lærekandidatene 7,0% av lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole. Til sammenligning var andelen lærekandidater i Vestfold og Telemark 6,6% og Trøndelag 5,6%. For Oslo var andelen 1,6%. Samlet antall lærekandidater er på landsbasis redusert med 111 fra 2017 til 2021, mens antall lærlinger, lærekandidater og VG3 i skole økte med 5478 i samme periode. Andelen på landsbasis er dermed redusert fra 4,4% til 3,7%.

Sammenligningen viser at de åtte fylkene med høyest andel lærekandidater i 2017 hadde redusert andelen i 2021, og at de tre fylkene som i 2017 hadde lavest andel lærekandidater hadde økt andelen i 2021. Dette gjør at spriket mellom høyest og lavest andel som i 2017 var på 5,4 prosentpoeng, i 2021 var redusert til 3,0 prosentpoeng. Oslo økte sin andel med 0,7 prosentpoeng.

## **4.6 Ressursfordelingsmodell for av spesialpedagogisk tiltak**

### **Grunnskole**

Oslo kommune benytter ulike tildelingsmodell for grunnskole og videregående skole. I dette kapitlet presenteres modellene slik de er beskrevet i Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

Bergen kommunes tildelingsmodell er hentet fra Bergen bystyres sak 287/22.

Trondheim kommune presenterer sin ressurstildelingsmodell for spesialundervisning i Kriterier for tildeling av ressurser til spesialundervisning - Trondheim kommune. Trondheim kommune har ingen spesialskoler på grunnskolenivå, og ressurstildelingen til spesialundervisning gis direkte til de ordinære skolene gjennom grunnressurs, og som toppressurs til elever ved store og omfattende behov for spesialundervisning.

Norconsult har ikke fått tilgang til kronesatser som benyttes i kommunene og fylkene det sammenlignes med, kun hvilke komponenter tildelingsmodellene er sammensatt av.

### **Oslo vs. Bergen**

Tildelingsmodellene for Oslo og Bergen er svært ulikt utformet. I Bergen er 77% av budsjettet til spesialpedagogiske tiltak en del av ordinær elevressurs og 33% tildeles særlig til skolene ved behov. Dette skal dekke alle kategorier elever (uavhengig av elevvansker og diagnose). Satsen for de ulike komponentene er ikke gjort tilgjengelig.

Oslo tildeler ressurser til spesialundervisning som en kombinasjon av basisbeløp, ordinær elevsats, særskilt elevsats og sosiodemografiske forhold. AKS/SFO finansieres etter egne tildelinger.

Dette gjør at modellene i Oslo og Bergen er vanskelig å holde opp mot hverandre.

I tabellen under er oppbyggingen av og komponentene i tildelingsmodellene forsøkt sammenlignet.

Tabell 13: Sammenligning av tildelingsmodeller Oslo og Bergen kommune.

Oslo kommune Tildeling grunnskoler	Komponenter	Bergen Tildeling grunnskoler	Komponenter
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK	Grunntildeling	Avhengig av skoletype
	Ordinær elevsats BSK/USK	Elevressurs ordinær	Avhengig av skoletype inkl. 77% av spes.ped.
Særskilt elevsats	Særskilt sats for elever med ulike diagnoser.	Elevressurs forsterket avdeling.	Avhengig av avdeling. Ca. 5 ganger ordinær.
Sosiodemografiske forhold	Egen sats pr. skole	Særlige tildelinger	Topp ressurs spes.ped. 23%
Spesialgrupper	Egen sats pr. skole		Ekstraassistenter
Lærernorm	Egen sats pr. skole		Grunnleggende norsk
Tidlig innsats	Fast sats pr. elev 1-4 trinn		Levekår
Særskilt språkopplæring	Egen sats pr. elev 1-2 trinn		Språkdeling
	Egen sats pr. elev 3-10 trinn		Leksehjelp
Alfa- og mottaks-grupper	Egen sats pr. gruppe		Lærernorm
MerLæring 1-4 trinn	Egen sats pr. skole		Morsmåslærer
Mobilitet	Egen sats pr. skole		Livsfasetiltak
Særskilte tildelinger	Gjelder utvalgte skoler		Klassedeling pga. inneklime
Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen	Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen
Usikkert hvordan basisressurs og elevsats for Diverse er benyttet.		Grunntildeling og elevressurs er satt sammen av følgende komponenter Undervisning ordinær, undervisning forsterket avd., assistent, merkostnad ledere, sentrale funksjonstillegg, merkantil og andre driftsutgifter. De fire hovedkomponentene skal dekke all skoledrift ekskl. bygg.	

### Oslo vs. Trondheim

I Trondheim kommune tildeles skolene midler for spesialundervisning som del av skolens grunnressurs. Dersom skolen har elever med større spesialpedagogiske behov tildeles det en toppressurs utfra elevens vansker. Trondheim kommune opererer med tre kategorier toppressurs som alle er satt sammen av de samme komponentene. I tabellen under er oppbyggingen av og komponenten i tildelingsmodeller i Oslo og Trondheim forsøkt sammenlignet.

Tabell 14: Sammenligning av tildelingsmodeller Oslo og Trondheim kommune.

Oslo kommune Tildeling grunnskoler	Komponenter	Trondheim Tildeling grunnskoler	Komponenter
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK	Grunntildeling	Innhold ikke tilgjengeliggjort for Norconsult
	Ordinær elevsats BSK/USK		
Særskilt elevsats	Særskilt sats for elever med ulike diagnoser.		
Sosiodemografiske forhold	Egen sats pr. skole	Toppressurs	Grad av behov for spesialundervisning
Spesialgrupper	Egen sats pr. skole		Grad av lærevansker
Lærernorm	Egen sats pr. skole		Grad av mulighet/evne til å følge hele eller deler av fagmål i enkelt fag
Tidlig innsats	Fast sats pr. elev 1-4 trinn		Grad av mulighet til delta på lik linje med andre
Særskilt språkopplæring	Egen sats pr. elev 1-2 trinn		Elevers evne til å klare seg selv
	Egen sats pr. elev 3-10 trinn		Grad av behov for pleie og omsorg
Alfa- og mottaks-grupper	Egen sats pr. gruppe		
MerLæring 1-4 trinn	Egen sats pr. skole		
Mobilitet	Egen sats pr. skole		
Særskilte tildelinger	Gjelder utvalgte skoler		
Bygningsrelaterte kostnader	Ikke del av tildelingsmodellen	Bygningsrelaterte kostnader	
Usikkert hvordan basisressurs og elevsats for Diverse er benyttet.			



### Spesialskoler på grunnskolenivå

Tildelingsmodellen Bergen benytter er ikke gjort kjent for Norconsult til dette prosjektet, og Trondheim kommune har ingen spesialskoler på grunnskolenivå. Dette gjør at det ikke har vært mulig å sammenligne de tre kommunenes finansieringsmodeller for spesialskoler. Tabellen under viser komponentene i tildelingsmodellen for Oslo kommune.

Tabell 15: Oppbygging tildelingsmodell spesialskoler og spesialgrupper i Oslo kommune.

Oslo kommune Tildeling spesialskoler grunnskoler	Komponenter
Undervisningsrelatert	Basisbeløp BSK/USK
Elevmidler	Autisme
	Generelle lærevansker
	Multifunksjonshemmede
	Psykisk utviklingshemming
	Adferdsvansker/sos.em vansker
	Alvorlige adferdsvansker
	Hørselshemmede
Utadrettet tjeneste	Grunnsatser + timepris
Særskilt norsk	Sats pr. elev 1-4 trinn
	Sats pr. elev 3-10 trinn
Rammetildeling	Skoler med særskilt tildeling Eks. sykehusskolen

### Videregående skole

Oslo kommune benytter ulike tildelingsmodell for grunnskole og videregående skole. I dette kapitlet presenteres modellene slik de er beskrevet i Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

De videregående skolene i Oslo tildeles midler etter følgende modell:

Tabell 16: Oppbygging tildelingsmodell videregående skole Oslo kommune.

Oslo kommune Tildeling videregående skoler	Komponenter
Pr. gruppe	Fast sats pr. prog.område
Pr. elev	Fast sats pr. prog.område
Individrettet tildeling	Lave inntakspoeng
	Min. språklige elever
	Elever med fortrinn
Spesialgrupper	MUF
	SFH
	SGL
Avvikende sats	SFH
	SGL
	MUF
	ST
	DT
	FD
	EL
	Nordvoll
IM	
Min. språk MIN	Fast sats pr. elev
OT og alt.oppl.arena.	Fast sats pr. elev
YF VG	Fagsats pr. elev
YSK	Fast sats pr. elev VG 1-3
	Fast sats pr. elev VG4
IKT	Grunnsatts
	Fast sats pr. elev
Særskilte tildelinger	Variabel sats. Kan være negativt tall avhengig av fjorårets regnskap
Bygningsrelaterte kostnader	

For spesialskolen til dels ressurser etter en egen finansieringsmodell.

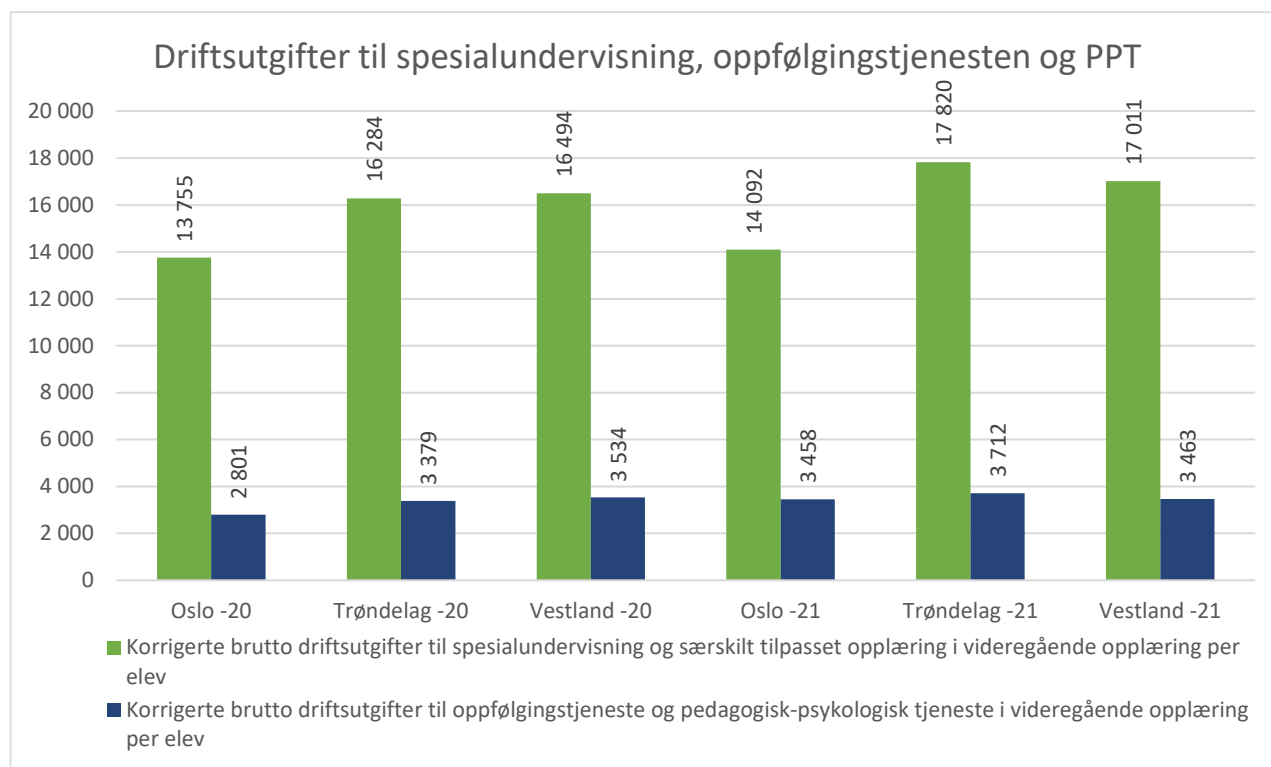
### Trøndelag fylkeskommune

Norconsult har ikke fått innsikt i tildelingsmodellen til Trøndelag fylkeskommune.

### Vestland fylkeskommune

Norconsult har ikke fått innsikt i tildelingsmodellen til Vestland fylkeskommune.

#### 4.6.1 Tall fra KOSTRA



Graf 26: Utgifter til spesialundervisning OT og PPT. Tallene er ikke justert for inflasjon. Kilde: UDir tall og statistikk.

I tabellen over er det satt opp en sammenligning av korrigerede brutto driftsutgifter knyttet til spesialundervisning i videregående skole. Oslo har de to siste årene hatt en lavere utgift pr. elev enn de to fylkene det sammenlignes med. Det må påpekes at forskjellen ikke kan knyttes til forskjellene i struktur som er presentert i tidligere kapittel. Årsaken til dette er at kostnadene for Trøndelag fylkeskommune og Vestland fylkeskommune gjelder hele fylket, ikke for de utvalgte områdene i de to fylkene.

#### 4.7 Ressursfordelingsmodell og likeverdig opplæringstilbud

Oslo kommune bruker en egen ressursfordelingsmodell til å fordele midler til grunnskolene. Modellen ble innført i 2003, og målet var at den skulle føre til en rettferdig, objektiv og etterprøvbart tildeling som var enkel å både bruke og forstå. Modellen har vært gjennom noen justeringer, og blitt evaluert i flere omganger. Størsteparten av midlene blir fordelt etter antall elever, i tillegg til at man forsøker å kompensere skoler for særskilte utfordringer, blant annet gjennom egen sosiodemografisk tildeling og gjennom særskilt elevpris (innført i 2010) for elever med spesialundervisning i alle fag knyttet til tre diagnoser.

Norconsult har ikke evaluert finansieringsmodellen, men finner på bakgrunn av datamaterialet grunnlag for å reise noen prinsipielle spørsmål til modellen, knyttet til intensjonen i lovverket,

spesialundervisning og skolens mulighet til å gi et likeverdig tilbud til alle elever. En sentral kilde til informasjon i dette kapittelet er Utdanningsetatens Rammebrev 2022.

### **Finansiering av spesialundervisning knyttet til diagnose og objektivitet**

I nåværende finansieringsmodell velger man å koble deler av finansieringen av spesialundervisningen i Oslo kommune til de tre diagnosene autisme, multifunksjonshemming og psykisk utviklingshemming. Dette begrunnes delvis med et ønske om objektivitet i tildelingsmodellen. Kapittel 5 i opplæringslova knytter retten til spesialundervisning til at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Det er strenge krav til saksbehandling, og PP-tjenesten skal foreta en individuell sakkyndig vurdering av elevens særlige behov. Veileder Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) sier dette:

*Vurderingen av at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen er individuell. Det er behovet for spesialundervisning, ikke årsaken til behovet, som er vurderingstemaet. Retten til spesialundervisning kan derfor i prinsippet omfatte enhver lærevanske, atferdsvanske eller sansetap.*

Veilederen presiserer at diagnose ikke er det vesentlige i vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning, og at det er nødvendig med en individuell, skjønnsmessig vurdering.

I finansieringsmodellen er Oslo kommune opptatt av å finne objektive kriterier for å tildele midler til skolene. Det kan være mange heldige sider ved dette. Flere av informantene i case-skolene er blant annet fornøyde med at finansieringsmodellen er forutsigbar, og modeller som fører til enklere saksbehandling kan bety at mer av de kommunale midlene når brukerne, f.eks. mottakere av spesialpedagogisk hjelp. Samtidig kan også objektive kriterier knyttet til finansiering gjøre at faglige, skjønnsmessige vurderinger basert på individuelle rettigheter ikke blir hensyntatt.

Etter Norconsults vurdering, skiller vilkårene for å få spesialundervisning seg fra vilkårene som utløser særskilt elevpris på grunnleggende prinsipielt nivå. Vi ønsker å reise to prinsipielle spørsmål, som vi mener ikke er godt nok belyst i utredning og evaluering av spørsmål knyttet til finansiering av spesialundervisning:

1. Diagnose: Kan koblingen mellom diagnose og finansiering av spesialundervisning rent prinsipielt bryte med intensjonen i lovverket om at det er behovet, og ikke årsaken til behovet, som skal ligge til grunn for vurderinger og tilbud?
2. Objektivitet: Kan ønsket om objektivitet i finansieringen av spesialundervisning bryte med føringene i lovverket om at spesialundervisning er en individuell rett som blir utløst etter individuell, sakkyndig vurdering?

I vårt datamateriale finner vi at flere ansatte opplever det som krevende å gi et forsvarlig tilbud til elever med store adferdsutfordringer. Vi er usikre på de faglige begrunnelsene for hvorfor f.eks. betydelige atferdsvansker ikke kommer i vurdering for øremerking av midler, og hvorfor man ikke i større grad vektlegger det reelle, individuelle hjelpebehovet, beskrevet av PPT som sakkyndig instans.

Skolene skal gi et forsvarlig tilbud til alle elever, også til elever med spesialundervisning, uavhengig av finansieringsmodell. Vi reiser likevel et spørsmål om det store fokuset på, og finansiell forfordeling av hjelp knyttet til tre diagnoser, kan føre til at det blir mer krevende å finansiere et likeverdig tilbud til elever med store hjelpebehov som ikke faller inn under de tre spesifiserte diagnosene. Dette kan f.eks. være elever med store adferdsvansker.

Når finansiering av spesialundervisning til elever med de tre diagnosene autisme, multifunksjonshemming og psykisk utviklingshemming er sikret gjennom finansieringsmodellen, skal skolene fordele resterende midler på elever som har de samme rettighetene til individuell vurdering av forsvarlig opplæringstilbud etter lovverket. Dette kan etter Norconsults vurdering, gi uheldige utslag for enkeltskoler, enkeltelever og grupper av elever med store hjelpebehov.

Man kan også tenke seg at diagnosefokuset i finansieringsmodellen kan føre til et generelt høyt diagnosefokus i Oslo skolen, uten at Norconsult i denne rapporten har gått nærmere inn i problemstillingen.

Slik systemet er nå, så legges det opp til at en elev akkurat kan komme innenfor eller utenfor kriteriene for særskilt elevpris, i stedet for i en modell som f.eks. legger opp til tildeling etter hvor mange timer spesialundervisning som faktisk blir tilrådd og tildelt. Utslagene kan potensielt bli store for enkeltskoler, og dermed enkeltelever. Kan dagens ordning være en driver for å «pushe» PPT til å skrive mer omfattende sakkyndige anbefalinger. Kan det være en ordning som ikke fremmer likeverdig tilbud for alle? Har man gjort vurderinger av disse spørsmålene?

### **Kobling av spesialundervisning og ressurser**

Skoleeier skal stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at krav i lover og forskrifter blir fulgt, og opplæringslovas §13-10 første ledd, sier dermed at elevens individuelle rett til spesialundervisning ikke kan begrenses eller avvises med begrunnelse i ressurser eller økonomi. Slik Norconsult forstår Oslo kommunes begrunnelse for å avgrense finansieringsmodellens element «særskilt elevpris» til tre diagnoser, så handler dette delvis om at ordningen ikke skal være budsjett drivende. Vår vurdering er at dette, rent prinsipielt, kan være en uheldig kobling mellom en individuell rett til forsvarlig opplæring etter opplæringslova og kommuneøkonomi. Det kan forstås som at det også er økonomi som i stor grad legger føringer for tildeling av midler og hvilke muligheter skolene har til å gi forsvarlig opplæringstilbud etter loven, og at dette kan slå ulikt ut for enkeltelever og grupper av elever.

### **Finansiering av ordinære grunnskoler og byomfattende spesialtilbud.**

Noe forenklet, er tildelingen av ressurser til spesialskoler sammensatt av et basisbeløp per skole og per elev, hvor tillegget per elev reduseres fra elev nr. 28. Elevsats tildeles etter ulike vanske kategorier, hvor autisme utløser høyest sats per elev. Tildelingen til spesialgrupper bestemmes primært ut fra antall elever og vanske kategorien i spesialgruppen.

Norconsult har ikke i denne utredningen foretatt konkrete sammenligninger av hvilke utslag finansieringsmodellen gir med tanke på å gi et likeverdig tilbud til alle elever, uavhengig av om de går på ordinær skole eller på et byomfattende spesialtilbud. Det er en intensjon fra politisk hold at finansieringsmodellen skal føre til et likeverdig opplæringstilbud for alle elever, slik at foresatte har et reelt valg om nærscole / ordinær skole eller spesialgruppe / spesialscole for eget barn.

Man *kan* tolke den store økningen av søknader til de byomfattende spesialtilbudene som at foreldre ikke nødvendigvis opplever å ha et reelt valg mellom nærscole / ordinær skole og spesialgruppe / spesialscole. Vi ser i materialet vårt at dette kan handle om ulike faktorer, som kompetanse, miljø med elever som man identifiserer seg med, samt manglende tilrettelegging av skolelokaler (noe som også delvis handler om økonomi). Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra intervjuene, virker det som at spesialscole og spesialgrupper har økonomiske rammebetingelser som gjør det enklere å møte elevene med god kvalitet der, enn i ordinær skole. Vi ser det som hensiktsmessig at Oslo kommune undersøker finansieringsmodellen og størrelsen på satser i dette lyset. Gir finansieringsmodellen de ordinære skolene gode nok rammer til å møte elever med omfattende hjelpebehov et tilsvarende tilbud som man får dersom man velger et av de byomfattende opplæringstilbudene for spesialelever? Er det noe i den totale ressursfordelingen til spesialscole og -grupper som gjør at man kommer «heldigere ut» enn de ordinære skolene?

Hvordan har man f.eks. sett på de mulighetene de byomfattende spesialscole og spesialgruppene har for mer *effektiv* bruk av ressurser gjennom tett voksenoppfølging i små grupper, opp mot de ordinære skolenes mulighet for å gi enkeltelever med store hjelpebehov et likeverdig tilbud som del av store klasser?

### **Sosiodemografisk tildeling og likeverdighet i tilbudet**

Finansieringsmodellen har et eget element som handler om sosiodemografisk tildeling. Kriteriene bygger på foreldres utdanningsnivå, foreldres inntektsnivå og omfanget av barnevernstiltak. Begrunnelsen for sosiodemografisk tildeling handler om at variasjon i skolenes ressursbehov er knyttet til levekår, og 7 % av de undervisningsrelaterte midlene er per 2022 basert på egenskaper ved befolkningen i skolens inntaksområde.

Norconsult har ikke evaluert ordningen med sosiodemografisk tildeling særskilt. Vi finner i datamaterialet likevel grunn til å stille spørsmål ved om dagens satser og nivå på tildelingene kan slå uheldig ut for flere av skolene i kommunen. Tilbakemeldinger fra informanter tyder på at enkelte skoler i Oslo vest har utfordringer knyttet til å gi elever med rett til spesialundervisning god, inkluderende og tilrettelagt undervisning. Tilsvarende får vi informasjon om at enkelte skoler i Oslo øst opplever at de har gode økonomiske betingelser, og vansker med å bruke opp budsjettet.

### **Finansieringsmodell og gruppestørrelse**

Finansieringsmodellen gir hver nærscole et basisbeløp. Per 2022 utgjør beløpet ca. kr. 3,6 mill. for barneskoler, ca. 4 mill. for ungdomsskoler og ca. 5,4 mill. for kombinerte skoler. Skolene får også tildelt midler etter antall elever per 1. oktober inneværende skoleår. Satsen for barnetrinnet er per

2022 kr. 52.600 for barnetrinnet og kr. 61.500 for ungdomstrinnet. I praksis betyr dette at skolene får høyere inntekter jo flere elever man tar inn på skolene. Dersom man øker elevtallet i en klasse på barnetrinnet fra 28 elever til 30 elever, så øker inntektene med i overkant av kr. 100.000 per skoleår. Lærernormen tilsier at klassen samtidig skal ha noe ekstra tilført lærer-ressurs, men ikke i en slik grad at hele ekstraintekten blir brukt.

Opplæringslova § 8-2 regulerer organiseringen av elever i klasser eller basisgrupper. Her fremkommer det at klassene ikke må «vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.» Forskrift til miljørettet helsevern i barnehager og skoler gir føringer for forsvarlig læringsmiljø for elever, og helsedirektoratet spesifiserer at klasserom skal ha en arealnorm på minimum 2 m<sup>2</sup> per elev. Dersom elevgruppen ikke disponerer tilleggsarealer i nærheten av klasserommet, bør arealet være større, og helst opp mot 2,5 m<sup>2</sup> per elev.

Når finansieringsmodellen tildeler midler per elev, er det grunn til å antyde at dagens modell kan være en driver for høye elevtall i hver klasse. Koblet mot data fra informasjonsinnhenting, gir dette grunn til å spørre om finansieringsmodellen på den måten virker mot intensjonen om å gi elevene forsvarlig opplæring innenfor et inkluderende fellesskap. Flere informanter uttrykker at det er krevende å tilrettelegge for et mangfold av elever når klassene blir store og læringsarealene små.

#### 4.8 Videreutdanning spesialundervisning Kompetanse for kvalitet

Årlig søker flere tusen norske lærere i grunnskole og videregående skole om videreutdanning gjennom den nasjonale strategien *Kompetanse for kvalitet*. Fagtilbudet er omfattende, og det finnes også flere tilbud og tilbydere innenfor spesialpedagogikk. Søknadene fra den enkelte lærer skal først godkjennes av skoleeier, før endelig godkjenning gjøres av Utdanningsdirektoratet.

Tabellen under viser antall søknader om videreutdanning generelt, og innenfor spesialpedagogikk spesielt, i Oslo de fire siste årene, samt hvor mange av disse som ble godkjent av skoleeier og av Utdanningsdirektoratet:

Tabell 17: Antall søknader om videreutdanning generelt og innenfor spesialpedagogikk i Oslo.

	Skoleåret 2019-20			Skoleåret 2020-21			Skoleåret 2021-22			Skoleåret 2022-23		
	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR	Antall søknader	Godkjent av skoleeier	Godkjent av UDIR
Antall søknader videreutdanning	625	492	487	719	577	441	722	597	586	744	583	410
Antall søknader spesialpedagogikk	12	2	2	11	3	2	10	3	3	12	4	4

*Søknader til videreutdanning og til videreutdanning innen spesialpedagogikk i Oslo, de fire siste skoleårene. Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2022 c*

Antall søknader fra lærere i Oslo til videreutdanning innen spesialpedagogikk har holdt seg stabilt og lavt de siste årene. Kommunen har hatt fra 10-12 søkere, og skoleeier har godkjent fra 2-4 av søkerne.

Med unntak av skoleåret 2020-21 har Utdanningsdirektoratet godkjent alle søkerne som først ble godkjent av skoleeier i Oslo.

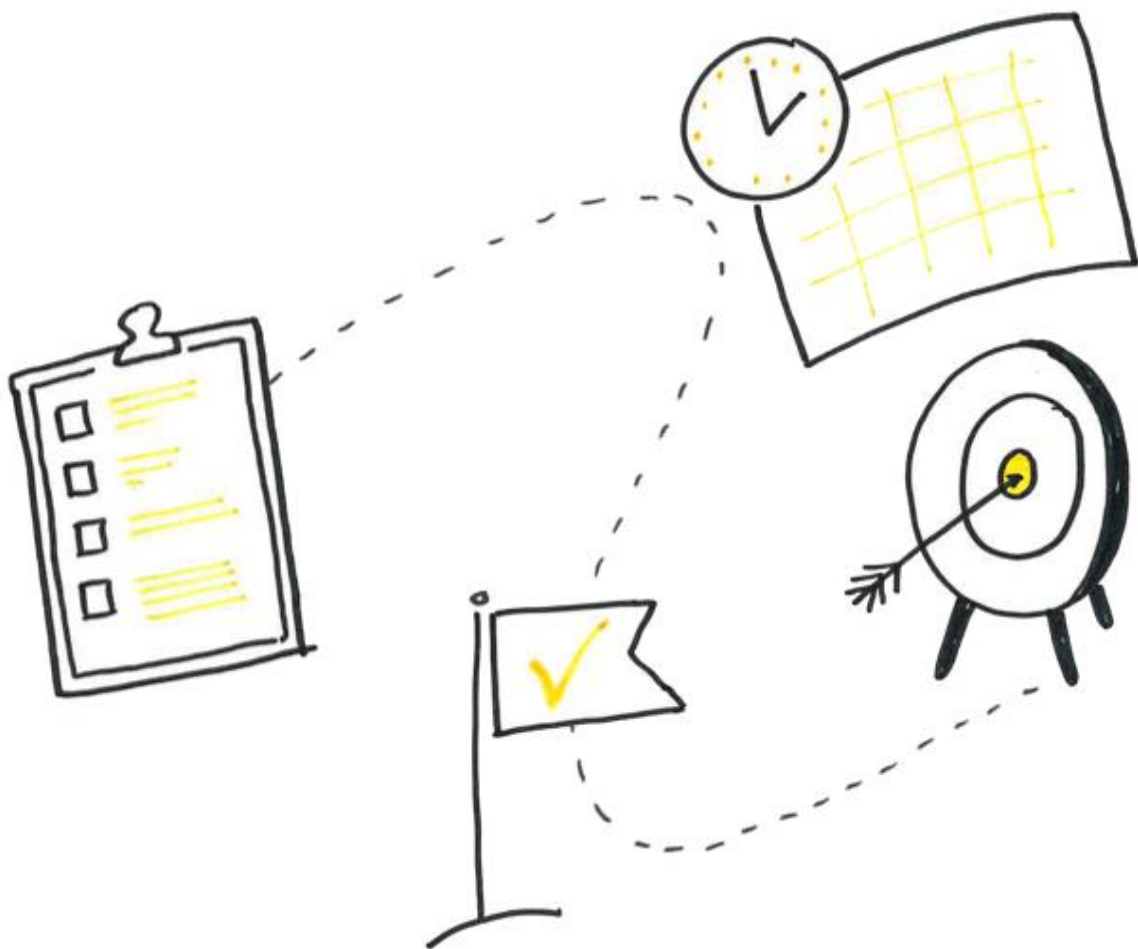
Andel av de totale søknadene til videreutdanning i Oslo, som har søkt seg inn på et tilbud innen spesialpedagogikk, ligger på mellom 1 og 2 % de fire siste årene. Samlet sett ble 12 av 45 søknader (ca. 27%) i Oslo kommune godkjent av skoleeier, mens 11 av disse 12 (ca. 92%) fikk godkjenning av UDIR og tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk gjennom strategien.

På landsbasis har andelen av den totale søkermassen til videreutdanning som har søkt seg inn på spesialpedagogikk økt fra ca. 4% i 2019-20 til ca. 12% i 2022-23. Av de totalt 3108 søkerne til spesialundervisning de siste fire årene, ble 2073 (67%) godkjent av egen skoleeier. 1361 av disse 2073 søknadene (66 %) ble også godkjent av UDIR.

Oslo kommune har, de siste fire årene, forholdsvis færre søknader til videreutdanning innen spesialundervisning enn landet, og samtidig også en mindre andel søknader som blir godkjent av skoleeier enn i landet som helhet.



## 5 Del 3 – Kvalitative case-analyser



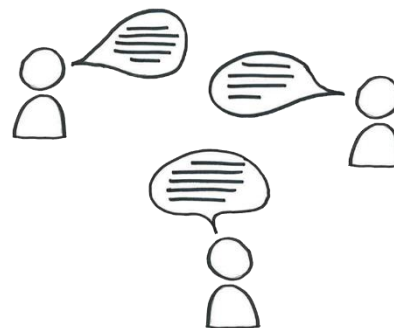
Illustrasjon 5: Veien fra lovgrunnlag og styrende dokumenter til måloppnåelse.

I del 3 er alle de kvalitative case-analysene samlet. Delkapitlene er tematisk organisert hovedsakelig på samme måte som faglitteraturen i del 1. Hvert delkapittel består av et innledende sammendrag. Dette rommer problemstillingene og en oppsummering av de mest sentrale poengene som analysene har avdekket. Videre i hvert delkapittel er det redegjort mer detaljert for hva analysene har avdekket. Der det er hensiktsmessig, er resultatene fra case-analysen drøftet opp mot faglitteraturen i del 1.

## 5.1 Medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisning

I dette kapittelet om medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen, utforsker vi følgende problemstillinger:

- I hvilken grad opplever elever og foreldre at de får medvirke i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- Hvordan mener elever og foreldre selv at de kan få mulighet til reell medvirkning i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene får medvirke i utforming og gjennomføring av spesialundervisningen?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge medvirkning?



Illustrasjon 6: Medvirkning fra alle parter.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnet i rapporten.

### 5.1.1 Sammendrag

#### Elevenes perspektiv

Informantene i case-studien melder tilbake om at de til en viss grad medvirker i gjennomføringen av spesialundervisningen. Dette kan i noen grad handle om valg av arbeidsmåte i timer, men primært om rekkefølge på arbeid og «belønningsaktivitet» etter fullført læringsarbeid. Elevene forteller i liten grad om muligheten til å påvirke innhold i læringen.

Vi finner også få spor av, og/eller liten bevissthet fra elevene knyttet til deres medvirkning i utforming og planlegging av egen spesialundervisning.

Flere av uttalelsene fra elevene tyder på at de i for liten grad vet hva det vil si å medvirke. Det virker også som de i liten grad er bevisste på hvordan de kan medvirke, og om hva de kan medvirke i. Elevenes utsagn tyder på at de opplever å være mer involvert i spørsmål knyttet til trivsel enn læring. På direkte spørsmål i intervjuene, har elevene imidlertid flere innspill til endringer i skolehverdagen som også handler om læring.

Elevene i utvalget virker å være trygge på de voksne på skolen. De våger å stille spørsmål og de våger å be om hjelp. Mange våger å utfordre, og å være ærlige på det de liker og ikke liker i skoledagen. Dette kan tolkes som et godt utgangspunkt for økt fokus på medvirkning av elever i deres læring.

### Medvirkning: Kjennskap og kompetanse

Mange elever i undersøkelsen virker usikre på hvordan de medvirker og hva de medvirker om. Det resonnerer godt med Barneombudets undersøkelse fra 2017, der mange elever virker usikre på hva de skal svare på spørsmål om de får være med å bestemme. Man kan spørre seg om elevene i stor nok grad blir informert om sine rettigheter til medvirkning, om skolene legger godt nok til rette for medvirkning og om elevene får konkret trening i demokratisk deltagelse, bevissthet rundt egne behov og egen læring.

Medvirkning kan for mange av elevene handle om dialog i skolehverdagen og voksne som er snille og som hjelper når det trengs. Trivselsundersøkelse og elevsamtale nevnes som eksempler på systematisk tilrettelegging for å høre elevene. Vi er usikre på om skolene i stor nok grad aktivt og systematisk legger til rette for, oppfordrer til, trener på og forventer medvirkning fra elevene. Skolene kan utfordres på om de i større grad kan utnytte elevmedvirkning som en mulighet for å sikre eierskap og motivasjon for læring, og man bør evaluere egen praksis på feltet opp mot intensjon i lovverket: Deltar elevene så aktivt i planlegging, gjennomføring og evaluering som både nasjonale og lokale føringer tilsier, og sikrer UDEs og skolenes rutiner likeverdig tilnærming i alle klasserom?

Oppsummert synes det som at skolene i ulik grad, og med varierende systematikk, inviterer elevene inn til medvirkning, påvirkning og deltagelse i planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisningen.

### Medvirkning og relasjoner

Oppsummert viser case-studien at mange av elevene i Oslo skolen, og spesielt i spesialgrupper/spesialklasser, er fornøyde med relasjonen til voksne, og i noe større grad enn utvalget elever i ordinært løp. De opplever muligens voksne som forstår deres utfordringer, de kan oppleve tettere voksenkontakt og kortere vei til hjelp. Hvis man definerer trygge relasjoner mellom elever og ansatte som en fremmer for elevmedvirkning i skolen, kan man kanskje slutte at forutsetningene for elevmedvirkning kan være gode på mange Oslo skoler.

### Innhold i medvirkning

Elevene skal medvirke til eget opplegg for spesialundervisning, og meningene deres skal tillegges vekt (Opplæringslova §5-4). Kravene til medvirkning er videreført i lokale føringer, og Rundskriv 2-2022 presiserer blant annet at barns beste-vurderinger skal være et grunnleggende hensyn. Barn over 15 år har samtykkekompetanse, og skal samtykke både til henvisning til PPT og til vedtak om spesialundervisning. Det kan være hensiktsmessig å klargjøre regelverk og rutiner knyttet elevens rett til samtykke til spesialundervisning fra 15 års-alder, samtidig som skolene ivaretar foresattes rett til informasjon frem til barnet er 18 år.

Medvirkning kan skape trygghet og motivasjon (Kunnskapsdepartementet, 2019), og kan føre til mer læring (Barneombudet, 2017). Vi har ikke i data fra elevene funnet indikasjoner på at elevene ikke medvirker i de formelle prosessene knyttet til spesialundervisning, men vi er usikre på om skolene har gode prosesser som sikrer at elevene får tilstrekkelig informasjon og i en form som gjør dem i stand til å forstå hva som blir vedtatt, og hva de eventuelt samtykker til. Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at medvirkning i stor grad dreier seg om trivselstiltak, og mindre om elevenes læring.

Det er viktig å avklare hva som ligger i barnets beste-vurderinger, og hva det konkret kan bety at elevenes meninger skal tillegges vekt. Malene som skal brukes for å sikre og dokumentere medvirkning, bør revideres slik at de bedre ivaretar behovet om kontinuerlig og dynamisk elevmedvirkning.

### Foresattes perspektiv

De fleste av de foresatte i undersøkelsen uttrykker seg positivt om hvordan skolene legger til rette for medvirkning av elever og foresatte, og mange virker generelt fornøyde med hjem-skolesamarbeidet. Flere skriver at de setter pris på åpen dialog og å bli hørt, spesielt ved uenighet med skole og PPT, og mange anerkjenner samtidig at skolene jobber innenfor krevende rammer som kan sette begrensninger for samarbeid og hvordan skolene kan møte brukernes ulike behov og ønsker.

Uttalelser tyder likevel på at foreldrenes opplevelse av medvirkning varierer fra skole til skole, og fra ansatt til ansatt. Noen av informantene er kritiske til hvordan enkelte skoler eller ansatte tilrettelegger for medvirkning og samarbeid, og ønsker i større grad å bli tatt på alvor og involvert i dialog om elevenes læring og trivsel.

Andre svar er mer forsiktige, vage eller generelle i en slik grad, at vi lurer på om alle foresatte er godt nok informerte om, og har tilstrekkelig bevissthet og forståelse av rettigheter og muligheter for medvirkning. Noen kan f.eks. virke usikre på hva de kan kreve av skole og PPT, og hva de kan forvente av samarbeid.

Inkludering av elevene er viktig for foresatte, og innspill fra foresatte i spørreundersøkelsen tyder på at mange foresatte ønsker tett dialog med laget rundt eleven. De synes å se på seg selv og barna som nyttige ressurser for skolen.

### Samarbeid og medvirkning

Opplæringslova § 1-1 sier at skolen skal samarbeide med hjemmet. Samarbeidet skal ha eleven i fokus og gagne elevens faglige og sosiale utvikling. Forskning og offentlige utredninger viser imidlertid at mange foreldre er misfornøyde med samarbeidet med skole generelt, og i forbindelse med den spesialpedagogiske tiltakskjeden spesielt, f.eks. Barneombudet (2017), Tøssebro og Wendelborg (2019) og Helse- og omsorgsdepartementet (2020). Mange av de foresatte i vår undersøkelse er positive til skolens tilrettelegging for medvirkning. Samtidig virker flere av svarene i undersøkelsen forsiktige og generelle. Kan det være at skolene generelt har et potensiale til å øke bevisstheten rundt medvirkning, og både løfte dette opp på systemnivå og inn som konkrete

forventningsavklaringer i skole-hjem-samarbeidet om den enkelte elev? Er medvirkningen om medvirkning god nok?

Det synes som at foreldre har ulik grad av forventning til samarbeidet, og at ønske om, og behov for innflytelse på skolehverdagen kan synes å variere. Skolen har uansett en plikt til å sikre og legge til rette for medvirkning fra elever og foreldre. Mange foresatte og elever med spesialundervisning er i sårbare situasjoner. De setter pris på å få informasjon, bli hørt og lyttet til, og flere ønsker at hele laget rundt eleven inkluderes i samarbeidet. Vi lurer også på om skolene i tilstrekkelig grad utfordrer foresatte systematisk på medvirkning, eller om man slår seg til ro med «passive foresatte», etter tanken om at «intet nytt er godt nytt.»

Vi uroer oss over mulig dialog om sensitivt innhold over SMS og e-post, og stiller spørsmål om Oslo skolen har (andre) systemer for sikker kommunikasjon som oppleves effektive og gode i hverdagen for ansatte og foreldre.

### Ansattes perspektiv

Informasjon i intervjuene vitner om ansatte som er bevisste på elevenes rett til medvirkning, at det er et økt fokus på det fra skoleeier, og at man ser verdien av god elevmedvirkning. Ansatte virker imidlertid ikke omforent om riktig nivå/omfang, og tilbakemeldingene kan tyde på at distinksjonen mellom medvirkning og medbestemmelse kan drøftes nærmere blant ansatte.

Ansatte forteller om ulike måter å organisere elevmedvirkningen, og noen skoler virker å ha en mer systematisk tilnærming enn andre, f.eks. i sin tilnærming til elevsamtaler. Medvirkning i overganger synes å ha høy bevissthet på skolene. Noen tilbakemeldinger tyder på at maler fra UDE knyttet til spesialundervisning ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for systematisk elevmedvirkning.

Informantene melder om ulik grad av elevmedvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Selv om noen forteller om stor grad av medvirkning, virker det som at mange ansatte ser et potensiale for tettere samarbeid med elevene f.eks. i utarbeiding av IOP.

De ansatte uttrykker i større grad at elevene medvirker i læring, enn det elevene selv formidlet i elevintervjuene. Ansatte forteller om medvirkning på både innhold og metode, og at medvirkning kan motivere elever. Samtidig må voksne ha styringen, og at det ikke alltid at elevenes ønsker f.eks. om organisering er «faglig forsvarlig.»

Ansatte forteller om systematisk medvirkning av foresatte i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, helt fram til utarbeiding av IOP. Medvirkning om opplæringen underveis i skoleåret, om evaluering og justering, virker noe mindre systematisk gjennomført, selv om skolene i stor utstrekning informerer om både skoleuke og læringsarbeid via ulike kommunikasjonskanaler.

Noen ansatte forteller om at det kan være vanskelig å kommunisere med en del foresatte. Noe av dette kan skyldes språkutfordringer. Det kan også være krevende å samarbeide når foresatte strever med å akseptere egne barns utfordringer, eller når foreldre viser lite engasjement og ikke møter når skolen

inviterer til dialog. En kan stille spørsmål til om Kompetanseenhetene blir brukt i tilfeller der elevene har vanskeligheter med å uttrykke seg, slik Rundskriv 2-2022 anbefaler.

Det fremkommer av datamaterialet utstrakt bruk av sms og e-post i korrespondansen mellom skole og foresatte.

### Elevmedvirkning

Ansattes tilbakemelding vitner om at lærere og andre ansatte i stor grad legger til rette for elevmedvirkning, men at omfang og form varierer mellom skoler og internt på skoler. Innspillene tyder på at det i noen skoler er lagt til rette for mer systematisk elevmedvirkning i noen skoler enn i andre skoler. Elever har rett til å medvirke, og meningene skal tillegges vekt. Men elevene har ikke rett til å bestemme.

Skolene bruker i ulik grad UDE sine maler i forbindelse med den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Noen mener de ikke legger godt nok til rette for elevmedvirkning om spesialundervisning.

Ansatte forteller i større grad om elevenes medvirkning i læring, enn det elevene selv uttrykker i elevintervjuene.

### Foresattmedvirkning

Informantene i ansattintervjuene beskriver foresattes deltagelse i den spesialpedagogiske tiltakskjeden med at de samtykker til oppmelding til ressursteam, til sakkyndig vurdering av PPT og til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan fattes – slik kommunal rutine beskriver. PP-tjenesten har rutiner for medvirkning i utarbeidelse av sakkyndig vurdering, og foresatte deltar i tilbakemeldingsmøte når sakkyndig uttale foreligger. Foreldre bidrar ikke i utarbeidelse av IOP, og i varierende grad i spørsmål om evaluering og endring av IOP gjennom skoleåret.

Foresatte flest deltar i foreldremøter og utviklingssamtaler. Det fortelles om hyppig kontakt mellom skole og foresatte om lekser, om skoleuken som har vært og skal komme, og i denne kommunikasjonen brukes både e-post, telefon og SMS. Vi finner ikke at skolene har standarder, beskrivelser eller klare målsetninger for hjem-skolesamarbeidet som kan hjelpe de ansatte til å finne riktig form, kommunikasjonsplattform og nivå på medvirkningen.

Språkutfordringer kan være en hemmer for medvirkning av foresatte. Det bør bli sett på tiltak som reduserer risikoen for at språkbarrierer står i veien for foresattmedvirkning. Det er viktig at informasjon om skole, spesialundervisning og rettigheter finnes lett tilgjengelig på relevante språk, både for skoler, foresatte, PP-tjeneste og andre støttetjenester. Videre bør skoleeier sikre god tilgjengelighet av kompetente og godkjente tolker. Man bør vurdere å knytte kontakt med og bruke tolketjenester i andre kommuner i visse tilfeller der det kan være formålstjenlig, f.eks. dersom den språklige minoriteten og miljøet er lite, for å ivareta anonymitet/diskresjon, og dersom foresatte ønsker en slik løsning.

Det kan også bli lagt til rette for, og sikre utvikling av tilpasset informasjon og opplæring/kompetansepakker om norsk skole, spesialpedagogikk og rettigheter for elever og foresatte fra språklige minoriteter, slik at foresatte har reell mulighet for medvirkning.

### Hemmere for medvirkning

Ansatte melder om flere faktorer som gjør det krevende å tilrettelegge for medvirkning. En utfordring som trekkes fram, handler om enkelte foresattes manglende forståelse av skole og spesialpedagogikk, gjerne i kombinasjon med språkutfordringer. En annen utfordring handler om foresatte som kan ha vanskelig for å akseptere barnas utfordringer, og/eller som vil skåne barna sine fra å vite at de har utfordringer. PP-tjeneste og skole bør være forberedt på, anerkjenne og være til hjelp og støtte i foresattes eventuelle sorgprosess knyttet til elevens utfordringer og eventuelle diagnoser. Det bør vurderes lavterskel hjelp til foresatte fra relevante støttetjenester i tilfeller der foresattes emosjonelle reaksjoner kan stå i veien for elevenes mulighet for forsvarlig læringsutbytte.

Noen ansatte opplever manglende engasjement blant enkelte foresatte, og manglende deltagelse i f.eks. samarbeidsmøter. Elever som ikke ønsker at foresatte skal involveres i/informerer om elevens skolegang og spesialpedagogiske hjelp, og elever som ikke ønsker å ta imot hjelp, nevnes også som utfordringer knyttet til medvirkning i case-skolene.

En bør sikres at omfanget av foresatte som ikke stiller opp i forventede samarbeidsfora blir kartlagt, samt årsaker til dette. Foreldreorganisasjoner bør involveres i arbeidet, og man kan videre utrede hvordan man kan øke foreldredeltagelsen. En bør også sikre rutiner for jevn kontakt med foreldre til elever med rett til spesialundervisning, også med foreldre som ellers ikke aktivt søker dialog med skolen.

### **5.1.2 Kartlegging av medvirkning i spesialundervisningen – brukerperspektivet – casestudie Oslo**

Norconsult har kartlagt elevens og foresattes opplevelse av medvirkning og gjennomføring av spesialundervisningen.

#### **Brukermedvirkning – elevenes perspektiv**

Informasjonen som presenteres i dette delkapittelet bygger på utfyllende svar fra intervju med elever ved de åtte case-skolene som deltar med informasjon til kunnskapsinnhenting i utredningen.

#### **Kjennskap til egne rettigheter**

Et hovedinntrykk fra intervjuene med elevene, er at de i liten grad er bevisste på egen medvirkning i opplæringen og muligheten til å påvirke egen skolehverdag. En del uttalelser tyder på at elevene ikke i tilstrekkelig grad kjenner til hva det betyr å medvirke, hvordan de kan medvirke og om hva. Det synes vanskelig å svare på spørsmål om hva de får være med å bestemme, hvor mye de kan medvirke, hvordan de kan påvirke skoledagen og hvilke råd de har til voksne om læring og trivsel. En elev på videregående skole sier at «Jeg har ikke sagt til læreren hva jeg vil gjøre. Jeg bare får en oppgave, og så gjør jeg den»

En elev i grunnskolen sier det slik:

*Jeg vet ikke hva jeg skal bestemme. Jeg vet ikke hva jeg skal drive med hvis jeg skal bestemme. Det er så masse forvirrende ting, derfor liker jeg bare at andre bestemmer. Hvis det bare er en lek, at jeg er en konge som bestemmer, så er det bare gøy (elevstemme grunnskole).*

På oppfølgings spørsmål om hen tror det er mulig å kunne trene seg på å bestemme, så er hen usikker.

### Relasjon til voksne

Elevene som har vært med i intervjuene melder i stor grad tilbake om gode relasjoner med de voksne på skolen. De opplever å ha noen å snakke med, noen de stoler på, noen å spørre om hjelp. Flere våger å si fra når de ikke er fornøyde eller ikke har det bra. En elev på videregående forteller at «Jeg trives godt. Snille lærere.» En grunnskoleelev sier at lærerne er hyggelige, og en annen at «det er mange snille voksne her.» En annen elev på videregående forteller imidlertid at hun ikke alltid har hatt det trygt:

*«Det jeg liker på skolen er at vi har fagarbeidere. Hvis vi har det vanskelig, kan vi gå og snakke med dem. Kan snakke med lærerne også. På NN skole ble jeg mobbet: Et problembarn, «syk i hodet». Oppgavene var vanskelige fordi jeg hadde ADHD. Kom på NN spesialskole, det hjalp veldig. Folk som jobbet der, hjalp meg veldig. De kunne snakke med meg, de forstod meg, jeg følte meg mye tryggere der» (elevstemme vgs.).*

En annen jente på videregående skole forteller også om at de voksne forstår henne: «De voksne vet veldig, veldig godt hvordan jeg har det. Hvis jeg er urolig, ber en voksen meg ta en liten pause på gangen eller i frisk luft. Det hjelper.»

Elevene opplever for det meste at de ansatte lytter og er interesserte i hvordan de lærer og har det. Et flertall av elevene bekrefter at voksne spør hvordan de har det eller hvordan de trives. Noen knytter dette konkret til elevsamtalene, og særlig på en av skolene virker elevsamtalene å være hyppige og satt i system.

En elev på videregående forteller at de voksne lytter: «Du får hjelp. Du kan snakke med dem når du vil». Også en annen elev på videregående opplever at de voksne tar hen på alvor: «Ja, hvis jeg sier det er vanskelig så prøver de å endre på det ... På ungdomsskolen spurte også lærerne hvordan jeg hadde det, men de tok ikke like mye tak.» En tredje elev på videregående uttrykker seg slik: «Ja, de voksne spør om hvordan jeg har det. Om jeg er trøtt eller sliten: Hvordan har du det? Trenger du å være alene? Fagarbeidere spør. Jeg føler jeg kan være med å påvirke skoledagen min.»

### Innhold i medvirkning

Noen av tilbakemeldingene fra elever handler om at de innimellom får være med og ta valg om innhold i timene; f.eks. hva de skal gjøre først eller sist. Oppsummert synes det likevel som at elevene opplever at de involveres mer i spørsmål knyttet til trivsel enn læring. Vi erfarte at det ble vanskelig for mange av elevene å snakke om hvordan de medvirker i læring, og en elev i grunnskolen gav uttrykk for at de voksne må bestemme mye: «De voksne må jo bestemme i skolehverdagen.»



På direkte spørsmål i intervjuene, har elevene imidlertid flere innspill til endringer i skolehverdagen som også handler om læring.

I samtale om hva elevene opplever at de får være med på å bestemme på skolen, forteller elevene stort sett om trivselsrettede tiltak: «Vi kan velge hvem vi sitter med når vi spiser» (elev grunnskole).

Flere nevner at de kommer med innspill til sosiale aktiviteter som klassesett, fest, skoleball og halloween, og en annen elev forteller at hen har vært opptatt av at klassen skal ha samme goder som elevene i ordinært tilbud. Ellers opplever noen elever at de blir involvert i samtaler om hvordan de skal være med hverandre, at man må være snille med hverandre og respektere hverandre. På direkte spørsmål svarer en elev i grunnskolen at hen ikke får være med på å lage regler, men at hen følger de fleste reglene. En annen grunnskoleelev sier: «Jeg synes at vi får være med å bestemme på ting, f.eks. klassens time om hva vi kan gjøre for å få bedre arbeidsro.»

En elev i videregående sier at hen får være med på å bestemme hvordan timene skal være, men at «jeg har kompetansemål som jeg må fullføre.» En annen elev forteller følgende: «Det er fordel å være ute (av klassen, vår merknad), for man lærer mer. Man kan ikke gå glipp av det. Det er bra, men ikke gøy.»

Den videregående eleven refererer her til foreldrene sine, som sier at alt ikke kan være gøy på skolen, men hen mener likevel at hen er for mye ute av klassen:

*«Engelsk, det får jeg ikke hjelp i. Jeg har prøvd å si det til lærer, men jeg blir bare sittende. Vanskelig å følge med. Leser litt tekst. Skriver mye på PC. Kunne fått litt lettere oppgaver. PowerPoint denne uken. For vanskelig det lærer gir meg.»*

Når vi i intervjuene utfordrer elevene på hvilke råd de har til de voksne for å gjøre skolehverdagen enda bedre, er flere av dem usikre på hva de skal svare. Andre fremstår både tydelige og reflekterte. En elev i grunnskolen mener de voksne bør skaffe ny basketkurv, og fikse det som er ødelagt: «Det er masse gamle ting her på skolen; bør fikse det.» En grunnskoleelev blir provosert når voksne lager regler for elevene som de voksne ikke holder selv.

Mange elever er opptatt av mer variasjon i skoletimene, mer fysisk aktivitet og pauser med lek, dans og frisk luft. En grunnskoleelev knytter manglende pauser til uro i timene: «De kan sørge for mere ro. Noen ganger blir timene veldig lange, da blir elevene urolige. Kanskje pause i midten.» Eleven forteller videre at hen og en medelev av og til får ta 5 minutters pause ute når de er urolige, og så komme inn igjen: «Det synes jeg hjelper.»

En elev i grunnskolen vil at lærerne skal være engasjerte, og flere elever kommer med konkrete innspill til hvordan de kan lære. Mye handler om mer praktisk læring. En annen elev i grunnskolen forteller:

*«Ikke gi meg vanskelige oppgaver.» (Kan det bli for lett? (vårt spørsmål)): Ja, men hvis det blir for vanskelig kan læreren finne noe mer lett og praktisk. Har klosser i farger, som jeg kan*

*bruke til å løse vanskelige oppgaver. Har kastanjenøtter som jeg kan bruke. Vi har iPad, Salaby, høre på musikk, finne noe på internett. Skrive tekst til bilde.» (elevstemme grunnskole)*

En elev i videregående sier de får være med å bestemme litt, men ikke veldig mye. Hen mener elevene kunne kommet med forslag om nye ting de kunne gjort, og nevner spesielt det å lære mer utenfor skolen, i «det virkelige livet».

Vi får også innspill fra elevene som handler om frihet og tillit. En videregående elev svarer «vet ikke» på spørsmål om hen ville ha endret noe i skolehverdagen sin. Men hen setter pris på den store friheten hen opplever etter overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Før måtte hen være på skoleområdet: «Følte meg litt fanget. Her er det mer åpent og fritt.» En elev i grunnskolen mener hen kunne vært med på å lage regler som ville være bra for alle: «De tror jeg bare tenker på meg selv. Jeg liker ikke når folk bestemmer over meg. Jeg er en person som liker å være fri.»

En umiddelbar tanke fra oss etter intervjuene, er at mange av elevene som får spesialundervisning kan være større ressurser i egen og klassens læring, enn det skolene klarer å utnytte i dag.

### **Brukermedvirkning – foresattes perspektiv**

Informasjonen som presenteres i dette delkapittelet bygger på svar fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til foreldre ved case-skolene som har elever med rett til spesialundervisning.

#### **Rett til å medvirke**

På spørsmålet om *hvordan* skolen legger til rette for at elever og foresatte kan medvirke, svarer noen foresatte at de er fornøyde, noen at det varierer og noen få er konkrete på hva skolen faktisk gjør av tiltak. En foresatt beskriver skolens tilrettelegging slik: «Opp og ned ... som beskrevet før, noen skoler bedre, noen tragisk, NN skole (vår anonymisering) var uproff hele gjengen.»

Hva angår elevmedvirkning, forteller en foresatt at skolen er flink til å tilrettelegge:

*«... ikke minst har de vært lydhøre når det gjelder elevens tilbakemeldinger når det gjelder arbeidsmengde og timeplan. Lærerne møter elev med forståelse når hen synes noe er vanskelig, eller når det er vanskelig å holde ut hele dager. Det hjelper å bli møtt med forståelse og ikke oppgitthet.» (foresattstemme)*

Andre foresatte beskriver elevmedvirkning gjennom ulike måter å organisere dagen på; i klasse, hjelp av en lærer alene i perioder og andre ganger i grupper. Det kan tolkes som at dette gjøres i samarbeid og forståelse med elev, noe vi likevel ikke kan lese entydig ut fra undersøkelsen. Noen foresatte forteller at det tilrettelegges for samarbeid gjennom samtaler, og et svar fremhever at elevmedvirkning kan gi elevene en følelse av kontroll over egen hverdag. Vi får ellers få eksempler på hvordan elevmedvirkning foregår i praksis.

Når det gjelder tilrettelegging for foresattes medvirkning, beskrives dette på ulike måter, men likevel noe vagt/generelt i de fleste svarene: Det fortelles om samtaler, foreldresamtaler, møter ved behov, at skolen tilrettelegger på en god måte, at de blir hørt og spurt om hva de mener.

En foresatt forteller om oppstartsmøte før skolestart med ferdig plan, en annen forteller at de får plan for uken. Vi forstår dette som at noen foreldre opplever at informasjon også er en del av medvirkningen, eller at det kan forstås som at informasjon kan være en viktig forutsetning for medvirkning.

Noen av svarene forteller om tett kontakt og åpen dialog på SMS og e-post. En foresatt opplever at dette fungerer meget godt. Ut fra svarene i undersøkelsen, kjenner vi ikke det konkrete innholdet i denne kommunikasjonen, men reiser likevel et spørsmål om dette er hensiktsmessige og godkjente kanaler for kommunikasjon med innhold av potensielt sensitiv karakter.

De fleste foresatte i undersøkelsen er likevel fornøyde med skolens tilrettelegging for medvirkning. Sitatene under er eksempler på dette:

- *«Veldig fornøyd med opplegget.» (foresattstemme)*
- *«Jeg er meget fornøyd med tilretteleggingen. Skolen framstår fleksibel og initiativrik.» (foresattstemme)*
- *«Virker ok.» (foresattstemme)*

Noen foreldre synes ikke å være like tett på skolen, eller sterkt involvert i samarbeidet med skolen om elevenes spesialundervisning. En foresatt virker å ha noe lave ambisjoner for samarbeidet om elevens spesialundervisning: «Ingen tilbakemelding. Fornøyd med at de følger litt med.» Andre foresatte forteller at de ikke har så mye innsikt i, eller medvirkning på, selve undervisningen. En av disse forteller videre at hen heller ikke har behov for så mye medvirkning her, og at hen føler seg hørt når de kommer med konkrete innspill. En annen sier at de som foresatte ikke ser hva og hvem som er med eleven på skolen, men at de må stole på skolen. Eleven har det bra, og vil alltid gå på skolen. Vi forstår dette delvis som et uttrykk for tillit, men også som et mulig tegn på at skolen ikke alltid utnytter potensialet i skole-hjem-samarbeidet fullt ut.

Foresatte beskriver ulike opplevelser av tilrettelegging for medvirkning på ulike skoler. En foresatt skriver følgende:

*«På vanlig skole ... Lite informasjon om hvordan skoledagene var lagt opp. På specialskele: Jevnlig informasjon om hva som gjøres og hvorfor det gjøres, gjennomgang av tema- og læreplaner. Gode dialoger og skolen oppleves lydhør for innspill.» (foresattstemme)*

En annen foresatt beskriver tilbudet i nåværende spesialgruppe som godt: «Opplever NN spesialgruppe (vår anonymisering) som lydhør for våre tanker og ønsker, samtidig som de har fagkunnskapen som er nødvendig for å gi best mulig hverdag for barnet.» Dette beskrives som kontrast til tilbudet der eleven kom fra, hvor skolen forsøkte å få eleven inn i vanlig klasserom med andre elever: «Der gjemte hen seg under pulen. Dette var svært slitsomt og krevende for eleven og førte til at hen var utslitt nesten alltid, selv etter helg.»

En foresatt anerkjenner utfordringene skolen står i, og sier at de:

*«... er fornøyde med arbeidet som gjøres, men det er ingen tvil om at det er vanskelig å tilpasse dette til hvert enkelt barn. Vi er inne i en periode nå hvor barnet nekter å bli tatt ut av undervisningen for eksempel, fordi hen føler hen går glipp av mye. Det dreier seg nok aller mest om å gå glipp av det de andre gjør på et sosialt nivå. Da er skolen flinke til å lytte til både barnet og oss så langt det er mulig.» (foresattstemme)*

### Krav til samarbeid

De fleste foresatte i undersøkelsen beskriver samarbeidet med skole og PPT som bra eller godt, og illustrerer dette på ulike måter: De blir hørt, det er dialog begge veier, dialogen er åpen, man har hyppig kontakt (med både spesialpedagog og kontaktlærer), informasjonsflyten er god og skolen «ordner det som trengs etter samtale og avtaler med oss foresatte.»

En foresatt forteller om godt samarbeid på barneskolen, men at det ble krevende da ungdomsskolen mot deres vilje ønsket at barnet skulle «overføres til spesialskole». Foresatte ønsket ikke dette, de mente det ville bli stigmatiserende. Foresatt opplevde at det var lærere på 8. og 9. trinn som gav eleven opp, men at diverse møter med PPT og rektor resulterte i et veldig godt opplegg i 10. klasse: «Lærere skal ikke få lov til å gi opp på den måten! De må jobbe for å finne riktige læringsmetoder for den enkelte elev. Jeg synes ikke det ble gjort godt nok de første to årene.»

Noen beskriver likevel samarbeidet som varierende, «opp og ned», og noen har dårlige opplevelser knyttet til samarbeidet med skole og PPT. En foresatt forteller om godt samarbeid med PPT, men at hen samtidig ikke er helt klar over hva hen kan kreve/forvente. En annen forteller at han nesten ikke har hatt noe med PPT å gjøre. PPT har ansvar for å utarbeide sakkyndig uttale, og en foresatt opplevde det som problematisk at sakkyndig vurdering i for stor grad tok utgangspunkt i skolens tilbud og ikke barnets evner: Her uttrykkes en frustrasjon over sakkyndig vurdering som sa at barnet kunne følge «normal læreplan» i flere år, før ny sakkyndig sa at barnet ikke kunne følge «normal læreplan» i noen av fagene.

### Foreldrenes råd om bedre medvirkning

Foresatte har flere råd til skolene om hvordan man best kan legge til rette for medvirkning. De nevner blant annet flere møter mellom skole og foresatte/barn, og at det er viktig at skolen involverer alle lærere, ikke bare kontaktlærer, i hensyn som må tas for å skape et godt læringsmiljø. Noen mener skolen trenger flere ressurser, slik at man kan jobbe med sosialisering og inkludering i klassen på et tidlig stadium, fra 1. klasse. Andre ønsker at det må jobbes med å integrere eleven i ordinær klasse, eventuelt i noen fag.

Flere informanter spiller inn et råd om å i større grad ta eleven og de foresatte på alvor. Man ønsker åpen dialog og at skolen er «mottakelig for forslag på andre måter å gjøre ting på.» Noe av det samme leser vi av dette svaret: «Presentere et spenn av muligheter, hvilken vei de ser for seg, heller enn å kun oppgi det løpet de ser best.» Vi aner gjennom disse svarene at mange foresatte ser på seg selv og elevene som viktige ressurser i egen læring, og at de mener da både kan og bør få lov til å bidra.

### 5.1.3 *Kartlegging av medvirkning i spesialundervisningen – ansattes perspektiv – casestudie Oslo*

Informasjonen som presenteres i dette kapitlet bygger på svar fra intervju med ansatte og PP-rådgivere ved de åtte case-skolene som deltar med informasjon til kunnskapsinnhenting i utredningen.

#### Elevmedvirkning

##### Omfang

«Ønsker at elevene skal kunne medvirke enda mer.» Sitatet kommer fra en rektor som vil at elevene skal føle at de blir lyttet til, og få lov til å medvirke både på innhold og metode. «Vi er ikke der, men vi ønsker å komme dit.» En stemme i ressursteamet på en annen skole sier elevene skal være «koblet på» i dagens skole, men at «vi har litt å gå på i hverdagen.» Mange av de ansatte er i intervjuene opptatt av at elevene skal bli hørt. Flere konkrete innspill om faktisk elevmedvirkning handler om samtaler med elev eller klasse om hvordan man skal jobbe med et emne, hva man skal gjøre først og sist, og hva man får gjøre etter at pålagte arbeidsoppgaver er utført.

Ansatte gir uttrykk for at de opplever at medvirkning har større fokus i dag enn tidligere, og merker styringssignal i retning av mer medvirkning: «Etaten er opptatt av elevens stemme. Snakker mye om dette. Løftes veldig frem.»

Ansatte synes å akseptere at medvirkning er noe man er pålagt å drive med i skolen, og at det kan være viktig for elevenes motivasjon og eierskap til læring. Men omfang av medvirkning er også noe som problematiseres. Noen ansatte signaliserer at det kan bli for mye medvirkning: «I utgangspunktet er det bra at eleven blir hørt, at elevens stemme er med, at det er skolens utgangspunkt. Men alle elever ser ikke sitt eget beste – da må man samarbeide med elevene.» En skoleleder går enda lenger: «For mye tilrettelegging. Et eksempel: Eleven vil ikke ha framføring foran klassen, så da gjør vi ikke det i klassen ... Pass på at det ikke blir for «bomullsaktig». Må kunne stille krav.»

##### Systematikk og organisering

I intervjuene hører vi om ulik grad av systematikk knyttet til elevmedvirkning. Ansatte i ett av ressursteamene snakker om hyppige og systematiske elevsamtaler på skolen, også for elever med spesialundervisning i spesialavdeling: «Alle elever har korte og hyppige elevsamtaler med kontaktlærere, likt som resten av skolen. Ca. hver 3. uke. Ikke helt likt, men alle får komme ut og prate med læreren sin.» Fra en annen skole hører vi at de har satt av tid på timeplanen til elevsamtaler: «Satt av tid på timeplanen. Opptil flere ganger i halvåret.»

I flere av intervjuene viser ansatte spesifikt til elevmedvirkning i overganger mellom skoleår og skoleslag, og at både kontaktlærere, rådgivere og spes.ped-koordinatorer kan være involvert i disse overgangene:

- «Elevsamtaler, oppstartsamtaler i september/oktober. Hva tenker eleven selv: -Hva funket der du gikk i fjor?»
- «Inviterer alle med fortrinn ...»

- «Kan også komme uken før oppstart og se på klasserom, møte kontaktlærer.»
- «Spes.ped-koordinator samtaler med alle elevene og innhenter samtykke fra foreldre.»
- «Har med elever i overføringsmøter til ungdomsskolen ...»
- «Oppstartssamtaler i mai, juni ... foreldre og elev.»
- «Mottakssamtaler hver vår. «Midtveis» høst og vår.»

På tross av tilsynelatende mye medvirkning i overganger, mener en ansatt likevel at de har potensiale til å involvere elevene mer i overgangen fra barneskole til ungdomsskole. En stemme i ressursteam presiserer også at medvirkning er en undervisningsprosess, ikke bare noe man gjør «innledningsvis».

En del av skolene sier de bruker andre maler enn de Utdanningsetaten har utarbeidet for å sikre og dokumentere medvirkning i formell saksgang knyttet til spesialundervisning. I samtale med ett av ressursteamene kommer det frem at malene ikke legger opp til dynamisk arbeid med IOP og elevmedvirkning gjennom året:

*Malene fra «Etaten» legger ikke til rette for god medvirkning. Bruker UDIR sin mal. Ønsker mer dynamisk arbeid med det gjennom året. Legger opp til å «besøke» IOP i januar. Overgang fra halvårsvurdering gjorde at man ikke gikk så godt inn i IOP i løpet av året. Spesielt synd på 10. trinn: Det skjer så mye. Malene legger opp til det motsatte (ansattstemme i ressursteam).*

### Medvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden

Det virker å variere i hvilken grad skolene involverer elevene i stegene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Noen forteller om samtaler der elevene blir forelagt sakkyndig uttale, og får uttale seg før tiltak settes i verk. En stemme i ressursteam uttaler: «Kan ta opp det som er skrevet. Har vi forstått riktig? Snakker om formuleringene, ber elever kommentere. Kan være sprik i oppfatning. Prøver å få fram slike forskjeller.»

Ansatte i et annet ressursteam reflekterer over om de kanskje kan legge om rutiner og årshjul for å fremme elevmedvirkning: «Frister ... har ikke utviklingssamtale før IOP skal være skrevet ... Kanskje elevsamtalen kan gjennomføres i forkant av IOP - ta de først for å snakke om organisering, uten foresatte.»

Andre ansatte forteller at elevene i mindre grad involveres: «Elever er ikke involvert i forhold til IOP. Noen kunne hatt utbytte av det og kunne være med og spille inn. Foreldre har gjerne noe å spille inn, og de kjenner jo barna sine ... Elevene vil ofte gjøre det samme som andre elever i ordinær undervisning. Ofte uenige med at vi må bygge på, og tette læringshull.» I en lignende uttalelse hører vi at «Vi involverer i forhold til IOP, men ikke godt nok. Prøver å ta hensyn til elevforutsetningene. Men ikke elevmedvirkning.»

### Innhold i elevmedvirkning

Ifølge ansatte, får elevene med vedtak om spesialundervisning medvirke i ulike sider av undervisning og skolehverdag. Under følger et knippe utsagn fra ansatte:

- *Hører selvsagt på elever som har ønsker om hva de vil gjøre i timene, tar utgangspunkt i elevenes interesser. Får mulighet til å velge innenfor interessene sine. Læringsplan: elevene får mulighet til å bestemme rekkefølge selv (ansattstemme ressursteam).*
- *Ta utgangspunkt i elevenes interesser i lese- og skriveopplæring. (Nevner et eksempel med pakistansk Premier League) (lederstemme ressursteam).*
- *F.eks. i dag når nettet var nede. Spurte elevene; hvordan skal vi løse dette? Kan også være på lettere nivå, at de kan velge mellom ulike metoder/opplegg (ansattstemme).*
- *Gjerne valg på slutten hva elevene vil gjøre, etter arbeidsøkter (ansattstemme ressursteam).*
- *Får dem ikke til å jobbe uten at vi bruker interessene deres, lager undervisningsopplegget deres rundt det. Noen ganger uttrykker elevene veldig tydelig hva de mener (lederstemme).*

En ansatt i videregående mener det er lurt å ikke fremstå som en allvitende lærer. Hen har tro på dialogbasert undervisning, la elevene få ansvar og «overta noe»; det kan engasjere elevene.

Utsagnene vitner om at elever får medvirke i valg av både innhold, rekkefølge og metode i undervisningen, men samtidig er ansatte opptatt av at den voksne må ha styringen: «Skal de lære, så må de ha lyst til å gjøre det vi skal. Men kan ikke la dem styre for mye heller. Mange ville nok brukt iPad hele tida, for de sklir lett ut.»

Vi hører også stemmer som sier at elevene innimellom får påvirke organisering; hvem de kan jobbe sammen med, og om de eventuelt skal være inne i eller ute av klassen. Det siste kan i noen tilfeller være en utfordring i enkelte skoler og klasser. Noen ansatte forteller om elever som de mener bør få spesialpedagogisk undervisning ute av klassen for å få forsvarlig læringsutbytte, men eleven vil ikke.

### **Foresattmedvirkning**

I intervjuene fremkommer det at ansatte mener foreldre stort sett medvirker slik lovverket tilsier og de kommunale malene legger til rette for. Det fortelles om deltagelse i utviklingssamtaler, foreldremøter og ansvarsgruppemøter. Når det gjelder medvirkning i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, helt fra oppmeldingen til ressursteam, så fortelles det i et ressursteam at: «Foreldrene skal være involvert gjennom hele prosessen ... Foresatte skal samtykke til dette.» En ansatt i et annet ressursteam sier at de får «Samtykke fra foresatte i de fleste avgjørelser som blir tatt om spesialundervisning. Formelle saker.»

En lederstemme i et ressursteam forklarer dette om foreldreinvolvering i prosessen knyttet til sakkyndig vurdering, vedtak og IOP:

*IOP ... foresatte er ikke involvert – det er flere år siden. Vi får den sakkyndige, så skrives vedtak ut fra dette – defineres organisering. Den individuelle opplæringsplanen er ikke så omfattende som tidligere. Endring underveis ... Det er sjelden det er mer behov for endring enn det som står i et referat. Alltid et tverrfaglig møte på høsten – eventuelt endre – men sjeldent behov for å endre IOP. Basert på sakkyndig – godt møte der man får en omforent forståelse for innhold – god samtale og god arena for medvirkning. (lederstemme ressursteam)*

En stemme i det samme ressursteamet mener sakkyndig og IOP har mer målbare mål enn før, og at foresatte ikke nødvendigvis har forutsetninger til å mene noe om målene.

Noen skoler legger til rette for hyppig kontakt med foreldre via telefon. E-post og SMS; en «åpen telefonpolitikk», noen lærere og spes.ped-koordinatorer også med systematiske tilbakemeldinger til/dialog med foreldre ukentlig. «Nesten daglig SMS til hjemmene. I hvert fall ukentlig. Sender bilder hjem. Får fredagsmail. Hva som har skjedd, hva som skjer neste uke.» Flere av informantene nevner at lekser er et vanlig utgangspunkt og tema for samarbeid og dialog, og en stemme sier at: «Vi har lekser – det skal tilpasses – hvis leksene blir et helvete hjemme, lage avtale på å kutte lekser. Kommunikasjon og medvirkning på dette.»

Vi ser eksempler på tett kontakt mellom skole og hjem flere steder, noe i form av informasjonsutveksling, mye i form av informasjon fra skole til hjem. Det synes likevel å variere hvor systematisk og tett dialogen og tilretteleggingen av medvirkning er fra skole til skole, og internt på skoler.

En ansatt uttrykker at mange foreldre ofte er takknemlige for informasjon og dialog, og at foreldre verdsetter gode begrunnelser og pedagogiske forklaringer på det man tilbyr elevene. Samtidig kommer det frem i intervju med flere av de ansatte, at det i mange tilfeller kan være krevende å få til god medvirkning med foreldre: «Samarbeid med foresatte, mange vanskelig å komme i kontakt med. Krevende å få til samarbeid, få til medvirkning.» En annen informant uttrykker de slik: «Skole-hjem fungerer på tilrettelagt. Ikke like godt på ordinært tilbud. Ikke alltid de (*foreldrene, vår merknad*) møter opp til møter med skolen.»

### **Faktorer som kan begrense skolens mulighet til å tilrettelegge for medvirkning**

I samtalene med ansatte, ledere og medlemmer av ressursteam, kommer det frem flere utfordringer med tanke på medvirkning av elever og foresatte. Sitatene i punktlisten under er ansattstemmer i intervjuene.

- Manglende forståelse for skole og spesialpedagogikk blant foresatte: «Henvisningsregime er krevende å forstå. Enkelte foresatte sier bare ja.» «Ikke alle foreldre vet hva spesialundervisning vil si.» «Ulike kulturer – noen ganger har ikke foreldrene forutsetninger til å være med på planleggingen.» Det kan synes krevende for skolene i noen tilfeller å forklare om rettigheter, forventninger, hva spesialundervisning vil si, konsekvenser av valg osv.
- Språkutfordringer: «Foresatte som ikke kan lese.» «Kanskje UDE kan være tydeligere på bruk av tolk?» «Få oversatt informasjon til ulike språk.» Svært mange skoler opplever språkbarrierer i dialog med foreldre. Mange opplever utfordringer med tolketjenesten, blant annet knyttet til tolking over telefon uten identifikasjon, samt diskresjon/anonymitet i små miljøer av minoritetsspråklige, der tolk i noen tilfeller kan kjenne foresatt.
- Foresatte som har vansker med å akseptere barnas utfordringer: «Elever med tunge diagnoser: Foreldre har blokkering for å innse at eleven trenger noe annet. Har et normalitetsønske.»



- Noen foreldre går gjennom sorgprosesser knyttet til barns utfordringer, noen kan fornekte. Dette kan det være krevende for skolene å håndtere på en tydelig og ivaretakende måte.
- Foresatte som vil skåne seg selv og barna sine: «Mange foreldre vil ikke at barnet skal vite.» «Hele spekteret av foreldre ... Enormt stor spredning. Skolen fikser, helst bare unngå at vi pusher på – at du pusher som skole – ønsker ikke å presse sitt eget barn. Det gjør det verre. Da bidrar mamma og pappa til at dette er et problem.» Det oppleves som en utfordring i en del tilfeller å involvere elev, og være ærlig med elev, om f.eks. faglige utfordringer, diagnoser osv., og noen foreldre ønsker at skolen skal innføre «tiltak i skjul». En skole mener samtidig dette har blitt lettere med ny mal, der man kan slå fast at elever har rett til å vite og være involvert.
  - Manglende engasjement blant foresatte: «Har den elev- og foreldregruppen vi har. Ikke alle foreldre er like engasjerte.» «Ikke alle foreldre er skrudd på.»
  - Manglende deltagelse og oppmøte: «Avdelingsleder insisterer på at foresatte kommer på en åpen dag, sånn at man slipper å ha unødvendige diskusjoner etter at elevene har dukket opp. Dette fungerer godt for dem som dukker opp. De som ikke dukker opp, har gjerne urealistiske forventninger til hva skolen skal få til.» En del skoler opplever at foresatte ikke møter på foreldremøter eller til andre avtaler.
  - Elever som ikke ønsker å ta imot hjelp: «Eleven begynner å mene ting. Sitter i mange saker der elever ikke vil ta imot hjelp. De må ta imot for å få bedre livsutsikter ... utfordre eleven og skolen på å hele tiden snakke om det. Kanskje nødvendig å ta imot hjelp i mindre grupper.» Det er ikke en plikt å ta imot spesialundervisning. Når eleven er over 15, kan hen selv velge om hen vil samtykke eller ikke. Det kan være krevende for skolen å finne en balanse mellom å utfordre eleven og samtidig anerkjenne elevens rett til reell medvirkning.
  - Elever som ikke ønsker involvering fra foresatte: «Enkelte elever ønsker ikke at foreldrene skal vite at de får spesialundervisning. Fra de er 15 bestemmer de selv». Det synes å være vanskelig å håndtere kravet til å involvere foreldre frem til elevene er 18 år, slik blant annet «Veilederen Spesialundervisning» presiserer.

## 5.2 Kvalitet i spesialundervisningen – inkludering

I dette kapittelet om inkludering utforsker vi følgende problemstillinger:

- I hvilken grad mener elever, foresatte og ansatte at eleven er inkludert i fellesskapet på skolen?
- Hvordan mener elever og foresatte at eleven i større grad kan oppleve av tilhørighet?
- I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elever med spesialpedagogisk hjelp kan hjelpes innenfor den ordinære opplæringen?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge for inkludering?



Illustrasjon 7: Et fellesskap som oppleves inkluderende.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnet i rapporten.

### 5.2.1 Sammendrag

#### Begrepsavklaring inkludering

Det er et nasjonalt mål at vi skal ha en inkluderende skole som gir muligheter for alle (Kunnskapsdepartementet, 2019). Samtidig sier *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* at dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende, fordi organisering og innhold medvirker til manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge (Nordahl et al., 2018). Vi ser i datamaterialet at hva som legges i begrepet inkludering, ikke nødvendigvis er avklart på den enkelte skole og i Oslo skolen. Dersom et mål på inkludering er at alle skal ha venner på skolen, kan man si at elevene i utvalget er inkludert. Dersom inkludering settes opp som en motsats til segregerte tilbud i spesialavdeling eller -skole, er det mange elever som ikke er inkludert. Heller ikke dersom målet er at alle elever skal føle tilhørighet til det store fellesskapet i en skole, er alle elevene inkludert: Noen elever kjenner seg inkludert når de deltar i spesialundervisning i en liten gruppe, andre opplever at de da blir holdt utenfor et viktig fellesskap. Elever i ordinært tilbud melder i noen grad at de må ut av klassen for å få spesialundervisning. Noen mener det er bra for læringen, de fleste liker det ikke. Mange foreldre beskriver utenforskap som det å bli tatt ut av klassen. Ansatte ønsker inkludering, erkjenner at det kan være krevende å få til, og poengterer at elever ikke skal kjenne seg ensomme, og at de trenger venner. Innspill fra både elever, foreldre og ansatte tyder på at noen elever opplever seg bedre inkludert i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene, selv om disse tilbudene i noen grad kan oppleves segregert, enn i ordinær skole, og motsatt.

#### Vennskap og sosial inkludering

Elevene som har deltatt i undersøkelsen, sier at de har venner på skolen. Noen elever i spesialskoler og spesialgrupper har få venner hjemme, og ofte ikke de samme vennene hjemme som på skolen. En

del av dem som har begynt i et av de byomfattende tilbudene, har fått gode venner i ny skole, men noen savner også venner fra den gamle skolen. Forskning viser at måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne på, medfører ofte at vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017). Finnvoll (2021) finner f.eks. at det er mindre sannsynlig at barn med fysiske funksjonshemninger deltar på ulike sosiale arenaer, sammenlignet med barn uten funksjonshemninger. Resultatene fra studien viste at jo mer et barn var skilt fra ordinær klasseromsundervisning, jo mindre var sjansen for å få besøk og besøke andre venner, og delta i sosiale aktiviteter etter skoletid. Årsakene kan, ifølge Finnvoll, være flere. Det kan blant annet henge sammen med systemet for skoleskyss, der man ikke får ta med venner hjem etter skoletid /SFO-tid. Elever i utvalget bekrefter at de ikke kan ta med seg venner hjem i skoletaxien.

### **Møteplasser og fysiske rammefaktorer for læring og inkludering**

Elevene setter pris på gode og varierte møteplasser der de kan være sammen og gjøre aktiviteter sammen. Noen trenger det trygge nær basen sin, andre har behov for å møte det store fellesskapet i skolen. Tilbakemeldinger fra elever og foresatte i studien viser at voksne kan skape trygghet og legge til rette for inkludering gjennom aktivitet og samhandling, og foreldre mener at sosiale arrangement og felles aktiviteter kan stimulere til inkludering. Ansatte i byomfattende spesialskoler/ - grupper melder om romsligere læringsareal, der man både kan få til inkludering og skjerming. Egnede og inkluderende læringsareal kan handle om klasseromsstørrelse, arealer til praktisk undervisning, møblering som skaper skjerming, universell utforming og/eller fellesareal tilrettelagt for læring og sosialisering. Fysisk tilrettelagte lokaler og uteområder nevnes i Meld.St. 6 (2019-20) som stikkord for å lykkes med inkludering (Kunnskapsdepartementet, 2019). Vinteren 21/22 ble tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo kartlagt av kommunerevisjonen (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). Her svarte 51 % av rektorene at skolens lokaler gav liten mulighet til for eksempel skjerming, gruppeundervisning og opplæringstilbud 1:1.

### **Inkluderende undervisningspraksis**

Elever med nedsatt funksjonsevne og elever som utfordrer fellesskapet med adferden sin, opplever stor grad av ekskludering i skolehverdagen (Nordahl et al., 2018). Det kan synes som at noe av forklaringen på at elever i utvalget blir tatt ut av klassen til spesialundervisning i liten gruppe, handler om bråk og uro i klassen. Noen knytter uro til kjedelige undervisningstimer. Spørreundersøkelsen viser at flere foreldre til barn i ordinær skole er kritiske til en praksis med å ta elever ut av klassen, og mener mer variert og praktisk undervisning, der man får være god på ulike måter, med rom for forskjellighet, kan fremme inkludering. Sigstad et al. (2021) sin studie, viser at en stor utfordring for å lykkes med inkludering, virker å være differensiering av undervisningen i møte med en mangfoldig elevgruppe, og regjeringen fremhever behovet for økt kompetanse blant ansatte for å nå målsetningen om en inkluderende skole (Kunnskapsdepartementet, 2019). En PPT-rådgiver i undersøkelsen er usikker på om lærere er forberedt på den store «buketten» av ulike elever de møter når de er ferdige med lærerutdanningen. Ansattes kompetanse, samt holdninger til inkludering og normalitet, synes å

være viktig for å lykkes med inkludering. Tilbakemeldinger i intervjuene tyder på at manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med store hjelpebehov fra seg.

I forskningen blir flere drivere for en nasjonal utvikling med mindre inkludering trukket fram, blant annet mer rapportering og dokumentering i forbindelse med prøver, tester og kartlegging (Wendelborg, Kittelsaa, & Caspersen, 2017). Det kan tenkes at mange elever i Osloskolen opplever en teoretisert skole som ikke passer alle elevers måte å lære på, og at testing og rapportering er en driver for dette. Det kan også tenkes at en større vektlegging av det brede dannelsingsmandatet i opplæringslova, med fokus på helhetlig og variert kompetanse, kan gjøre lærerne tryggere på å differensiere undervisningen og våge en mer praktisk og variert opplæring. Flere elever med spesialundervisning kan hjelpes innenfor ordinær undervisning, men det er et sett av faktorer som må virke sammen for å lykkes godt; både holdninger, kompetanse, skolekultur, ledelse og organisering, samt rammebetingelser som handler om ressurser og læringsareal.

### **Kultur for inkludering**

Foresatte i case-skolene mener at gode relasjoner, dialog og samarbeid er viktig for å få til god inkludering, og elevene i studien melder jevnt over tilbake om gode relasjoner til voksne på skolen. Ansatte tegner et bilde av ulike kulturer for inkludering, der noen skoler oppleves mer åpne for å ta imot og inkludere elever med ulike utfordringer enn andre.

For å lykkes med inkludering, må skolene ha en felles kultur som fremmer inkludering og tidlig innsats. Dette betinger god ledelse (Kunnskapsdepartementet, 2019). Bjørnsrud og Nilsen (2019) peker på at en slik felles kultur og forståelse for inkluderende praksis kan bygges i et lærende fellesskap på skolene. Ansatte i case-skolene mener at god kommunikasjon og tilrettelegging for samarbeid kan fremme inkludering av flere elever, men samtidig virker det på informantene som at det er ulikt hvor systematisk skolene jobber med temaet. Forskning viser at PPT i liten grad er i posisjon til å hjelpe skolene med et systemisk arbeid, noe våre undersøkelser understøtter. En hovedtendens fra Buli-Holmberg et al. sin studie fra 2019, var at det er lite samarbeid og koordinering mellom allmennpedagogiske lærere og spesialpedagoger. Tilbakemeldinger fra informanter viser at der det er kultur for å teste ut og samarbeide om nye opplegg, og man har en ledelse som støtter og er åpen for dette, kan man ha et godt utgangspunkt for inkluderende undervisning.

En del av informantene på case-skolene gir uttrykk for at skolene strever med mange og til dels uklare styringssignaler fra skoleeier. Tilbakemeldinger tyder på at man får liten tid til å sikre god nok implementering av ulike satsninger.

### **Elevenes perspektiv**

Elevene som har deltatt i undersøkelsen, sier at de har venner på skolen. Noen elever i byomfattende spesialskoler/-grupper har få venner hjemme, og ofte ikke de samme vennene hjemme som på skolen. En del av dem som har begynt i et byomfattende opplæringstilbud, har fått gode venner i ny skole, men noen savner også venner fra den gamle skolen.

Elevene setter pris på gode og varierte møteplasser der de kan være sammen og gjøre aktiviteter sammen. Noen trenger det trygge nær basen sin, andre har behov for å møte det store fellesskapet i skolen. Voksne kan skape trygghet og legge til rette for inkludering gjennom aktivitet og samhandling.

Elever i ordinært tilbud melder i noen grad at de må ut av klassen for å få spesialundervisning. Noen mener det er bra for læringen, de fleste liker det ikke. En del elever sier de får konsentrert seg bedre i liten gruppe ute av klassen og at de har voksne som forklarer godt. Det kan synes som at noe av forklaringen på at elever blir tatt ut, handler om bråk i klassen.

Vi finner i datamaterialet flere fremmere for inkludering: God dialog med elevene synes viktig for å fange opp ønsker og behov. En annen fremmer kan være tilrettelegging for inkludering på ulike måter på ulike arenaer, gjerne gjennom aktivitet av ulik slag. God klasseledelse med både ro og variasjon i arbeidsmåter, kan gjøre det lettere å ha spesialundervisning i klassen, og således fremme inkluderende opplæring.

### **Foresattes perspektiv**

Foresatte i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper er i hovedsak fornøyde med hvordan skolen legger til rette for tilhørighet i fellesskapet. Flere foresatte til barn i ordinær skole er kritiske til hvordan deres barn blir inkludert. En praksis med å ta elever ut av klassen kan se ut til å hemme opplevelsen av, og muligheten for, inkludering.

Flere foresatte mener mer variert og praktisk undervisning, der man får være god på ulike måter, med rom for forskjellighet, kan fremme inkludering. Relasjoner, dialog og samarbeid er viktig. Lærere må ha kompetanse på inkludering, og skolen må ha ressurser til gjennomføring. Sosiale arrangement og felles aktiviteter kan stimulere til inkludering.

### **Ansattes perspektiv**

Ansattes kompetanse, samt holdninger til inkludering og normalitet, synes å være viktig for å lykkes med inkludering. Manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med større hjelpebehov fra seg. Videre kan organisatoriske rammebetingelser som timeplanlegging, kommunikasjon og tilrettelegging for samarbeid, fremme eller hemme inkludering av flere elever i den ordinære opplæringen. Vi får videre mange eksempler på konkrete metodiske tiltak for inkluderende opplæring. Her virker det ulikt hvor systematisk skolene jobber. Der det er kultur for å teste ut og samarbeide om nye opplegg, og man har en ledelse som støtter og er åpen for dette, kan man ha et godt utgangspunkt for inkluderende undervisning. Det ser ut til at det kan være et sett av faktorer som må virke sammen for å lykkes godt; både holdninger, kompetanse, skolekultur, ledelse og organisering, samt rammebetingelser som handler om ressurser og læringsareal.

Det er gjennomgående et stort ønske om at elevene skal være inkluderte. Samtidig oppleves det komplisert å få til. Ordinære skoler kan oppleve at en del elever strever med å finne medelever de

identifiserer seg med. Skoler med spesialavdeling kan streve med å få til inkludering på tvers, få til hospitering og å utnytte kompetansemiljøet i spesialavdelingen til beste for hele organisasjonen. Spesielskoler kan ha utfordringer med at ikke alle elever opplever at de hører til der.

Det virker uavklart hva man egentlig legger i god inkludering, og når man mener at en elev er inkludert. Mange trekker fram vennskap og ensomhet som viktige markører det er avgjørende å forholde seg til; Elever trenger venner, og man kan kjenne seg ensom selv om man er del av mange. I et slikt lys kan plassering i nærskole/ordinær skole eller byomfattende opplæringstilbud være underordnet det at eleven selv føler at hen hører til et sted.

### 5.2.2 Kartlegging av inkludering i skolen – casestudie Oslo

Vi vil i dette delkapittelet presentere informasjon vi har fått gjennom intervju med elever og ansatte, samt i spørreundersøkelse sendt til foreldre til elever med spesialpedagogisk hjelp. Vi vil først gjøre rede for elevers, foresattes og ansattes mening om i hvilken grad elever med spesialundervisning er inkludert i fellesskapet på skolen.

«Eit ideal for gruppering ligg i Salamanca-erklæringa frå 1994 om inkluderande skule. Noreg har slutta seg til at alle elevar skal få høve til å ta del i ein sosial og fagleg fellesskap med alle andre elevar, og å unngå å bli ekskludert eller segregert frå dei same samanhengane» (Haug, 2015). Etter dette skal ansatte i norsk skole søke å legge til rette for at alle elevene skal kjenne seg som en del av skolens fellesskap. Elever med rett til spesialpedagogisk undervisning skal ikke kjenne seg ekskludert fra fellesskap som de ellers naturlig tilhører.

Vi definerer i denne sammenhengen fellesskap som å være en del av, og føle seg som en del av, en gruppe som man har noe felles med. Sosiale fellesskap kan finnes både i faglige og ikke-faglige kontekster. Det viktige er at man opplever tilhørighet til gruppen, f.eks. klassen, trinnet og skolen. Betegnelsen «sosialt fellesskap» i vår sammenheng, handler derfor om en opplevelse av tilhørighet og inkludering i skolehverdagen, både i formelle, faglige settinger, og mer uformelle situasjoner gjennom skoledagen; som i pauser, måltid, lek og aktivitet. Når man legger en slik forståelse til grunn, så kan man være en del av en gruppe, men likevel føle seg utenfor fellesskapet i gruppen. Man kan også være en del av, eller utenfor, *ulike* fellesskap i en skole. En spesialavdeling kan utgjøre ett av flere fellesskap på en skole. En vennegjeng eller en skoleklasse kan utgjøre andre fellesskap. Videre kan man ha ulike behov for å delta i sosiale fellesskap. Hvis man legger til grunn at alle mennesker har behov for tilhørighet, kan noen ha behov for å delta i mange fellesskap, andre i færre. Noen kan være godt inkludert i ett eller flere fellesskap, men likevel lengte etter tilhørighet til andre fellesskap.

#### Elevenes perspektiv

##### Møteplasser og fellesskap

Elevene i utvalget gir stort sett uttrykk for at de trives på skolen. Mange knytter dette til godt miljø, felles prosjekter/tema og steder å være sammen. En elev i ordinær skole forteller at det hen liker best, er at hen kan være med venner, og en elev i forsterket avdeling forteller at hen «Liker å gå på skolen. Trives veldig godt. Være sosial, være med venner, inkludere dem. Ser

noen som er lei seg, trøste dem, hjelpe dem. Jeg er veldig oppmerksom. Føler at andre ser meg også, det er det beste jeg vet.» En elev i spesialskole sier: «Jeg har det gøy med vennene mine, og jeg liker lærerne som hjelper meg.» En annen elev forteller: «Sosialt, ganske koselig skole. Beste måte å bli kjent med folk er å bli med på ting.»

Samarbeid om prosjekter på skolen kan skape fellesskap. En elev i en forsterket avdeling forteller at hen «trives ganske bra. Mange forskjellige her. Mange glade ting som skjer her.» En annen elev forteller at det er «... greit miljø her ... da jeg startet her – må være i en gjeng, trodde jeg, men her kan vi være med alle. Er med andre folk i andre klasser også. Temauker; NN var tema (*vår anonymisering*) forrige gang, da var vi blandet hele skolen.»

Flere av elevene ønsker å ha noe å gjøre på sammen, at det er lagt til rette for steder å leke, spille bordtennis, PlayStation, basket, kort osv. Dette er steder der man gjerne også treffes på tvers av klasser og miljøer på skolen. En elev i et forsterket tilbud forteller at: «Egentlig en fin skole. Får pauser, der vi kan være med de vi vil. Jeg er noen ganger i gangen. Noen ganger i «NN-rommet» (navn på felles rom). Spiller kort, Uno, danser. Sosialt ...» På spørsmål om de også bruker «NN-rommet» i timene, svarer eleven at de bare bruker det i friminuttene.

Skolene i undersøkelsen har uteområder som i varierende grad legger til rette for allsidig og inkluderende aktivitet. Dette har ikke vært et hovedfokus i intervjuene, men elevene forteller likevel om steder og aktiviteter ute som kan fremme inkludering, f.eks. på basketballbane. På og ved noen av skolene er det møteplasser for alle inne, f.eks. kantine og bibliotek. Andre steder har elevene i spesialskole /forsterket avdeling egne areal som er møteplasser bare for elevene på denne avdelingen. Det varierer også i hvor stor grad elevene oppsøker møteplasser og areal som er for alle. Noen av elevene i spesialskole / spesialgruppe virker å være mest på egen avdeling: «Vi er mest for oss selv i pauser og slikt. Jeg blander meg i avdelingen, men ikke med de andre ordinære klassene.» Vi klarer ikke gjennom datamaterialet å si om dette skyldes at det er mest praktisk slik, om det er fordi det er tryggest der, eller om det kan ha andre årsaker. Vårt inntrykk er at flere av elevene setter pris på møteplasser både på egen avdeling, og samtidig også ha steder der de enkelt kan møte andre elever fra resten av skolen.

En elev i et byomfattende opplæringstilbud for elever med omfattende hjelpebehov opplever at det kan være krevende å være sammen med så mange yngre elever, f.eks. i friminutt. Eleven er blant de eldste på skolen, og må forholde seg til mange yngre elever i pausene. Eleven tør f.eks. ikke å sykle, fordi de yngste barna kan bli skadet. Elevene i undersøkelsen setter pris på møteplasser på skolen der de både kan *være* sammen og *gjøre aktiviteter* sammen. Mange liker å være med venner, de knytter dette til trivsel, og setter pris på både det trygge innenfor klasse/avdeling, og mulighetene til å være sammen og bli kjent på tvers. Vi oppfatter at mange av elevene som deltok i intervjuene var utadvendte barn og ungdommer som ønsket å både ha og bygge nye relasjoner. Samtidig vil det være flere elever både med og uten behov for spesialpedagogisk hjelp som er mer utrygge i sosiale situasjoner, og som trenger trygge rammer, både fysisk, organisatorisk og metodisk. Varierte fysiske rammer som gjør at ulike elever kan finne sitt sted/sine sosiale arenaer, og

voksne som aktivt legger til rette for trygt fellesskap og felles kulturbygging, kan være med på å fremme en inkluderende skole.

### Vennskap

Alle elevene vi har snakket med, sier de har venner på skolen. Noen har venner i klassen sin, og noen har venner også i andre klasser. Elevene setter pris på gode møteplasser og rikt aktivitetstilbud, slik at de både kan være med venner og få nye venner. Da kan de snakke sammen, henge sammen, spille fotball, spille kort eller drive med andre aktiviteter.

Elevene i ordinær skole, har stort sett de samme vennene på skolen som de har på fritiden. Noen forteller at de kan gå sammen til skolen, og at de treffes igjen på aktiviteter om ettermiddagene. Elevene i de byomfattende spesialgruppene og skoletilbudene, forteller i større grad at de har andre venner på skolen enn hjemme, særlig elevene i grunnskolen. Unntaket som bekrefter regelen, kan være eleven som forteller om en ny venn hen har fått, som hen også har møtt en gang på fritiden: «Fikk en god venn her. Vi henger sammen. Vi møttes en gang i høstferien, spilte basket og var på kino.» Elevene bekrefter det vi ser fra litteraturen; at det ikke er mulig å ta med seg venner hjem i skoletaxien etter skoletid.

En elev i byomfattende spesialtilbud forteller at «noen av de jeg gikk med der (*på den gamle skolen, vår merknad*) går her. Savner noen av dem som gikk der, men har fått nye venner her. Har andre venner på fritiden enn de på skolen.» En annen elev i byomfattende opplæringstilbud sier at hen ikke har noen venner hjemme, men flere på skolen:

*Ja jeg har mange venner her på skolen. Jeg har ikke en eneste venn der jeg bor. Der er det ingen som har lyst til å være med meg. Før jeg var 9 år, så hadde jeg venner. Noen flyttet, og noen ville ikke være med meg lengre.*

Noen av elevene i spesialgrupper har venner i ordinært tilbud, men i vårt utvalg gjelder dette primært elever på videregående skole. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at dette ikke var like godt tilrettelagt for elever i grunnskolen.

En elev i videregående skole forteller at det var vanskelig å få venner på barneskolen, men at utfordringene hen har ble møtt på en god måte på spesialscole i grunnskolen:

*På barneskolen ble jeg mobbet, et problembarn; «syk i hodet». Jeg hadde ADHD. Kom på NN spesialscole på ungdomsskolen, det hjalp veldig. Folk som jobbet der, hjalp meg veldig. De kunne snakke med meg, de forstod meg, jeg følte meg mye tryggere der.*

### Fellesskap i undervisning

Årsakene til at elevene i utvalget har spesialundervisning, er flere. Noen har utfordringer knyttet til lesing/skriving, andre til konsentrasjon. En del av elevene har mer generelle vansker med å lære, andre strever med å handtere sterke følelser. Mange av elevene i utvalget har sammensatte vansker som gjør at de ikke får godt læringsutbytte av det ordinære tilbudet alene. Noen av elevene i ungdomsskole og videregående, forteller om gode skoleopplevelser fra 1. klasse. Andre har opplevd



vanskelige perioder i skolen før de havnet der de er nå. En del har kjent seg utenfor, blitt sett på som vanskelige eller følt at de ikke har blitt forstått av voksne.

Vårt inntrykk etter intervjuene er at elevene flest, både i ordinært og byomfattende opplæringstilbud, opplever tilhørighet med basisgruppen/klassen som de nå går i. For mange av elevene virker det avklart hvorfor de går på den skolen som de går på, og i den gruppen som de tilhører. En del elever får spesialundervisning i mindre gruppe, men bare unntaksvis får elever undervisning alene med lærer. Ikke alle liker alt ved skolen like godt, verken med tanke på innhold eller organisering, men de fleste elevene synes å ha fått forklaringer som de kan akseptere. Noen virker å ha adoptert voksnes forklaringer som sine egne: «Det er fordel å være ute, for man lærer mer. Man kan ikke gå glipp av det. Det er bra, men ikke gøy. Men alt kan ikke være gøy på skolen» (elevstemme grunnskole).

I noen tilfeller fremstiller elevene det som at de må ut av klassen for å få spesialundervisning, fordi rammene i det ordinære ikke gir god nok ro til læring. En elev i ordinært tilbud forteller at hen liker å være ute på gruppe med lærer, for da er det lettere å konsentrere seg, og hen lærer mer: «Vet ikke hvor ofte, ikke hver dag, men ofte. Jeg føler at jeg lærer litt mer når jeg er ute av klassen. Sikkert fordi det er mer ro, og mindre folk.» Men flere elever nyanserer bildet, og forteller også om at det oppleves vanskelig å bli tatt ut av klassen. En elev i et byomfattende opplæringstilbud, forteller at hen tidligere var mye alene, «... men jeg skulle få være i en gruppe, da ble det bedre. Det var ingenting i det klasserommet da jeg var alene. Nå er vi sammen i en gruppe, vi har et eget klasserom.» En elev i ordinært tilbud forteller dette om at hen er ute av klassen i matematikktimene og noen andre fag:

*Liker nesten alle fagene. Mat og helse, fordi det er gøy å lage mat. Kunst og håndverk, liker alt. Liker ikke matte, det er ikke så gøy. Vanskelig. Får ekstra hjelp. Man er på et rom med en annen lærer, i sånn 30 minutter. Sammen med andre elever. Det er ikke så gøy. Flere i min klasse. Jeg går på noen fag med den læreren, det er nesten hver dag (elevstemme).*

En annen observasjon vi gjør, er at forskjellen på/overgangen mellom å ha undervisning i klasse, og undervisning ute av klasse, virker større i ordinært tilbud enn i byomfattende spesialskole/-gruppe. Elevene i de byomfattende opplæringstilbudene forteller om tettere voksenkontakt, mindre grupper og noe større variasjon i den «vanlige» undervisningen. Da kan det også bli mindre synlig at man innimellom får 1:1-hjelp, eller er i en mindre gruppe innenfor eller utenfor det fysiske klassefellesskapet. Det er primært elevene i ordinært tilbud, som beskriver spesialundervisning som noe som skjer utenfor klassefellesskapet. Når man går i ordinær klasse, er inntrykket at man «blir hentet ut» av et større fellesskap og inn i en liten gruppe på siden. Det virker også som at det er tydeligere at man «går glipp av» det klassen ellers jobber med, og at man er ute i faste grupper over lengre tid: «Sjelden jeg har norsk i klassen» (elevstemme ordinært tilbud). Elever i byomfattende opplæringstilbud forteller også at de er ute av klassen, men at dette kan oppleves mer dynamisk og dialogbasert:

*Er ute med få elever i gruppe, men ikke hver dag. Jeg er med forskjellige folk fra andre klasser noen ganger. Noen ganger velger jeg selv hvem jeg skal være sammen med, men engelsk,*

*norsk, matte, naturfag så velger læreren grupper. Synes det er bra når vi får velge selv, bra å gi frihet til elevene. Synes det er bra å være i gruppe, for vi er så forskjellige i klassen (elevstemme).*

Elever med rett til spesialundervisning er svært forskjellige, har ulike behov og trenger spisset tilrettelegging. Det en elev opplever som et inkluderende miljø, kan oppleves ekskluderende for andre.

### **Foresattes perspektiv**

I spørreundersøkelsen spurte vi de foresatte hvordan de oppfatter at sitt barn opplever tilhørighet i fellesskapet på skolen. Et flertall av de foresatte i undersøkelsen svarer at barnet føler god tilhørighet til fellesskapet og/eller et fellesskap på skolen, og at de er fornøyde med hvordan skolen tilrettelegger for inkludering. Dette gjelder foresatte til elever både i grunn- og videregående skole. En foresatt forteller at barnet «trives de fleste steder. Skolen passer godt på. Ingen mobbing. En annen «opplever at barnet er i en godt sammensveiset gjeng.» En foresatt forteller om inkludering både da eleven gikk i ordinær skole, og etter at barnet kom på spesialavdeling: «God tilhørighet i ordinær skole 1-10.trinn. Virker bra på tilrettelagt avdeling også. Skolen er flink til å inkludere disse i elevmiljøet.»

Det er likevel slik at flere av foreldrene i undersøkelsen forteller at deres barn har gått fra å være lite inkludert i ordinær skole, til å oppleve større tilhørighet i fellesskapet på spesialskole eller tilrettelagt avdeling. De forteller om barn som har gått fra å ha vært utenfor, ikke hatt venner og/eller vært alene i grupperom med voksen, til mer fellesskap i den nye spesialskolen eller -avdelingen:

*På skolen (ordinær) var hen utenfor og kunne ikke delta med andre. Hen var uvillig til å gå på skolen og virket redd. På NN (forsterket avdeling) har hen venner blant de andre barna og er trygg på de voksne. Hen regner seg som en del av dette fellesskapet og deltar. (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)*

*Med mitt barns lærevansker følger også sosiale vansker, men jeg føler at hen har det bedre sosialt nå enn tidligere. Skolen hen går på nå har flere spesialklasser samlet i samme bygg, noe som gjør det lettere å finne venner og knytte kontakt med andre som er på samme nivå mentalt. Jeg opplever at det er mer sosialt på tvers av klassene og de har fått til faglige grupper på tvers, slik at elevene blir kjent med andre elever enn bare de i egen klasse. (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)*

*Barnet ble første skoleår satt alene i grupperom med assistent, og ble tilbudt å løpe frem og tilbake i gangene for å få ut energi. Lærte 2 bokstaver og å telle til 10, voldelige utfall flere ganger i uka. Andre barn kunne hilse, men ble ikke møtt med hilsen tilbake. Nå er barnet i spesialskole, får mulighet til å utforske verden og lære på egne premisser og vokser og får venner og utvikler seg til å bli noe som i alle fall kan minne om et medlem av samfunnet, blir sint nok til å slå kanskje en gang i halvåret (foresattstemme til elev på forsterket avdeling)*

En foresatt til elev ved spesialavdeling sier at barnet er middels inkludert, og at skolen ikke er i nærmiljøet. Dette kan være et uttrykk for en problematikk som vi delvis ser i noen elevsvar, og som vi ser i forskningen: at en utfordring for elever i spesialskoler/spesialklasser, kan være at de ikke like enkelt kan omgås skolevenner også på fritiden. Det kan også handle om at det ikke er like lett for den foresatte å ha oversikt over elevens relasjoner og samhandling med andre når det blir fysisk avstand til skolen. En annen foresatt ved samme avdeling, sier barna i avdelingen i liten grad er inkludert i resten av skolen. Hen har ikke har noen mening om elevens opplevelse av tilhørighet, men forteller at «de tilhører ikke de andre, de holder på med sitt, de andre også.»

En stor andel av foreldrene som har svart på vegne av barn som har spesialundervisning i ordinær skole, forteller om utfordringer knyttet til inkludering. De kan være «bekymret for at barnet opplever utenforskap og en følelse av å være annerledes,» og synes «det er trist at hen føler seg utenfor.» En foresatt sier at «hen føler seg litt utenfor og det er ofte grunnen til at hen ikke vil delta eller bli tatt ut i timen.» En annen forteller at «Hen har tilhørighet, men hen blir ikke ringt ned av sine venner. Hen må selv ta kontakt om hun skal være sammen med noen i helgene. Det går tilbake til at hen har problem med sin selvregulering. Forstår ikke alltid beskjeder mm.» En forelder er svært skeptisk til ordinær skoles tilrettelegging for inkludering:

*Vanlig skoles forsøk på å presse barnet inn i et rom med 30 barn var til å gråte av. Selv om det var tilsvarende trist å plassere barnet alene i et rom med en voksen assistent. Ingen av tiltakene opplevdes som tilrettelagte forsøk på å skape tilhørighet. (foresattstemme)*

Praksisen med å ta elever ut av klassen virker å være hemmende for opplevelsen av inkludering. Foresatte melder i større grad om at elevene har følt seg annerledes. Dersom alternativet, slik det konkret beskrives av en foresatt, er enten å være sammen i en klasse med 30 andre, eller å være alene med lærer utenfor fellesskapet, kan det oppleves som lite tilrettelagt og tilpasset barnets behov.

### Ansattes perspektiv

Når ansatte snakker om sosiale fellesskap på skolen, nevnes det fellesskap av mer eller mindre faglig karakter. Hovedfellesskapet er gjerne klassen eller basisgruppen man tilhører. Andre fellesskap kan være trinnsamlinger og sosiale arrangement for hele skolen. Friminutt og matpause, med tilgang på ulike arealer og møteplasser ute og inne, blir også nevnt som viktige arenaer for ulike fellesskap.

Det er et hovedinntrykk fra intervjurunden at ansatte i Oslo skolen ønsker å inkludere elevene i skolens fellesskap. Mange ser det som viktig å inkludere elevene både i det faglige arbeidet i en klasse, og i det sosiale miljøet på skolen. Det er en utbredt tanke at elever bare unntaksvis skal ha undervisning alene, og mange gir uttrykk for at man ønsker at også elevene som får spesialundervisning skal kunne delta i klassefellesskapet på sine egne premisser. En ansatt forteller: «Tema spesialundervisning er ikke mye oppe i profesjonsfellesskapet. Mye fokus på faglig fellesskap ellers. Vi kan ikke drive undervisning hvis du ikke har det trygt og rolig rundt deg. Det gjelder all undervisning, gjelder også for spesialundervisning.» Det er flere som erkjenner at noen «elever faller gjennom, både faglig og sosialt», og at det mangler kompetanse blant lærerne på elever med behov for spesialundervisning i helhetlig omfang.

I de ordinære skolene vi har besøkt, gir ansatte uttrykk for at mange elever som får spesialundervisning deltar i de fleste sosiale settinger på skolen på linje med andre elever. Men vi hører om en utfordring ved at noen elever med større hjelpebehov kan ha vansker med å få venner i ordinær skole. De kan ha et tilrettelagt tilbud, delta i undervisning og pause med andre, men likevel kjenne det vanskelig å få venner: «Elever har hatt et godt tilbud i nærskole, men mangler noe sosialt.» «Man velger gjerne venner som er like seg selv.»

Et dilemma flere kjenner på i ordinær skole, er at man opplever at man noen ganger må prioritere mellom faglig læring og inkludering. Det uttrykkes da en forståelse av noen som sier at en del elever trenger å bli tatt ut av et fellesskap for å få tettere oppfølging av en voksen, alene eller i liten gruppe. Den nye, mindre, gruppen kan være et nytt, godt og trygt fellesskap for en del elever, mens andre kan kjenne mer på å bli fratatt tilhørigheten til det store fellesskapet. Slike vurderinger kan oppleves som krevende for mange lærere, og noen uttrykker også at sakkyndige uttalelser, vedtak om spesialundervisning og foreldres forventninger gjør det komplisert å være fleksibel, og ta skjønnsmessige, faglige vurderinger om gruppering «der og da». «Det nytter jo ikke å ta ut en elev mot sin vilje, og tro at han skal lære noe mer» (ansattstemme). Andre ansatte vektlegger det de mener er en faglig verdi av at elever må ut i mindre grupper, selv om de egentlig ikke ønsker det, og mener flere elever har hatt god faglig framgang, nettopp pga. tettere oppfølging i liten gruppe ute av klassen.

På skoler med spesialavdelinger, er det et tema om elevene i spesialavdelingen er inkludert i det store fellesskapet med resten av skolen. Tilbakemeldingene tyder på at dette bare delvis er tilfelle, og at det i ulik grad legges til rette for en slik inkludering. På én av skolene opplever man at pauser og timeplaner ikke har vært koordinert, slik at organiseringen av dagen kan ha vært et hinder for fellesskap på tvers. På en annen skole virker dette å være bedre tilrettelagt, og at elever som ønsker det kan møtes på tvers både inne og ute, f.eks. i storefri. På noen av skolene er det fellesareal og møteplasser, f.eks. allrom/aktivitetsrom og kantine, som både elever i spesialavdeling og ordinært løp kan bruke, og det kan være ansatte som jobber aktivt for trygge aktiviteter og inkludering. En ansatt forteller at det er veldig lite skille mellom forsterket avdeling (FO) og resten av skolen: «Skille mellom FO og ordinært? Veldig lite. Vet ikke hva de sier om elever på FO på andre skoler, men lite «nedsnakking» av FO her. Men alle klassene holder seg litt for seg selv. Det er rom for å være annerledes. God stemning i klassen, men de er litt mer for seg selv.»

Noen ansatte er også opptatt av at mange elever i spesialavdeling trenger skjerming, og en ansatt forteller:

*«De elevene som går i spesialklassene nå har mye større utfordringer enn for eksempel for tjue år siden. Eksempel: Deler gang med NN klasse (i ordinær, vår merknad). «Kalveslepp»: Kan virke skremmende og utrygt for elever i spesialklassen. Samarbeider ikke så mye sånn sett, friminutt på egne tidspunkt – som ikke overlapper med kalvesleppet. Men deltar på fotballturneringer og fellesarrangementer. Prioriterer skjerming. Handler om elevgruppen. Hadde vi hatt en sterkere elevgruppe ... Har vært en endring; større utfordringer nå.»*

Lignende utfordringer knyttet til skjerming og inkludering, utdypes av flere ansatte i spesialavdeling, både grunnskole og videregående opplæring. En ansatt forteller at: «En elev var ikke på skolen i dag fordi det er for mange elever i klassen. Ikke så ofte i kantinen. Flere med diagnose har vært 1:1 over lang tid, ikke så trygg på å gå i kantinen.» En annen ansatt mente at det kan være stigmatiserende for noen elever å gå i liten gruppe, at noen elever ikke vil assosieres med de andre elevene i gruppa: "Er jeg sånn som hen?"

Fra ansatte i spesialskole hører vi om elever som endelig finner venner, noen de «passer sammen med». Samtidig erkjennes det at man har en liten gruppe elever som «... føler at de er misplassert. Kognitivt sett er de svake, men de føler seg for kule til å gå her. Et problem for enkeltelever at de ikke klarer å identifisere seg med å gå her, men vi voksne ser at det likevel er det beste for elevene å gå her ... De fleste elevene er så pass oppegående at de skjønner at de er annerledes.» En ansatt trekker samtidig fram at også foreldre til barn ved spesialskoler / spesialgrupper endelig kan få et fellesskap, noen de kan snakke med og samarbeide med.

Vi får flere innspill som tegner et komplisert og sammensatt bilde av hva som kan være god inkludering i skolen. Et viktig dilemma handler om skillet mellom inkludering i ordinær skole eller inkludering i spesialskole/-avdeling. Er man per definisjon inkludert i skolen bare man går på nærskolen sin? Er man ekskludert dersom man går i en byomfattende spesialskole/-gruppe? Og hvilke elever får det beste tilbudet på hvilken skole? Flere ansattstemmer tar til orde for at man ønsker å få til inkluderende undervisning i et fellesskap på alle ordinære skoler. Samtidig erkjenner en del ansatte at det er vanskelig å klare å inkludere alle, og noen trekker fram elevenes behov for venner: «Ensomhet er et viktig stikkord. Dersom funksjonsnivået er såpass lavt i forhold til resten av gruppen: Kan bli sittende mer isolert og alene. Blir veldig glade når de kommer på spesialgruppe på vgs.» En skoleleder spør retorisk: «Sosial utvikling i livet sitt eller i geografien? Hva med det mellommenneskelige? ... Nærmiljø har ikke så mye å si.» En annen leder tar elevperspektivet når hen omtaler dilemmaet om hvor elever hører hjemme: «Enkelte får sorgreaksjon når de kommer til oss, jeg er ikke som de andre. Kanskje særlig de som ikke har gått i gruppe tidligere. Hos oss blir de kanskje en av de flinkeste, vokser på det.»

Inkludering av elevene i skolens ulike fellesskap, engasjerer mange ansatte. Det er gjennomgående et stort ønske om at elevene skal være inkluderte. Samtidig oppleves det komplisert, og det fremstår som at de ordinære skolene, skoler med spesialavdeling og spesialskoler delvis har ulike utfordringer: De ordinære skolene kan oppleve at en del elever strever med å finne medelever de identifiserer seg med, selv om de fysisk er en del av en gruppe. Skoler med spesialavdeling kan streve med å få til hospitering og inkludering av elever på tvers i organisasjonen, samt å utnytte potensialet som ligger i å ha et eget kompetansemiljø slik at det kommer hele skolen til gode. Spesialskoler kan ha utfordringer med at ikke alle elever opplever tilhørighet.

### 5.2.3 *Tilrettelegging for mer inkludering*

I dette delkapittelet vil vi presentere elevs og foresattes tanker fra intervjuer om hvordan eleven i større grad kan bli inkludert i fellesskapet i skolen.

I tillegg gjør vi rede for lærere og andre ansattes syn på i hvilken grad elever med spesialpedagogisk hjelp kan hjelpes innenfor den ordinære opplæringen. Disse opplysningene er kommet frem i gruppeintervju med ansatte og med skolens ressursteam, og i samtale med skoleledere. Innspillene fra ansatte er sortert i kategorier. Alle sitater er ansattstemmer fra de ulike intervjuene.

«For å sikre retten til læring skil den norske opplæringslova mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Ordinær opplæring får alle. Spesialundervisning er for dei elevane som ikkje har eller kan ventast å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringa» (Haug, 2015). Dersom vi legger Haug (2015) til grunn, så handler dette spørsmålet i stor grad om hvordan flere elever kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uten å trenge spesialpedagogisk hjelp. Veilederen spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021) viser oss videre at dette kan handle om hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt, om arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø, i tillegg til elevens forutsetning for læring, utviklingsmuligheter og mestrings- og funksjonsnivå. Vi legger til grunn at bedre tilpasset opplæring både kan redusere antall barn med behov for spesialundervisning, og hvor mange timer spesialundervisning hvert enkelt barn får.

Vi legger uansett til grunn at det alltid vil være en gruppe elever som vil trenge spesialundervisning for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er derfor ikke et mål i seg selv å ha ingen spesialundervisning eller lavest mulig andel spesialundervisning. Det er et mål å ha riktig andel spesialundervisning; å gi god spesialundervisning til dem som trenger det, og god, tilpasset opplæring til alle. Tiltak som her blir foreslått av ansatte, kan forstås som tiltak som kan gjøre at behovet for spesialundervisning går ned. Norconsult vurderer samtidig at flere av tiltakene også kan forstås som at de kan føre til større inkludering av elever med behov for spesialpedagogisk hjelp i et faglig fellesskap.

### **Elevenes perspektiv**

Data innsamlet i elevintervjuene gir oss informasjon om at inkludering i skole er både viktig, sammensatt og krevende. Elevene i undersøkelsen virker stort sett å trives der de går i dag, og de gir uttrykk for å delta i ulike fellesskap. Elevene har egne meninger og høy bevissthet om hva de trenger og liker.

Betydningen av begrepet inkludering er ulikt for elever. Noen trenger det nære og trygge, andre trenger å kunne søke ut og kjenne tilhørighet til det store fellesskapet på skolen.

Vi finner ikke støtte for at elever i byomfattende spesialtilbud kjenner seg mindre inkludert i sosiale fellesskap enn elever i ordinært tilbud. Det ser likevel ut til at elever i casestudien som går i byomfattende spesialskoler og spesialgrupper, i mindre grad er sammen med skolevennene sine på fritiden. Dette kan muligens endre seg noe med alder, og vi ser at elever på forsterket avdeling i videregående skole også har kontakt med skolekamerater på fritiden.

Elevene opplever det å bli tatt ut av klassen for å få spesialundervisning på ulikt vis. I ordinær skole virker det som at overgangen fra å være i felles undervisning i klasse, til å få

spesialundervisning ute av klassen, kan bli stor, synlig og i flere tilfeller en negativ opplevelse for elever.

Tilbakemeldingene viser at aktivitet kan stimulere til inkludering; det å ha noe å gjøre sammen. Dette kan være organisert, f.eks. i temauker, eller uorganisert gjennom tilrettelegging for lek, spill og sport.

### **Foresattes perspektiv:**

Når vi utfordrer foresatte på hvordan skolene i større grad kan legge til rette for inkludering av elevene, svarer noen blankt, og noen at de er fornøyde slik det er i dag. En foresatt virker noe resignert, og sier at «Hen har bare det her siste året igjen. Vi får satse på ny skole med nye elever.» Andre har sterke meninger og konkrete forslag til skolens arbeid for at elevene skal oppleve tilhørighet i skolefelleskapet. En del av innspillene handler om relasjoner, dialog og samarbeid mellom elev, skole og foresatte. Flere vektlegger en mer variert, praktisk og inkluderende undervisning der man kan få lov til å være god på ulike måter og der det er rom for å vise forskjellighet. Noen fremhever betydningen av aktiviteter og sosiale arrangement, og andre trekker frem de mulighetene som nærskolen gir. Vi får også innspill om at tilgang på ressurser og lærernes kompetanse kan ha betydning for hvordan man klarer å tilrettelegge for inkludering.

Oversikten under gir et bilde av foresattes tilbakemeldinger, fordelt på kategorier:

### **Elevmedvirkning:**

Noen tilbakemeldinger dreier seg om at skolen må involvere elevene, og høre på deres meninger om inkludering: «Her må barnet få bestemme selv hva hen orker.» «Lytte til hen, hen har mange gode innspill iblant.»

### **Nærskole og foreldreinvolvering:**

En foresatt mener foreldres involvering i klasse miljøet på vegne av andres barn, kan ha betydning for hvordan elevene blir, og opplever seg inkludert. Innspillet konkretiseres ikke nærmere av den foresatte. Vi kan koble det mot noen andre innspill som handler om nærskole: «Skolen bør være i barnets hjemmemiljø», og «Ettermiddagsaktiviteter! Mitt barn er veldig engasjert i dataspill og det å kunne hatt en "klubb" med likesinnede kunne åpnet for veldig godt samspill for et barn som sliter spesielt med dette.»

### **Positivt fokus på forskjellighet:**

En foresattstemme mener skolen i større grad må få frem styrken og det fine i forskjellighet blant elevene, og at elevene må få vise frem ulike egenskaper og sider av seg selv: «Flere arenaer hvor de som blir tatt ut kan hevde seg *sammen* med de andre elevene og vise frem sine styrker. Fokus i skolen på at alle er forskjellige og at alle har styrker og svakheter, og at de nødvendigvis ikke er like hos alle. Ingen egenskaper er bedre enn andre. Mer kunstoffag generelt inn i skolen, nettopp av denne grunnen. Musikk, tegning, sløyd, programmering og visuell fortelling. Idrett på et ikke-konkurrerende nivå.»

### Mer praktisk undervisning:

En foresatt mener mer praktisk undervisning kan gi mer inkludering: «... ha bredere praktisk undervisning som alle må delta på (også de skoleflinke).» Den foresatte mener videre at «Lekser bør helt ut av skolen, da det kun er med på å skape forskjeller på individnivå.»

### Hospitere i annen klasse:

Inkludering kan også handler om deltagelse i undervisning på tvers av ordinær skole og forsterket avdeling: «Kanskje en mulighet for å hospitere i en vanlig klasse i et fag hen er flink i, for å bli kjent med andre ordinære elever ved skolen.»

### Ressurser og kompetanse:

Ressurser og kompetanse blant ansatte trekkes fram som viktig for å få til inkludering: «Flere ressurser og opplæring til de som jobber på skolen, så hadde hen hatt en enklere og motiverende skolestart.»

En annen foresatt uttaler noe lignende om skolens ressurser og kompetanse: «Overlat dette til spesialskolen. De kan dette og har ressursene som trengs for at barn med autisme eller andre kan ha en god hverdag og ikke grue seg til skolen.»

### Aktivitetsskolen (AKS):

En foresatt mener aktivitetsskolen kan være en viktig inkluderingsarena: «Her tenker jeg at man må jobbe mer bevisst på AKS tiden. Om hen hadde hatt noen voksen her som hadde støttet hen i det sosiale så hadde hen hatt flere venner i dag. Skolen har hele tiden fulgt opp når jeg har tatt kontakt med dem.»

### Aktivitet og arrangement:

En foresatt foreslår flere sosiale arrangement som tiltak for inkludering: «Flere sosiale arrangementer. Jeg vet det planlegges ball før jul og det ser hen veldig frem til.»

## **Ansattes perspektiv**

### Holdninger blant ansatte

«Vi tar inn alle elever. Sorterer aldri. Blir en modellering; Vi har de elevene vi har, må tilrettelegge. Inkludering er overskriften for det vi gjør.» Informanter ved flere skoler er opptatt av at de ansattes holdninger har mye å si for hvordan man klarer å tilrettelegge for alle elever, og at holdningene til å romme og ivareta elever med ulike hjelpebehov oppleves å variere mellom ansatte og mellom skoler.: «Holdninger, moral, etikk har mest å si for utførelsen av arbeidet som lærer. Hvis du klarer å møte elevvansker med følelser og empati, så får du tak i hva som er viktig for eleven. Holdninger blant lærere er det viktigste.» Flere informanter snakker samtidig om andre skoler som aktivt motarbeider at elever med utfordringer skal komme til dem, og de formidler at det kan være «strek i laget» med tanke på hvordan man betegner elever. En ansatt forteller: «Både foreldre og PPT føler seg av og til skvist ut av nærskolen. Nærskolen opplever kanskje at de ikke får det til. Nærskolen presser fram søknad om byomfattende spesialskoler eller spesialgrupper.»



Et sentralt spørsmål kan handle om det en ansatt uttrykker som «menneskesyn og holdning til inkludering blant voksne.» Noen formidler for eksempel at det kan jobbes mer med at man *sammen* har eierskap til alle elevene på skolen. En PP-ansatt forteller om kontaktlærere som vegrer seg for å ta ansvar for helheten for spesialelever. Hen blir lei seg når kontaktlærer i møte med ressursteam ikke kan svare for hva eleven faktisk gjør i skolehverdagen, men overlater det til en assistent. En annen ansatt opplever at vedtak om spesialundervisning kan være til hinder for god tilrettelegging: «Faglærer får bekreftet at det blir for vanskelig å tilrettelegge innenfor det ordinære. Blir mye byråkratisering. Få flest mulig til å ta ansvar for alle elevene; det gir gode resultater.»

Ansattes holdninger til inkludering og normalitet og kompetanse trekkes frem som grunnleggende forutsetninger for å lykkes. Her melder ansatte om strekk i laget, og vi oppfatter en sammenheng her: Manglende kompetanse kan føre til usikkerhet i møte med ulike elevgrupper, som videre kan gjøre at man i større grad «skyver» elever med større hjelpebehov fra seg.

### Kompetanse

Mange ansatte i ulike skoleslag ser nødvendigheten av riktig kompetanse for å kunne hjelpe flere elever innenfor ordinær opplæring. «Opplever lav spesialpedagogisk kompetanse blant vanlige lærere. Bør ha kompetanse om f.eks. lese- og skrivevansker for å kunne oppdage det tidlig.» En annen uttaler at man «må ha 'spes.ped.kompetanse' i det ordinære også. Kan ikke være slik at lærere som ikke fungerer i det ordinære blir satt til spesialundervisningen.» Noen nevner også nødvendigheten av å ha innsikt i elevene sine; Hva det innebærer å ha ulike elever, ulike typer vansker. Da kan det være «... lettere å identifisere handlingsrommet ... kanskje lettere å tenke at dette er godt nok.» I noen av intervjuene kommer ansatte også inn på forskjellen mellom å ha ekstra pedagog og eb ekstra assistent: «En pedagog med god relasjon er natt og dag.»

Kompetanseheving kan skje på ulike måter. Én skole forteller om sin kompetansehevingsplan, som blant annet innebærer 2-årig implementering av skolens undervisningsstandard for nyansatte, filming av undervisningstimer, samt kollegaveiledning. Andre ønsker korte innføringskurs om ulike emner i regi av Utdanningsetaten. En tredje ansatt nevner muligheten for at ordinærskoler hospiterer på en spesialskole, men at «det fordrer at ordinærskolen evner å utnytte denne mulige synergien.»

En gjennomgående tilbakemelding er at det er for lite kompetanse på hvordan man konkret tilrettelegger for at elever med spesialundervisning kan hjelpes innenfor det ordinære.

### Et utvidet normalitetsbegrep

En ansatt peker på et problem hen mener å se i den ordinære skolen; at en del elever med større hjelpebehov blir marginalisert i ordinær skole: «Det sosiale i en større skole ... du blir mer marginalisert og spesiell i en vanlig skole. Var ensom, gikk med assistenten i klassen. Er på spesialskole nå (vgs.), har endelig fått venner.»

Noen ansatte forteller at elevgruppen på skolen er lite homogen, og at det gjør at de uansett må tenke tilpasning hele tiden. Det er ikke noe spesielt at elevene er forskjellige og har ulike forutsetninger, med tanke på f.eks. språk, kultur, hjemmeforhold og læreforutsetninger. Det gjør noe med måten man

tenker om normalitet og tilrettelegging for alle. «Vi tenker inkludering i alt vi gjør.» En PP-ansatt mener en del lærere som kommer ut i skolen ikke er forberedt på å møte «denne buketten» av elever.

### Miljøet i ordinær klasse

Tilrettelegging myntet på de faglig svake elevene, kan ofte være hensiktsmessig for alle elevene i klassen. Standarder for hva som er gode timer, hva som hjelper alle elever, skaper forutsigbarhet og trygge rammer. «Står mange ting i vår standard som handler om tilpasset opplæring.» Flere ansatte peker på betydningen av at klassemiljøet er trygt, for at man skal klare å tilrettelegge for differensiert opplæring innenfor det ordinære. «Noen vil veldig gjerne ha hjelp. Men noen vil ikke skille seg ut, de vil ikke være med ut, vil ikke at noen skal komme innom dem i løpet av timene. De vil ikke bli «avslørt». Vil ikke konfronteres med hva de ikke får til. Flaut. Krevende for lærer, men veldig ulikt fra klasse til klasse, og fra elev til elev. Vanskelig hvis ikke elevene er motivert for spesialundervisning.» I noen klasser opplever ansatte at kan det være utfordrende med støtte til elev, med tanke på stigmatisering.

### Elevmedvirkning

«Man vil jo helst at alle skal være i klassen til enhver tid. For noen fungerer dette kjempes fint – mens for andre funker det bedre å være ute i tjue minutter – eller hele tiden; her får jeg skinne! For andre vil det føles å være annerledes – mot sin vilje.» Sitatet kan tjene som eksempel på det flere nevner; Elevene er ulike, og må få si sin mening når det gjelder hvordan de ønsker at opplæringen skal organiseres. Flere elever får ekstra tilrettelegging innenfor klassefelleskapet fordi de selv ikke ønsker å bli tatt ut på et grupperom.

### Forebygging og tidlig innsats

Flere ansatte trekker fram viktigheten av å forebygge lærevansker med tidlig innsats. Elever må kartlegges og det må settes inn tiltak raskt: «En del spesialundervisning kunne vært unngått med tidlig innsats.» Ungdomsskoler skulle ikke hatt nye henvisninger i det hele tatt: «Alt for sent med henvisning om dysleksi på 8. trinn.» Det må gå raskt å få hjelp, og det oppleves frustrerende når formaliteter som bør være på plass umiddelbart, tar lang tid.

### Organisering av undervisningen

«Utfordringen i nærskolen er logistikken: noe i klasse og noe i gruppe.» Dette temaet engasjerer flere av de ansatte. Det er en utfordring at mye av spesialundervisningen i dag foregår ute av klassen. Dagen kan oppleves fragmentert for elevene, og mange opplever å gå glipp av både det faglige og sosiale når man er ute av klassen. En rektor reflekterer over ulike organiseringsmodeller: «Hadde det vært bedre å dele klassen i to? Trenger ikke være likt delt? Kanskje ulike delingstall?» Noen skoler forsøker med fleksible modeller, hvor elever med spesialpedagogisk hjelp både er inne i hel klasse og ute av klassen med mindre eller større grupper, alt etter fag og faglige tema. En del skoler prioriterer bevisst å ha færre lærere som har ansvar for elevene på trinnet, vektlegger at alle kjenner alle, og kan på denne måten lettere bruke pedagogressursen fleksibelt.

En skole opplever at noen foreldre er for opptatt av at eleven skal få det nøyaktig vedtatte antall timer alene, i gruppe eller i klasse, og at det da gjør det krevende med en mer fleksibel og, i ansatts øyne,

bedre bruk av ressursene. Hen mener riktig tilpassing handler om så veldig mye mer enn antall timer i klasse eller gruppe.

Noen tilbakemeldinger handler om timeplanutfordringer knyttet til hospitering mellom ordinær skole og spesialavdeling: «Hvis du hospiterer i mat og helse – vil du likevel ha mat og helse i spesialklassen, og man går dermed glipp av andre fag – tricky å få til en god samordning her. Veldig upraktisk. Ledelsen vil få mark om man foreslår parallellegging av praktiske fag, f.eks. mat og helse.»

### Kommunikasjon og overganger

Det fremkommer at nye rutiner for overgang mellom ungdomsskole og videregående skole har gjort det vanskeligere for videregående skole å få opplysninger om elever med hjelpebehov som kommer fra ungdomsskolen. Dette oppleves som en stor utfordring, og noe som gjør at man ikke i stor nok grad klarer å møte eleven der den er ved oppstart av skoleåret, og at man kommer seint i gang med tilpasset opplæring.

### Tilpasset opplæring

En av informantene reflekterer over tilpasning og behov for spesialundervisning: «Om man tilpasser godt nok innenfor det ordinære ... Hva skjer da med behov for sakkyndig vurdering og spesialundervisning?» Han er urolig over de svake læringsresultatene han mener å se for dem som får spesialundervisning.

Vi hører i intervjuene om «strek i laget» blant lærere når det kommer til tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning. En ansatt sier at de kunne vært flinkere til å tilpasse undervisningen til ulike elever i klassen. En annen sier blant annet: «Utfordring med tilrettelegging for visuell støtte. Blir mye ord. Men veldig varierende, noen er kjempegode.» En ansatt i videregående sier det er mye tilpasninger også i «ordinært», men mener det er krevende å tilrettelegge blant annet pga. framdriften som forventes: «Ikke lett å henge med for FO-elever.»

En konkret utfordring handler om det er ordinær skole eller spesialskole/-avdeling som er det beste alternativet for å gi god tilpasset opplæring til enkeltelever. En ansatt i spesialskole/-avdeling sier det slik: «Her er den ordinære undervisningen spesialundervisning – og omvendt.» En annen ansatt i et byomfattende opplæringstilbud for elever med store hjelpebehov, erkjenner at det kan være vanskelig å tilpasse opplæringen for alle: «Noen ganger er det elever som kanskje må ha én-til-én – eller to-til-én. Autisme – atferdsvansker – da er det veldig vanskelig å fungere i rom med andre. Da er det en annen vei å gå. Slike situasjoner har vi nå. Vi tror ikke vi er riktig skole for denne eleven.» Noen elever er i en gråsone der det er vanskelig å anbefale og plassere i riktig skoletilbud, og foreldre, skole og elever kan ha ulike meninger. Man kan f.eks. se faglige fordeler med ordinær skole, men sosiale fordeler med å gå i en byomfattende spesialskole/-avdeling: «En elev i klassen min, lurte på om hen ville hatt det bedre i ordinær klasse. Fungerer høyere enn klassen her ellers. Tar kanskje ut flere unoter enn hen ville i ordinær klasse. På «NN spesialskole» (vår anonymisering), større mulighet til å få en ordentlig venn. Det kan være vanskelig i ordinær skole.»

Vi får gjennom intervjuene flere konkrete eksempler på hva enkeltlærere og skoler gjør for i større grad å tilpasse undervisningen til en uensartet elevgruppe. Noe handler om organisasjon, ledelse,

skolekultur og samarbeid, noe handler konkret om organisering og metode. En ansatt i videregående forteller at de har «mange flinke lærere med fine ideer og gode opplegg, burde være flinkere å dele. Men her på skolen lav terskel for å prøve nye ting. Handler mye om ledelse, som er trygg på egen kompetanse, fremmer samarbeid, - får lærere som trives og tørr prøve nye ting.»

En annen skole trekker frem manglende samarbeid mellom skolen og skolens spesialavdeling som en utfordring:

*Har lite med spesialundervisningen i ordinært tilbud å gjøre. For noen år siden hadde vi en elev fra ordinært tilbud som hospitererte hos oss to dager pr uke, og trivdes med det. I fjor en elev fra gruppe som hospitererte i vanlig klasse. Følte ikke at hen hørte til i gruppe. Fungerte å hospitere i fag i vanlig klasse. Nå passer ikke timeplanene, friminuttene passer ikke. Ingen ting ligger til rette for samarbeid. I 10. trinn hospitererte hen i mange flere fag. Gikk ut 10. med karakter i mange fag.*

Punktene under oppsummerer hva ansatte mener skolene bør gjøre for å lykkes med mer tilpasset opplæring:

- Organisatorisk tilrettelegging for samarbeid og hospitering mellom ordinær skole og byomfattende spesialskole/-gruppe
- Trygghet og kultur for å kunne teste ut nye metoder og læringsformer.
- Samarbeid mellom ansatte: «En viktig del av det vi gjør – å snakke sammen om hvordan vi får det til – ærlig med hverandre. Dette fungerer ikke så godt, kan vi få til noe bedre der?»
- Alle lærere, både kontaktlærere, faglærere og spesiallærere deltar i periodeplanlegging; koble tema, sikre helhet, flyt og «... samme tilbudet til alle elever.»
- Tidlig kartlegging med mål om bedre tilpasset opplæring.
- Tolærersystem i en del fag.
- Hyppige elevsamtaler.
- Vente med karakterer på ungdomsskolen.
- Dialogisk undervisning: «Det skal være lett å delta i en klassesamtale. Det skal være greit å si at jeg ikke vet ... kan du sette ord på det, så kan du det.»
- Fokus på språk og begrepslæring for alle.
- Læringsvenn.
- Fokus på oppgavedesign og rike oppgaver som alle kan jobbe med på sitt nivå innenfor fellesskapet.
- Visuell støtte i undervisningen.
- Dysleksivennlige bøker og god tilgang til kompensatoriske hjelpemidler til lesing og skriving.
- Lesekurs.

#### Ressurser og ressursutnyttelse

Et tilbakevendende tema i intervjuene, er en opplevelse av at det er vanskelig å tilpasse undervisningen godt nok til 30 forskjellige elever i en klasse. Når klassene blir for store, blir det

krevenne for en lærer å se alle og møte de ulike behovene, noe også flere PP-rådgivere poengterer. Det fremkommer også at ressurstilodelingsmodellen i Oslo gjør at noen skoler i større grad kan teste ut ulike måter å organisere undervisningen med flere lærere tilstede samtidig; f.eks. tolærersystem i noen fag, tre lærere på to klasser i en fleksibel innramming, osv. Noen av skolene forteller at de ikke opplever å ha ressurser til dette, at lærernormen ikke sikrer nok lærertetthet til i stor nok grad å hjelpe alle innenfor klassefelleskapet i alle fag. En videregående skole ønsker f.eks. en treårig pilot med tolærersystem i alle klasser, for å «se hvordan dette ville endret behovene.»

En del skoler leter aktivt etter hvordan de i større grad kan utnytte de ansattressursene de har. En skole ønsker at mest mulig av spesialundervisningen skal foregå inne i klassen; da kan ressursen komme flere til gode, og man kan bruke den mer fleksibelt. En ansatt utdyper dette: «Lærer som bare kommer inn i enkelttimer, ikke så mye hen kan gjøre. Uheldig for elever med lærere som bare kommer på kjappe besøk. Vanskelig å bygge opp relasjon. Ofte lettere hvis hjelpelærer er i klassen. Vi lærerne er ofte fleksible på hvordan vi organiserer.»

Andre skoler vurderer bruken av assistent opp mot pedagogressurs. Noen forteller at de har assistent på alle trinn, andre at de prioriterer pedagoger i større grad. En skole sier at de nå setter samarbeid mellom de voksne som er i en klasse på dagsorden: «Hvordan utnytter vi den ressursen i timen? Hva er det lærerne forventer av assistentene? ... Hva vil du at jeg skal bidra til? Gjettelek ... fint hvis du kan si det til meg ... Assistentene er også en ressurs. Hvordan bruker vi assistentene? Kjempeflinke!»

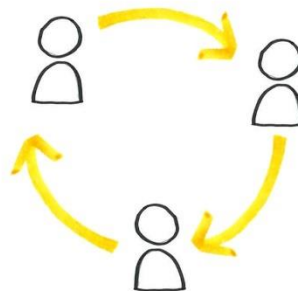
### Fysiske rammebetingelser

«Ikke pedagogisk god bygningsmasse. Ikke de beste forutsetningene. Litt ned i elevtall, så har tatt tilbake naturfagrom og musikkrom – gir noe mer fleksibilitet. Ikke fleksible, åpne læringsarealer.» En del skoler forteller om trangboddhet og fulle klasserom, og arealer som ikke er egnet for fleksibel og variert undervisning, eller å inkludere elever med større hjelpebehov, f.eks. rullestolbrukere. «Tenke mer alternativt og praktisk. Skolebygningen som sådan: Flere rom, flere praktiske rom.» Det kommer fram en tydelig forskjell i arealrammene hos spesialskole/spesialavdelinger og ordinære skoler: 30 elever i et forholdsvis lite klasserom i ordinær skole gir andre læringsbetingelser enn 8 elever i et tilsvarende klasserom i en spesialavdeling. En leder i ett av de byomfattende opplæringstilbudene, forteller f.eks. at de har hatt mulighet til å bygge inn et område i et klasserom, et «rom i rommet», for både å ivareta inkludering og skjerming. Det varierer også i hvor stor grad de ordinære skolene har god UU-utforming og spesialiserte fasiliteter for å ivareta ulike grupper av elever; som god tilgang på stellerom og sanserom. En ansatt mener at «det krever mye bygningsmessige å tilrettelegge for alle elever på nærskolene.»

### 5.3 Kvalitet i spesialundervisningen – læringsutbytte

I dette kapittelet om læringsutbytte utforsker vi følgende problemstillinger:

- Hvordan opplever elever og foresatte at eleven får utvikle læringspotensialet sitt?
- Hvordan mener elever og foresatte selv at eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial?
- Ifølge lærere og andre ansatte, i hvilken grad begrenser ulike faktorer skolens mulighet til å tilrettelegge for forsvarlig utbytte?



Illustrasjon 8: Læringsarbeid i fellesskap med andre.

Vi vil i det følgende sammendraget drøfte noen av de mest sentrale funnene fra intervju og spørreundersøkelse, og knytte dette opp mot forskning og utredninger fra teorigrunnlaget i rapporten.

#### 5.3.1 Sammendrag

Det er et mål at alle elever skal nå læringspotensialet sitt, og vårt inntrykk er at mange elever i Oslo skolen har godt utbytte av opplæringen. Noen trenger spesialpedagogisk hjelp for å få forsvarlig utbytte, andre får utnyttet læringspotensialet sitt innenfor ordinær opplæring. Samtidig viser informasjonsinnhentingene at både brukere og ansatte opplever en del utfordringer med å utnytte elevenes læringspotensial, og mange av utfordringene samsvarer med det vi ser i forskningen ellers.

Tilbakemeldingene fra brukere og ansatte er delvis sammenfallende, men det er også forskjeller. Dette kan delvis handle om ulike perspektiv, ulik innsikt og ulike meninger. Det kan også handle om at i semistrukturerte intervju som dette, kan samtalen ta litt ulike retninger, og noen emner få større plass enn andre.

#### Variert og praktisk undervisning

Alle elever har rett til tilpasset opplæring for å utvikle læringspotensialet sitt: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære-kandidaten» (Opplæringslova, § 1-3). Mange av elevene i utvalget beskriver en undervisning med stort fokus på lesing og skriving, og lite læring gjennom praktisk arbeid. En del elever gir uttrykk for at de kjeder seg, eller at de har kjedet seg i løpet av skoletiden. Mange av elevene knytter dette til uro og bråk i undervisningen. Buli-Holmberg et al. (2008) fant i sin undersøkelse av spesialundervisningen i Oslo i 2008, at skolene med fordel kunne ha tilgang til større metoderepertoar i spesialundervisningen, og legge til rette gjennom variasjon i organisering. Nyere forskning viser at tre av fire ungdommer kjeder seg på ungdomstrinnet i Norge, flere opplever stress, og et samlet storting gikk i februar 2022 inn for å gå videre med en egen reform for ungdomstrinnet (Stortinget vil ha ungdomsskolereform (utdanningsnytt.no)). Innretning og prosess for arbeid med reformen er

ennå ikke klar, men større rom for å følge egne interesser, og mer valgfrihet er ett av innspillene som Stoltenbergutvalget kom med i NOU 2019:3. Foreldre som deltar i spørreundersøkelsen, ønsker at skolen skal gjøre undervisningen mer praktisk, fokusere på det elevene mestrer og ha en raus tilnærming til at elever er forskjellige og har ulike behov. Også ansatte fra case-skolene gir uttrykk for at muligheten for å drive praktisk og variert undervisning, kan påvirke elevers læringsutbytte positivt. Enkelte ansatte mener at skolen i dag er veldig teoretisk, og at dette er en ulempe for flere grupper av elever. Det kan være hensiktsmessig å gjøre en evaluering av fysiske rammebetingelser, inkludert rom og utstyr, for å sikre variert og praktisk undervisning for alle elever på ordinære skoler.

Økningen i antall elever med rett til spesialundervisning var markant både nasjonalt og i Oslo i perioden knyttet til «Pisa-sjokket» og innføringen av flere nasjonale tester og system for kartlegging tidlig på 2000-tallet. I Norge i dag pågår det flere forskningsprosjekt som handler om mer aktivitet og lek inn i skolen, jamfør f.eks. «Bedre Skolestart for Alle»-prosjektet, som utføres delvis på oppdrag av Utdanningsdirektoratet og Trondheim kommune ([Bedre skolestart - NTNU](#)). Skal man få til en omlegging fra mer teoretisk til praktisk læring, og en læring i tråd med et utvidet kompetansebegrep, jamfør fagfornyelsen, må det kanskje også følges opp av en endring i hva som vektlegges av kartlegging og testing av kompetanser og ferdigheter, uten at vi i denne rapporten går nærmere inn i dette. Elevene både nasjonalt og i Oslo skolen lærer på ulike måter. Det gjelder også elevene med rett til spesialundervisning. Det er viktig at de opplever mestring.

### **Kompetanse**

For å lykkes med inkluderende praksis, må skolene tilpasse opplæringen slik at den ivaretar elever med ulike forutsetninger. En slik tilpassing gjelder både for ordinær undervisning og spesialundervisning, og den evnen skolen har til å gi elevene god opplæring innenfor rammen av det ordinære, er med på å bestemme behovet for spesialundervisning. «Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning» (Utdanningsdirektoratet, 2021). Skolen må utnytte handlingsrommet som ligger innenfor ordinær opplæring for å fremme læring og forebygge vansker. Dette krever kompetanse hos de ansatte. *Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* løfter fram god kompetanse som en av flere viktige faktorer som kan gi økt læringseffekt og gjennomføring for elever som mottar spesialundervisning (Nordahl et al., 2018). Ekspertgruppen trekker videre frem som en utfordring at mange elever får spesialpedagogisk hjelp av assistenter uten tilstrekkelig kompetanse. Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo ble kartlagt av kommunerevisjonen vinteren 21/22 (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022). Her svarte 60 % av rektorene at skolen manglet tilstrekkelig kompetanse for å ivareta spesialundervisningen til elever med omfattende hjelpebehov. I en annen revisjonsrapport, *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* peker kommunerevisjonen (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), på at skolene i liten grad syntes å legge til rette for veiledning av assistenter, selv om assistentene var sentrale i opplæringen. Dette kan utgjøre en risiko for at opplæringen ikke var i henhold til planene og at den ble gjennomført uten kompetanse som forutsatt. Også tilbudet om spesialundervisning i videregående skole har vært under revisjon i Oslo kommune. I *Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune-

Kommunerevisjonen, 2018) viser revisjonen at flere pedagoger opplevde det som uklart hva som var deres oppgaver med tanke på spesialundervisning, og at de ikke hadde god nok kompetanse til å tilpasse undervisningen til elevene med spesialundervisning.

I spørreundersøkelsen til foreldre ved case-skolene, svarer de fleste at de er fornøyde med barnas læringsutbytte. Det er likevel en del foresatte som mener at de i liten grad, eller bare delvis, lærer så mye som de har potensiale til å klare. Noen foreldre antyder at manglende utnyttelse/oppnåelse av barnas læringspotensial kan handle om at det elevene mestrer ikke blir verdsatt i skolen eller er knyttet til svake faglige opplegg. Vi ser ingen systematiske forskjeller i opplevelsen mellom foresatte til barn i ulike skoleslag.

Oslo kommune har de siste fire årene gjennom den nasjonale strategien *Kompetanse for kvalitet*, forholdsvis færre søknader til videreutdanning innen spesialundervisning enn landet ellers, og samtidig også en mindre andel søknader som blir godkjent av skoleeier enn i landet som helhet. Bare 11 lærere i Osloskolen har de siste fire årene fått godkjenning og tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk gjennom strategien. I intervjuene etterspør ansatte tilbud om kurs og kompetanseheving innenfor det spesialpedagogiske feltet. Skolene melder tilbake om store utfordringer knyttet til å skaffe/ansette pedagoger med spesialpedagogisk kompetanse, som samtidig har undervisningskompetanse. Tilbakemelding fra ansatte går ut på at mye spesialpedagogisk kompetanse nå er samlet i de byomfattende spesialskolene/-avdelingene.

Det kan virke som en stor utfordring å møte alle elevene akkurat på sine behov hele tiden, og gi alle elever forsvarlig læringsutbytte. Men kanskje større grad av variasjon og praktisk aktivitet kan møte flere elever større deler av skoledagen? Kanskje også bruk av åpne, rike oppgaver og fellesskapende undervisning, jamfør råd fra Utdanningsdirektoratet, kan gi større grad av tilrettelagt undervisning som treffer flere? I så henseende er det viktig at lærerne har god kompetanse på inkluderende undervisning, og det kan være nødvendig med økt spesialpedagogisk kunnskap inn som del av den generelle kompetansen til allmennlærerne i skolen. En vei her, er å se på innretningen av lærerutdanningen. En annen vei, er økt satsning på veiledning, kurs og videreutdanning innen spesialpedagogikk i Oslo kommune.

Det kan også være hensiktsmessig å kartlegge behovet for spesialpedagogisk kompetanse i skolene i Oslo, inkludert hvordan denne er fordelt mellom ordinære skoler og skoler med byomfattende tilbud til elever med behov for spesialpedagogisk hjelp. Videre kan det bli satt i verk tiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse innen spesialpedagogikk og inkluderende undervisning. Dette kan handle om økt satsning på videreutdanning innen spesialpedagogikk og tilrettelegging for veiledning, kurs og kompetanseheving i regi av Utdanningsetaten / PPT.

### **Forventninger og læringstrykk**

I *Overordnet del, Prinsipper for skolens praksis*, står det at skolen skal legge til rette for læring for alle elever, og at skolen må gi elevene likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Dette krever god klasseledelse, bygd på innsikt i elevenes behov, varme relasjoner og profesjonell dømmekraft. Videre sier *Overordnet del* at «Skolens forventninger til den



enkelte elev om innsats og mestring påvirker læring og tro på egne evner og muligheter. Det er derfor avgjørende at skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, ...» (Kunnskapsdepartementet, 2017). I Barneombudets fagrappport fra 2017, skriver de at mange elever og foreldre melder om lavt læringsutbytte og at lærere har lave forventninger til elevene. Rapporten refererer til forskningsfunn på området som viser at elever får dårlig læringsutbytte av spesialundervisning, og at spesialundervisningen kan bidra til å opprettholde elevenes utfordringer og manglende læringsresultat (Barneombudet, 2017). Nordahl et al. (2018) skriver at høye forventninger til elever kan bidra til økt læringsutbytte.

Foresatte synes å være fornøyde med forventningene skolen har til barna. De aller fleste elevene i vår undersøkelse forteller også om en undervisning som er passe vanskelig. Men for dem det gjelder, virker opplevelsen av for vanskelig eller for lett undervisning å være svært frustrerende, og noe som i stor grad kan hemme læring og i noen tilfeller føre til uro. Samtidig er det også flere elever som beskriver undervisningen som kjedelig, og man kan spørre om dette delvis også kan henge sammen med forventninger som ikke passer. En skoleleder er bekymret for at elever som får spesialundervisning i gruppe møtes med for lave forventninger, og knytter dette til svake resultater på Nasjonale prøver for elevgruppen med IOP. Manglende koordinering mellom spesialundervisning og ordinær undervisning kan føre til at enkeltelever faller mellom to stoler, og PPT-ansattes beskrivelse av kontaktlærer som ikke klarer å fortelle om spesialelevens hverdag, kan gi grunn til uro. Ansatte i byomfattende spesialskolers/-grupper mener det er lettere å tilpasse undervisningen til spesialelevne der enn i en full klasse i ordinært tilbud. Samlet tegner brukere og ansatte et noe varierende bilde av læringstrykk og forventninger til elever som får spesialundervisning i Osloskolen. Mange opplever at skolene treffer godt med forventningene, men at det samtidig kan få store konsekvenser for både læring og trivsel når man bommer med forventningene. Elever og foresatte ønsker å bli inkludert og tatt med på råd om elevenes spesialundervisning, og mange elever viser at de kan være i stand til å fortelle om egne behov.

Problemstillinger knyttet til forventninger og læringstrykk kan med fordel bli satt på dagsorden, og dette kan inngå i maler for samtaler mellom skole og elever/hjem. Disse problemstillingene kan også jevnlig drøftes i skolens ressursteam. Temaet bør drøftes generelt, og i sammenheng med drøfting av tilbudet til enkeltelever.

### **Den spesialpedagogiske tiltakskjeden**

I sin rapport fra 2012, konkluderer Nilsen og Herlofsen med at det er varierende samsvar mellom praksis og regelverk i ulike faser av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene på vei fra kartlegging, sakkyndig vurdering, vedtak, utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) og praksis. Dette mener forfatterne er en stor utfordring både for de enkelte fasene og for kjeden som helhet, og skaper risiko for fragmentarisk arbeid i skolen. Blant annet kan sammenhengen mellom IOP og de to foregående fasene i handlingskjeden, være svak. IOP, vedtak og ekspertvurderinger kan slik bli uavhengige faser, som bryter handlingskjeden i stedet for å knytte den sammen.

I Rapport 17/2018 *Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) undersøkte kommunerevisjonen kvaliteten på spesialundervisningen ved to videregående skoler. Revisjonen fant at det stort sett var samsvar mellom elevens vedtak og faktisk gjennomføring med hensyn til omfang, organisering og personalets kompetanse. Revisjonen fant imidlertid at flere IOP-er ikke var egnet som praktisk verktøy i undervisningen, med innhold direkte kopiert fra læreplanene.

En ansatt i videregående er i vår undersøkelse skeptisk til hvordan man utformer en del IOP-er, at de kan sette begrensninger for læring heller enn å åpne muligheter: «IOP gir en rettighet, men hvis det setter grenser, så virker det mot sin hensikt.» Han er motstander av IOP om hva elevene skal lære, og mener den heller bør vise rutiner og rammer for tilrettelegging og rammer. Vårt inntrykk etter intervjuene, er at mange ansatte opplever det som krevende å skrive IOP, og at overgangen fra halvårsvurdering til årsvurdering kan ha ført til at IOP sjeldnere hentes frem og brukes aktivt som utgangspunkt for planlegging og evaluering av spesialundervisningen. Mange av skolene formidler at de har fokus på å skrive individuelle opplæringsplaner (IOP), og at dette skrivearbeidet i noen tilfeller arrangeres som workshops med PP-rådgiver til stede. Dette oppleves som nyttig av flere. Slik kan individrettet arbeid også løftes opp på et mer systemisk nivå, der man kan lære av både PPT og hverandre i et planlagt, felles arbeid. En PP-rådgiver beskriver samarbeidet om IOP i mer negative termer:

*Tror PP-rådgiver bør ha flere innlegg for lærerne sammen med ledelsen. F.eks. hvordan jobbe med en IOP. Stusser over at det aldri blir innkalt til møter når man skal jobbe med dette. Det har bare skjedd en gang, og minimalt med tid. Dermed gav det lite. Tenkte at det gav både PPT og lærerne lite. Jeg så for meg workshop i ro og mak, med drøfting. Opplevde at det ikke blir prioritert.*

Barneombudet skriver i sin rapport fra 2017 at elevenes evner får for stor plass i sakkyndige vurderinger og at rådene er lite konkrete. Samtidig sier studier at lærere og assistenter mottar lite veiledning etter at sakkyndig vurdering er laget (Barneombudet, 2017).

Forbedring av tiltakskjeden vil, ifølge Nilsen og Herlofsen (2012), kreve en helhetlig tilnærming på skolene, hvor alle ansatte er involvert, og hvor ledelsen tar et tydelig ansvar for, og formidler viktigheten av dette arbeidet. Kjeden innebærer samspill mellom tilrettelegging av ordinær opplæring og spesialundervisning, og krever derfor også samarbeid mellom allmennlærere og spesialpedagoger. Forfatterne reiser spørsmål ved om lærerne har nok tid og kompetanse til å utføre arbeidet. Det kan videre være nødvendig å rekruttere og utvikle spesialpedagogisk kompetanse og i større grad utnytte tjenestene og kompetansen i PPT.

Det er viktig at skolens ansatte har reell kompetanse til å skrive individuelle opplæringsplaner som er i tråd med sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, og som blir praktiske og anvendelige verktøy for planlegging og evaluering av spesialundervisningen. Det bør også sikres rutiner som entydig plasserer ansvar for utarbeidelse av IOP, hvem av de ansatte som skal involveres i arbeidet og ha kjennskap til innhold, og som samtidig sikrer at IOP er et arbeidsverktøy som faktisk sikrer

sammenhengen mellom sakkyndige vurderinger, vedtak og praksis. Rutinen må ansvarliggjøre både spesiallærere og faglærere/kontaktlærere, slik at man sikrer kontinuitet i læringsarbeidet for elevene.

Sakkyndige vurderinger må bli utført i tråd med nasjonale føringer. Man bør undersøke om vurderingene i tilstrekkelig grad også tar hensyn til læreforutsetningene og læringsmiljøet som eleven er del av, og at de har et språk og en form som elever og foresatte forstår, og som skolen videre kan utnytte til å skrive gode vedtak og individuelle opplæringsplaner.

### **Internt og eksternt samarbeid for godt læringsutbytte**

Overordnet del av læreplanverket sier at «skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis» (Kunnskapsdepartementet, 2017). Videre sier overordnet del at lærere som sammen reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler rikere forståelse av god praksis. Det er ikke bare internt på skolene at det er føringer for samarbeid. *Kompetanseløftet* skal styrke samhandlingen i hele laget rundt barnet og bedre skolens og støttesystemenes forutsetninger for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et tilpasset pedagogisk og inkluderende tilbud til alle, inkludert dem med behov for særskilt tilrettelegging. For å lykkes, må skoleeier se det spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng med det ordinære tilbudet, ha samarbeidskompetanse, kompetanse på både vanlige, komplekse og sammensatte utfordringer, samt vite når man trenger spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped. En evaluering av kompetanseløftet fra 2022 (Wendelborg et al., 2022) viser at kompetanseløftet er i en oppstartsfasen, og at satsningen fremdeles er på et overordnet systemnivå med involvering fra skoleeier og kommuner. Tilbakemeldinger fra PPT i Oslo, er at man også her foreløpig primært arbeider på ledernivå. Man er likevel i gang med et pilotprosjekt i fire bydeler, organisert gjennom todagerssamlinger med sentrale emner knyttet til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, teori om hvordan få til varig endring og hvordan lage implementeringsplaner med kvalitet.

Innspill fra flere ansatte og ledere tyder på at bydelsorganiseringen i Oslo gjør samarbeidet mellom skole og eksterne støttetjenester svært krevende, blant annet fordi bydelene er ulikt organisert, og flere skoler har tjenester i veldig mange bydeler å forholde seg til.

PP-tjenestens rolle og deltagelse i skolens arbeid med tilpasning og inkludering, synes å være begrenset av manglende kapasitet til å bidra direkte i skolens arbeid med tilrettelegging og organisering av opplæringen. Samtidig begrenses det systemiske arbeidet også av at skolene bare i noen grad ønsker PP-tjenestens bidrag på området (Fylling & Handegård, 2009). Det er også gjort caseanalyser der kommunene som er gjennomgått, indikerer at å få til en god nedgang i omfanget av spesialundervisning henger sammen med å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene og personene i enhetene. Det er rapportert om tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017).

Flere tilbakemeldinger i intervjuene våre, peker i retning av et krevende samarbeid mellom skoler og PPT, delvis preget av uklare styringssignaler, manglende forventningsavklaringer og store utskiftninger av medarbeidere i PP-tjenesten. Et prosjekt i regi av Områdesatsningen i Oslo viser imidlertid hvordan et tett samarbeid mellom skole og PPT kan føre til kompetanseutvikling og samarbeid for økt læringsutbytte. I prosjektet blir CLASS (CLassroom Assessment Scoring System) benyttet som et observasjonsverktøy og som utgangspunkt for veiledning og samarbeid med skolene innen relasjonell og emosjonell støtte til læring og utvikling. Fire skoler deltar. Erfaringene så langt tilsier at skolene har ulikt utgangspunkt for å kunne forankre og gjennomføre et utviklingsarbeid. Man innretter tempoet i utviklingsarbeidet etter skolene, og tilbyr ulik støtte og støtte på ulikt nivå i gjennomføringen. På to av skolene er flere lærere sertifiserte som CLASS-observatører, og man observerer og utvikler arbeidet i fellesskap. På en tredje skole bistår PPT skolen med å skape en startkapasitet for utviklingsarbeidet, og på den fjerde skolen er det PPT sine ansatte som observerer og veileder foreløpig. På de skolene som har CLASS-sertifiserte lærere, er de allerede i gang med å bruke CLASS-verktøyet i utvikling av profesjonsfellesskap og kollegaveiledning. Tilbakemeldingene fra lærere som er blitt observert med CLASS på alle de fire skolene er, ifølge PPT, gode. De opplever at dimensjonene i CLASS treffer deres behov for veiledning.

Samtidig som vi ser eksempler fra case-skolene på systematisk samarbeid om undervisning, blant annet gjennom kollegaveiledning, synes mange skoler å streve med å få til et godt samarbeid om spesialundervisningen. I skolene med spesialavdeling ser vi blant annet få spor av samarbeid og kompetanseheving mellom ansatte i ordinær skole og spesialavdeling. Buli-Holmberg et al. fant i en case-studie fra 2019 at de fleste skolene i studien var preget av en kultur med fragmentert individualisme, med lærere som hovedsakelig jobbet på egenhånd med liten grad av profesjonsfellesskap. En hovedtendens fra studien er at det var lite samarbeid og koordinering mellom allmennlærere og spesialpedagoger. Når forskning ellers viser at lærersamarbeid har en positiv innvirkning på elevenes læringsutbytte, inkludert elever med spesialpedagogiske behov, reiser dette funnet bekymring for elevenes tilgang til likeverdig opplæring. Et lignende funn fant Buli-Holmberg et al. (2008) i undersøkelsen av spesialundervisning i Oslo: Spesialundervisningen kunne i mange tilfeller bli en egen virksomhet ved siden av ordinær opplæring, og det syntes å være lav grad av samordning mellom spesialundervisningen og den ordinære opplæringen.

*Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2018) viser at flere pedagoger i videregående skole i Oslo opplevde det som uklart hva som var deres oppgaver med tanke på spesialundervisning. En relativt høy andel av lærerne opplevde også at det i for liten grad ble lagt til rette for samarbeid mellom ulike lærere om elever med spesialundervisning, og revisjonen vurderte at det var en risiko for at særlig fellesfaglærerne ikke var tilstrekkelig involvert. Videre viser kommunerevisjonens *Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe* (Oslo kommune- Kommunerevisjonen, 2021), at skolene i liten grad syntes å legge til rette for veiledning av assistenter, selv om assistentene var sentrale i opplæringen. Funnene om manglende/krevende samarbeid blir understøttet av kommunerevisjonens undersøkelse av *Tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i Oslo vinteren 21/22* (Oslo kommune – Kommunerevisjonen, 2022),

hvor cirka en tredel av rektorene mente det var en utfordring at det var for lite samarbeid om elever med omfattende hjelpebehov i lærerkollegiet.

Det bør bli undersøkt nærmere hvilken synergieffekt man kan få av den kompetansen som er samlet på de mange byomfattende spesialavdelingene i kommunen, og videre vurdere tiltak som kan legge til rette for økt samarbeid om spesialundervisning på hele skolen. Man kan også kartlegge hvordan skolene får til internt og eksternt samarbeid om spesialundervisning, og bruke resultatet av undersøkelsen til å veilede skolene i hvordan man kan tilrettelegge for enda bedre samarbeid. En mulig vei kan være å dele eksempler fra skoler som lykkes. Et mulig tiltak for å legge til rette for samarbeid om spesialundervisning internt på skolene, kan være færre, men tydeligere bestillinger og styringssignal fra skoleeier til skolene.

### **Ressurser**

Ressurstilgangen (voksenteiteten) synes svært ulik mellom skolene i vår undersøkelse. Det meldes i stor grad om nok ressurser i de byomfattende spesialskolene og spesialgruppene, og i skoler som ellers blir forfordelt etter sosioøkonomiske kriterier i finansieringsmodellen. Vi får flere tilbakemeldinger om at det er vanskelig å strekke til som ansatt i store klasser, og at økonomien kan være krevende i skoler uten ekstra tilskudd med bakgrunn i finansieringsmodellen. Dersom følgen av dårlig økonomi blir vanskeligere læringsbetingelser, kan dette føre til at PPT vurderer at flere elever får rett til spesialundervisning for å få forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette kan igjen føre til en omfordeling av skolens ressurser, som gjør at man i neste omgang har færre ressurser/lærere til fleksibel bruk i tilpasset opplæring i klassene; en negativ, selvforsterkende spiral.

Tilgang på ressurser og voksendekning opptar de ansatte. Det er samtidig stemmer som uttrykker at flere ressurser ikke i seg selv betyr mer kvalitet i opplæringstilbudet. Det er like viktig hvordan man klarer å utnytte de ressursene man har, f.eks. hvordan man utnytter et tolærersystem i klassene.

Tilbakemeldingene fra informantene tegner et bilde av ulike elevforutsetninger i ulike skoler, og at ulik ressurstilgang gir ulike forutsetninger for å gi elevene forsvarlig utbytte av opplæringen. Skoleledere forteller at de har det hele ansvaret for skolens drift, inkludert økonomistyring, og at skolene drar med seg eventuelle overskudd eller underskudd til neste skoleår.

I *Den nasjonale evalueringen av SFO*, forteller foresatte om situasjoner hvor barnet kommer hjem utagerende og stresset fordi forholdene ikke er tilrettelagt i SFO (Wendelborg et al., 2018). Et eksempel som trekkes frem er at barnet blir overlatt til seg selv alene på et rom, eller er inne når øvrige barn er ute. Foreldrene opplever at tilbudet til barnet deres er avhengig både av ressurser og av holdninger i omgivelsene og enkeltpersoner

Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen (2017) finner at kommuners finansieringsmodell ser ut til å spille en rolle for pedagogisk praksis. De fleste kommuner har organisert seg med rammefinansieringsmodeller der ekstra ressurser blir utløst ved behov. En rektor beskriver en typisk situasjon der reduserte ressurser gjør det vanskeligere å oppfylle mesteparten av anbefalingene fra sakkyndige. En konsekvens er for eksempel at elever med 2-3 timer spesialundervisning pr. uke typisk har fått dette

omformet til å bli en del av og inkludert i ordinær undervisning, noe enkelte foreldre oppfatter som fjerning av et tilbud.

Cameron (2016) hevder at det er krevende å avgjøre om dagens tilnærminger til, og nivåer av spesialundervisning, er riktig. Hvis andelen elever som får spesialundervisning er for høy, risikerer man å bruke knappe ressurser feil, og samtidig potensielt forårsake mer skade enn nytte ved å stigmatisere og segregere elever i spesialundervisningsprogrammer. På den andre siden; hvis tilbudet om spesialundervisning er for lavt, kan det hende at barn med lærevansker ikke får den opplæringen de trenger og har krav på.

For å styrke ordinære skolars mulighet til å være et reelt tilbud for elever med omfattende hjelpebehov, kan det bli satt i gang piloter og forsøksprosjekt, jamfør bystyrets vedtak vedr. finansieringsmodell. Videre anbefales at skoleeier veileder skolene i god ressursutnyttelse.

### Elevenes perspektiv

De aller fleste elevene forteller om en undervisning som er passe vanskelig. Men for dem det gjelder, kan opplevelsen av for vanskelig eller for lett undervisning være svært frustrerende. En del av forklaringen på at elevene opplever at undervisningen har passe vanskegrad, *kan* f.eks. være at de ansatte kjenner elevene godt, at man har dialog om læring, at elevene kan bruke kompensatoriske hjelpemidler, at man er tro mot en treffende IOP, og at man kartlegger elevenes utvikling underveis. Det *kan* også handle om at mange av elevene som vi snakket med, har svært god voksendekning og enkel og rask tilgang til hjelp. Dette kan være positivt for mange. En utfordring kan likevel være at noen blir «godt vant», og veldig enkelt lener seg til en voksen for hjelp. Rekk-opp-handa-strategien de fleste velger når de står fast i læringsarbeidet, kan underbygge en slik forklaring.

Mange av elevene i utvalget beskriver en undervisning med stort fokus på lesing og skriving, og lite læring gjennom praktisk arbeid. Vi har ikke i denne kunnskapsinnhentingene hatt rammer til, mål om, eller mandat til, å sammenstille elevenes individuelle opplæringsplan (IOP) med den spesialundervisningen de får i skolen. Vi vet derfor ikke noe om sammenhengen mellom IOP og den opplæringen den enkelte elev får. Mange elever vil kunne dra nytte av ro og repetisjon, og mange av elevene med rett til spesialundervisning trenger spesifikt å øve både på å lese og å skrive. Noen av elevene opplever at dette er nyttig for dem. Andre lengter etter mer av noe annet, gjerne mer praktisk arbeid og mer variasjon.

I vårt utvalg, er det primært elevene i ordinært tilbud som forteller at de får spesialundervisningen «ute av klassen», mens elevene i spesialgrupper eller spesialskoler for det meste opplever/forteller at de er en del av fellesskapet i klassen hele tiden. En annen observasjon, er at elevene i videregående skole beskriver et mer allsidig og variert skoletilbud enn elevene i grunnskolen. De forteller om mer aktiv og praktisk undervisning enn det vi hører fra grunnskolen, og særlig fra ungdomstrinnet.

Fra elever både i ordinære og byomfattende spesialskoler og spesialgrupper, hører vi om noe uro i enkelttimer. Det er likevel fra elever i de byomfattende tilbudene vi hører om mest

frustrasjon/sinne og utagering. Dette kan være tilfeldige utslag i vårt utvalg. Det kan likevel være uttrykk for tendenser som er overførbare til flere skoler eller Osloskolen generelt, og som vi anbefaler å utforske videre. Kan det være slik at for en del byomfattende opplæringstilbud, vil det være en overhyppighet av elever med større utfordringer knyttet til adferd og emosjonell regulering, som gjør at dette i noen tilfeller påvirker læringsmiljøet negativt?

Noen elever synes det er vanskelig å reflektere over egen læring, men svært mange greier godt å uttrykke egne meninger om hva de trives med og hvordan de lærer best. De kan med fordel bli hørt og involvert, jamfør kapittelet om medvirkning.

### **Foresattes perspektiv**

Mange av de foresatte i spørreundersøkelsen er fornøyde med hvordan barna deres når læringspotensialet sitt. Det er likevel en del foresatte som mener at de i liten grad, eller bare delvis, lærer så mye som de har potensiale til å klare. Dette kobles av foreldrene i liten grad til for høye eller for lave forventninger fra skolen til elevene. Noen foreldre antyder at manglende utnyttelse/oppnåelse av barnas læringspotensial kan handle om «krevende setting og arbeidsform», at man føler seg utenfor, at det man mestrer ikke blir verdsatt i skolen eller svake faglige opplegg. Vi ser ingen systematiske forskjeller i opplevelsen mellom foresatte til barn i ulike skoleslag.

De aller fleste foresatte som har svart på spørreundersøkelsen, mener barnet deres har godt utbytte av spesialundervisningen de får. Noen beskriver utbyttet i sterke, positive vendinger. Et flertall av respondentene er foreldre til elever med spesialundervisning i alle fag, og de positive svarene kan derfor tolkes som en generell fornøydhets med utbyttet av det undervisningstilbudet skolen/avdelingen gir til deres barn.

Noen foresatte er svært tydelige på at en del elever med behov for spesielt mye hjelp, trenger tilbud i spesialskoler, og at dette kan gi det beste læringsutbyttet for disse elevene og en bedre skoledag for elever og ansatte i ordinære klasser.

Andre kommer med konkrete forslag til forbedringer av det spesialpedagogiske tilbudet, uavhengig av om man går i ordinært eller byomfattende spesialpedagogisk tilbud. Viktige forslag fra foresatte for å øke elevens læringsutbytte, handler om å vektlegge dialog og samarbeid med elever og foreldre, gjøre undervisningen mer praktisk, fokusere på det elevene mestrer og ha en raus tilnærming til at elever er forskjellige og har ulike behov.

### **Ansattes perspektiv**

Ansatte i case-skolene mener at elevene som får spesialundervisning i ulik grad får forsvarlig læringsutbytte. Faktorer som kan påvirke utbyttet, er ressurstilgang og voksentetthet, læringsmiljø, kompetanse, tempo og læringstrykk, samt muligheten for å drive variert og praktisk undervisning.

Finansieringsmodellen oppleves av mange ansatte som forutsigbar. Samtidig synes den å gi utslag i ulik ressurstilgang på skolene, delvis etter intensjonen i modellen. Det stilles likevel spørsmål ved

om modellen kan gi noen u hensiktsmessige følger gjennom uforholdsmessig stor skeivfordeling av ressurser, som gjør at enkelte skoler i større grad klarer å sikre forsvarlig læringsutbytte enn andre. Ressurstilgangen, vist for eksempel gjennom voksentetthet, kan bety noe for muligheten skolen har til å gi inkluderende og tilpasset opplæring. Samtidig kan flere skoler også ha et potensiale til å utnytte de ressursene man har på andre og kanskje mer hensiktsmessige måter.

Relasjoner og trygghet nevnes av ansatte som en forutsetning for å nå sitt læringspotensial. Opplevd trygghet kan variere, og kvaliteten i relasjoner kan delvis henge sammen med rammer, ressurser og tilgang til voksne, men det kan også være knyttet til klasse miljø, kultur og holdninger på skolene. Noen innspill går i retning av at det kan være lettere i noen av de byomfattende spesialtilbudene å gi trygge rammer for læring.

Også kompetanse og tilgang til veiledning synes å påvirke skolenes mulighet til å gi elever med rett til spesialundervisning forsvarlig utbytte. Mangel på ansatte med spesialpedagogisk kompetanse, skeiv fordeling av kompetanse mellom ordinær skole og byomfattende spesialtilbud, samt stor grad av assistentbruk med manglende veiledning, kan utgjøre en risiko for at ikke alle elever når sitt læringspotensial.

En del ansatte løfter fram en utfordring med høyt tempo i opplæringen i ordinær skole: Noen informanter uttrykker at man i de byomfattende tilbudene i større grad kan tilpasse tempoet i læringen til den enkelte elev, og sikre at man faktisk har lært noe før man går videre til neste nivå eller kompetansemål. Dette kan henge tett sammen med læringstrykk, hvor en del ansatte også kan være urolige for lavt læringstrykk og tempo for en del elever i de byomfattende spesialtilbudene

Flere ansattstemmer melder tilbake om at skoleløpet kan være for teoretisk for en del grupper av elever, og at dette kan hemme læringsutbytte for elever som profitterer på praktiske tilnærminger til læring.

### **5.3.2 Kartlegging læringsutbytte – casestudie Oslo**

Problemstillingene i dette delkapittelet er belyst gjennom intervju av elever som får spesialundervisning, intervju av ledere og ansatte, samt gjennom spørreundersøkelse til foreldre til barn med vedtak om spesialundervisning

Vi vil først presentere tilbakemeldinger fra foresatte og elever om hvordan de mener elevene får utviklet læringspotensialet sitt. Videre vil vi presentere brukernes innspill til hvordan eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial, før vi viser ansattes meninger om i hvilken grad elevene med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte av opplæringen.



### **Brukerperspektivet: I hvilken grad elever og foresatte opplever at eleven får utviklet sitt læringspotensial**

#### Elevperspektivet:

Elevene som deltar i intervjuene, blir utfordret til å beskrive en vanlig skoletime. Noen synes det er litt vanskelig å svare på det spørsmålet, og vi ber dem i stedet beskrive den siste timen de hadde eller den siste norsktimen. De får også mulighet til å beskrive forskjellen på undervisningstimer der de er sammen med klassen, og der de eventuelt er ute av klassen, alene eller i gruppe.

Noen beskriver skoletimene som bra, andre som kjedelige. Veldig mange snakker varmt om praktisk-estetiske fag. Vi hører noen fortelle at de leser inn lydfiler i engelsk, noen husker en gang de spilte inn film. En elev i en spesialgruppe forteller at hen kan bruke konkreter i matematikk, og at det da blir lettere å lære. En elev på videregående snakker begeistret om dialog: «Lærer snakker først. Så snakker vi elever sammen. Kommunikasjon med elever, det er bra. Snakker to og to, eller klassen. Løse problemstillinger.» Et overordnet inntrykk er likevel at veldig mange timer beskrives på samme måte, spesielt i grunnskolen, og at de handler om å løse oppgaver skriftlig. Et knippe elevutsagn viser dette:

*I matematikk arbeider vi med oppgaver, så kommer læreren og ser om vi har svart rett. Vi sitter hver for oss, på rekke, foran og bak. I norsk jobber vi med pc, i matematikk på ark. Greit å arbeide slik. (elevstemme)*

*I dag skulle vi skrive 5 setninger til et bilde. Jeg skriver på pc. Jeg får problemer hvis jeg skriver på ark. I matte skriver jeg på ark. Jeg får oppgaver på et ark som jeg skal jobbe med. Jeg er selvstendig i matematikk. Jeg sitter og gjør det jeg skal. Kan si fra til en voksen hvis jeg trenger hjelp. Det pleier på være lærer og assistent i klassen. (elevstemme)*

*Vi får alltid bøker av lærerne, så begynner vi å jobbe i dem. Til slutt får vi gjøre det vi vil. (elevstemme)*

*Hvordan er timene? Matteoppgaver, så gir læreren meg oppgaver, når jeg er ferdig så får jeg nye. I norsk får vi oppgaver vi skal jobbe med. F.eks. skal jeg skrive setninger til et bilde, så kommer lærer og leser gjennom når jeg er ferdig. Diskuterer ikke med andre. Kjedelig. (elevstemme)*

En elev forteller at hen liker godt å sitte for seg selv og skrive i timene. En annen elev sier at det blir kjedelig, og da begynner noen å tulle: «Noen ganger detter jeg litt ut og begynner å snakke med noen andre elever. Hvis det er mye bråk, er det ikke alltid like lett å få hjelp.» En elev på ungdomstrinnet sier hen liker musikk, men ikke musikktimene: «Får ikke lære instrument, ble ødelagt sist, sier læreren.»

Når elevene i ordinært tilbud beskriver timer ute av klassen, forteller de om at de får god hjelp. Lærer forklarer godt. Det er rolig. De gjør oppgaver eller leser for lærer.

Elevene på videregående skole i utvalget, beskriver i større grad varierte skoledager og varierte undervisningstimer: Finne dikt på biblioteket, lage presentasjoner i PowerPoint, lage skuespill og film. En av elevene synes siste engelsktimen var fin: «F.eks. engelsktime i dag: Skulle oversette fra norsk til engelsk. Vi hørte på musikk, oversatte og så danset vi til TikTok.» Noen av de videregående elevene har tilbud på alternativ opplæringsarena en dag i uken. Flere av dem forteller også om mer praktisk undervisning på grunn av programfagene, og én av dem sier: «Dumt at man ikke har yrkesfag på ungdomsskolen. Man har jo sløyd, men det er ganske lite.»

Noen av elevene liker flere fag på skolen, og de trekker stort sett frem det de mestrer og får til. Noen forteller at de liker matematikk, men de fleste grunnskoleelevene sier at de liker praktiske fag, som kroppsøving, musikk og mat & helse. Elever på videregående trekker gjerne frem programfagene og praktisk arbeid i f.eks. verkstedet.

En elev forteller at hen «trives ikke med timene. Kjedelige. Det eneste jeg liker er gym, mat og helse. Fagene jeg føler jeg får til.» En annen elev forteller at hen trives veldig godt nå når hen går på videregående, men at det ikke var så kjekt på ungdomsskolen:

*Trives veldig godt. Hyggelige lærere. Hvis jeg spør om hjelp så får jeg det ... Ungdomsskolen ... trivdes ikke like godt der. Jeg liker å bruke hendene, ikke sitte på rompa. Var strevende, lange dager, fikk ikke bruke kroppen. Litt skolefag og litt verksted hver dag, det liker jeg.*

Det mange av elevene i utvalget trives lite med, er når fagene blir for vanskelige og for teoretiske. Da opplever de ofte at det blir bråk i timene og at de ikke lærer så mye.

«De regnestykkene som læreren gir meg, skjønnte jeg ikke helt i starten, men forstod det bedre når en voksen forklarte meg det. Synes det er fint med utfordringer noen ganger, og det får jeg her. Hvis jeg trenger hjelp, kan jeg bare spørre om hjelp.» Utsagnet kommer fra en elev i en spesialgruppe, og det kan representere svarene fra flere elever; Mange av elevene sier i intervjuene at det de skal lære ofte er passe vanskelig, og at de kan spørre en voksen dersom de trenger hjelp: «Noe er lett, men også vanskelig. Passelig sånn som det er nå,» og «Det er bare å snakke ut, de voksne er der for deg. Det er lett å få hjelp fra lærer eller fagarbeider.»

Det er likevel ikke alltid man treffer riktig vanskegrad i undervisningen, og det kan være veldig krevende for en del elever: «Noen ganger for lett, andre ganger kjempevanskelig. Da kommer plutselig sinnet mitt, da blir jeg en annen person, og det vil jeg ikke. Da gir læreren meg noe lett og praktisk, og da går det over.» En annen elev virker oppgitt over at undervisningen i engelsk er for vanskelig, og at han føler at de voksne ikke hører på ham.

En elev uttrykker frustrasjon over at fagene kan bli for lette: «Fagene er lette, det er det jeg ikke liker ved skolen.» På spørsmål om eleven har sagt fra til lærer om dette, så svarer hen nei: «Hvis jeg sier det, så får jeg bare mer arbeid. Jeg liker ikke å jobbe mye.» Vi tolker svaret som at eleven står i et dilemma: Det oppleves kjedelig når det er for lett, men alternativet – å si fra til lærer – gir han bare mer av det samme, og ikke nødvendigvis noe annet og mer stimulerende.

Elevene viser til relativt få strategier når de står fast og trenger hjelp. En elev forteller at hen prøver en gang til, før hen eventuelt går til neste oppgave. Et par elever forteller om ulike konkrete, kuler og klosser, som de finner fram og bruker for å løse vanskelige matematikkoppgaver. Noen elever har kompensatoriske hjelpemidler som rettskrivingsprogram og programmer for talesyntese. De aller fleste melder likevel tilbake om at de bare spør en voksen. Noen vektlegger at de rekker opp hånden først, og de fleste opplever at hjelpen kommer fort, av lærer eller fagarbeider/assistent.

Et stort spørsmål om riktig vanskegrad, riktig skoleløp og skoleslag, handler om elever i videregående skoles mulighet for å få vitnemål. Elevene vi snakker med, har drømmer og ambisjoner, og noen av dem som går tilrettelagt løp, og som dermed får kompetansebevis, tenker på om de heller burde gått ordinært løp for å kunne få vitnemål: «Jeg får ikke vitnemål, men kompetansebevis. Har lyst å jobbe i utlandet. Jeg føler at jeg kanskje kan klare å få vitnemål, men jeg vet ikke.»

#### Foresattperspektivet:

##### *Læringspotensial*

De fleste foresatte i undersøkelsen sier at deres barn når sitt læringspotensial bra eller ganske godt på skolen: «Hen lærer stadig nye ting.» og «Det går framover.» er eksempler på korte kommentarer og begrunnelser for dette.

De som ikke i like stor grad opplever at eleven når sitt læringspotensial, beskriver dette på ulike måter. En foresatt mener barnet mangler kunnskap i flere fag, en annen at barnet opplever å «ha litt mer å gå på, på læringsfronten.» En tredje foresatt (ved ordinær skole) opplever at eleven når sitt læringspotensial i liten eller moderat grad, og at hen står fast på en del områder selv med god tilrettelegging. En foresatt på en spesialskole sier det ikke er bra med aldersblanding, og at de ikke følger pensumet som ordinære klasser følger.

En foresatt forklarer manglende utnytting av sitt barns læringspotensial med å føle seg utenfor og ikke passe inn:

*Jeg tror ikke mitt barn når sitt læringspotensial på skolen. Det er en kombinasjon av det å føle seg utenfor i skolesituasjonen og ikke passe inn på noen arenaer. Om det hadde vært arenaer på skolen som hen mestret og som av de andre ble ansett som "like viktig" hadde nok potensialet for læring blitt bedre.*

Respondenten antyder med dette også at det er noe i skolen som anses som viktigere enn noe annet, og at dersom man ikke mestrer på disse arenaene, så er det vanskelig å nå sitt læringspotensial.

En annen foresatt forteller om tre «bortkastede» år i videregående skole:

*Det er vanskelig å svare på når det gjelder en elev med store lærevansker, men hen sier selv at hen føler at hen lærer noe nå, i motsetning til de 3 foregående årene på en annen vgs. skole hvor hen ikke lærte noen ting. Da gikk hen på NN linje på NN skole (vår anonymisering), men det var ikke noe faglig opplegg for NN-linje i spesialklassen og hen fikk heller ikke praksis*

*noen av årene. Det var en fadese og hen kastet bort 3 år av livet sitt uten å få noe kompetanse tilbake. Hen ble lovet et kompetansebevis, men gikk ut etter 3 år med ingenting.»*

De foresatte er nærmest samstemte i at kravene og forventningene som barnet møter i skolen, er passe. De beskrives som naturlige, realistiske, godt tilpasset, avklarte og korrekte. En foresatt skriver at «Barnet er trygt, medvirker og vet hva som forventes av det.» Et par av svarene forteller imidlertid at kravene som elevene har møtt på tidligere skoler har vært for harde, men at de nå er justerte til et mer riktig nivå. Bare én foresatt mener at kravene til eget barn kunne vært høyere.

#### *Utbytte av spesialundervisning*

*Livreddende? Barnet begynte å gråte da det ved en misforståelse trodde det skulle tilbake i vanlig skole. Nå lærer barnet seg å leve et liv på sine egne premisser. Det er ikke alle barn som skal lære seg algebra, noen må få være verdensmestere i å telle til 10 også. (Foresattstemme forsterket avdeling)*

Slik vurderer en foresatt utbyttet av den spesialundervisningen som barnet mottar. Skildringen beskriver på en sterk måte den betydningen riktig og god spesialundervisning kan ha. Også andre beskriver utbyttet av spesialundervisningen som både svært godt og betydningsfullt for eget barn:

*Uvurderlig. Da hen begynte på NN-spesialavdeling (vår anonymisering) var det som om hen ble skapt på ny. Nysgjerrighet og overskudd kom raskt, og med det kom læring på mange plan, sosialt som faglig. (Foresattstemme forsterket avdeling)*

*Hen hadde ikke hatt den kompetansen som hen har i dag om hen ikke hadde fått spesialundervisning. Tror også hen kanskje ikke hadde ønsket seg til skolen hver dag. (Foresattstemme forsterket avdeling)*

Et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen vurderer egne barns læringsutbytte av spesialundervisningen som godt. Formuleringer som «veldig bra», «vi er fornøyde», «godt» og «greit» går igjen. En foresatt sier at «Det hadde ikke gått uten, så det er veldig stort utbytte.»

En foresatt vurderer utbyttet som godt, men likevel med forbedringspotensial til å møte elevens utfordringer på rett nivå. En annen skriver at hen ikke vet, for det er lite informasjon.

Mange av de foresatte som svarer på undersøkelsen, har barn som får spesialundervisning i alle eller de fleste fagene. Slik sett kan man tolke svarene også som et uttrykk for opplevelsen av læringsutbyttet disse barna generelt har av undervisningen på skolen.

Noen få av informantene er foresatte til elever som har spesialundervisning bare i noen av fagene, primært teoretiske fag som norsk, engelsk og matematikk. Vi har få innspill som sier hvordan foreldre til disse barna vurderer utbyttet av spesialundervisning sammenlignet med ordinær undervisning, og utsagnene peker litt i ulike retninger. Noen vet ikke, og noen opplever at utbyttet er bra både i spesialundervisning og ordinær undervisning. En foresatt sier at utbyttet av spesialundervisning ikke er bra sammenlignet med den ordinære undervisningen, mens andre forteller at det er «som natt og dag. Undervisning uten spesialundervisning er nærmest uten utbytte for ham.»

### **Brukerperspektivet: Hvordan elever og foresatte mener at eleven bedre kan utvikle sitt læringspotensial?**

#### Elevenes perspektiv:

På spørsmål om hvordan elevene lærer best, og hva som skal til for at de skal lære enda mer på skolen, får vi mange ulike svar. Vi tar med et stort utvalg av svarene her, av flere grunner: Den første handler om at elevenes læring er utgangspunkt for arbeidet i skolen, og for denne utredningen. Det er når elever ikke får nok utbytte av det ordinære tilbudet, at de kan få rett til spesialundervisning. Vi ønsker derfor å fremheve elevstemmen. Den andre årsaken handler om at elever er forskjellige. De har ulike utfordringer knyttet til læring, og opplever at noen måter å lære på, passer bedre for dem enn andre. Sitatene viser denne variasjonen. Den tredje årsaken vi ønsker å vektlegge, handler om at elevene i sine svar også viser at mange er bevisste på hvordan de liker å lære, at flere har veldig konkrete innspill, kompetente råd og meninger som det er verdt å lytte til for de voksne i skolen.

#### Elevers utsagn om hvordan de lærer best:

- *Når vi er ute (spesialundervisning i gruppe, vår merknad). Da får jeg mer ro til å lære mer. Og læreren gjør det på en ok måte (Elevstemme)*
- *Steg for steg. Ikke for fort. Det tar tid å lære. At læreren hjelper deg når du rekker opp hånda. At du får raskt hjelp. (Elevstemme)*
- *Kunne gjerne hatt litt lettere fag på slutten av dagen. (Elevstemme)*
- *Jeg synes vi kunne hatt mer prøver sånn som på videregående, slik at vi kunne forberede oss bedre. Husker det lærerne lærer oss hvis det er viktig. Glemmer fortere hvis jeg ikke synes det er viktig. (Elevstemme)*
- *Ville hatt mer aktivitet, mindre høre på læreren. Høre litt på læreren, så ha mere frihet. Man trenger ikke så mye skole for å komme seg frem. Jeg kunne lært alt jeg lærer på skolen hjemme. Alfabetet og alt det der. Jeg kan lære mye fra internett. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best ved å følge med i timene. Noen ganger vanskelig og noen ganger lett. Vet ikke hva som får meg til å jobbe, bare automatisk kanskje. De voksne er flinke til å hjelpe når jeg trenger det. (Elevstemme)*
- *Jeg liker lydbok. Enkle. Før, fra min første skole, da måtte jeg tenke mye. Her på skolen har jeg lært mye, da klarer jeg å begynne på oppgaver med én gang. Man lærer mer og mer når man blir større. (Elevstemme)*
- *Ikke gi meg vanskelige oppgaver. (Elevstemme)*
- *Jeg liker ikke å skrive på papir. Å «type» på iPad går bra. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best av å snakke. Gjøre oppgaver, hvis man ikke forstår spør man bare lærerne, det er det man lærer best av. Matematikk kan være vanskelig, da er det bare å spørre. Hvis jeg får hjelp, klarer jeg det på egenhånd. (Elevstemme)*

- *Skulle ønske at vi kunne ha praksis utenfor skolen. Men det har ikke vi, vi har på NN gård, men skulle ønske vi kunne være på KIWI eller noe slikt. Blir på en måte praksis på skolekjøkkenet. (Elevstemme)*
- *Lærer må snakke med eleven om hvordan eleven lærer best. (Elevstemme)*
- *Jeg lærer best ved at folk viser meg i praksis. F.eks. tegninger jeg ikke forstår, ser det på video, så forstår jeg det. I de fleste fagene sitter du bare på klasserommet og skriver. Mye teori. Jeg spør om hjelp hvis jeg ikke forstår. Lærerne må være flinke til å forklare, men flere mulige forklaringer. Sånn at hvis jeg ikke skjønner det, så kan de forklare det på en annen måte. (Elevstemme)*
- *Lærer best ved å bruke hendene. (Elevstemme)*
- *Noe på skolen har vært vanskelig, men elevene må ikke gi opp. Noen trenger mere tid. På ungdomsskolen traff de godt. Bra på barneskolen også, men best på ungdomsskolen og videregående. På grunn av engasjerte lærere, og energien. Det må være bra kjemi mellom lærer og elev. (Elevstemme)*

Elevene lærer på ulike måter. Flere ønsker ro og rask hjelp. Andre trenger aktivitet, praktisk læring, tillit og frihet. En del av elevene vi snakket med trenger nok tid og repetisjon. Noen liker bedre nettbrett enn papir. Noen av elevene ønsker å være ute av klassen, andre liker det ikke. Noen lærer godt når de diskuterer med klassekamerater, andre når de hører på en engasjert lærer. Elevene gir uansett uttrykk for å like det de mestrer, og mestre det de liker.

#### Foresattes perspektiv:

De foresatte har flere innspill til hvordan elevene kan få bedre utbytte av spesialundervisningen, og slik i enda større grad nå sitt læringspotensial. Noen eksempler fra svarskjemaene: Lærer trenger mer tid til hver elev. Elevene trenger å lære mer studieteknikk. Man trenger mer integrering av elever fra spesialavdelinger i ordinære klasser. En foresatt mener like godt at skolene må fortsette som de gjør, og en annen foresatt sier det slik:

*Vi opplever at spesialskolen gjør en svært god innsats i å la barnet nå sitt menneskelige potensial. (foresattstemme)*

Flere av respondentene trekker fram dialog og samarbeid som viktig, at skolene med fordel kan ha hyppige samtaler og lytte til elever og foreldre med fokus på barnets opplevelse. En foresatt understøtter dette når hen sier at skolene må være «villige til å prøve ut nye læringsmetoder. Kreative i tilnærmingen til læring. Tillate digital læring når hen sier at hen lærer best digitalt.»

En annen foresatt fremstår selv som både kreativ og konstruktiv i sitt forslag, hvor hen vektlegger et mer temabasert og praktisk tilsnitt også over teoretisk læring, noe som også gir assosiasjoner i retning av dybdelæring og nytt kompetansebegrep, jamfør fagfornyelsen:

*«Flere praktiske oppgaver, som innebærer teoretisk forståelse. Eksempel: hvis du skal snekre en hylle på sløyden kan man i tillegg til å slå inn en spiker, lære seg å følge en bruksanvisning*

*(lese) måle lengde og vinkler (matte) i tillegg til selve snekningen. Denne tankegangen tror jeg ville hjulpet mange, inkludert mitt eget barn. (foresattstemme)*

En av de foresatte oppsummerer mye av det foregående ved å holde fast på elevperspektivet, tilpassing og mestring - med en raus tilnærming:

*«Åpne for at alle lærer forskjellig, at man trenger pauser for så å kunne prestere igjen. Møte eleven med forståelse, omsorg og medfølelse. Det er ikke lett å være en som aldri får til det alle andre får til. Fokus på det eleven er god på, ikke det hen ikke får til» (Foresattstemme)*

Et par av respondentene, én fra ordinær skole og én fra spesialgruppe, er svært tydelige når de skriver at de elevene som trenger det, må få tilbud på spesialskoler:

*La spesialskolene ta seg av de som trenger disse skolene. Å tvinge barn med spesialbehov inn i vanlige skolerammer, er destruktivt for læring og liv generelt. Plassert der de ikke har mulighet til å blomstre vil de i det minste bare visne hen og bli en skygge av seg selv. Eller de kan komme til å agere ut sin frustrasjon over å alltid forsøke å forstå og passe, helt uten å ha verktøyene for å få til dette. Slikt kommer lett ut som ukontrollert sinne, og før man vet ordet av det er et nysgjerrig og lekent barn blitt stemplet som et problem av mennesker som ikke har forutsetninger til å hjelpe slik det trengs. I tillegg tar det viktige ressurser vekk fra barna i vanlig skole, og vanskeliggjør arbeidsdagen til alle som må hankses med barna som presses inn i rammer de ikke har mulighet til å håndtere. Alle straffes når man gjør slikt. La spesialskolene ta seg av de som trenger dem. (Foresattstemme)*

*Den generelle skolen kan slippe å ta ansvar for de barna som trenger spesielt mye hjelp, ved å etablere flere spesialklasser og -skoler. Slik vil barna som trenger det få den roen og det armslaget de trenger for å lære seg å knyte skolisser, finne seg hobbyer, kanskje lese, kanskje regne, og bli voksne fungerende mennesker som ikke har med seg et taperstempel allerede fra første klasse. Og du slipper lærere som er tynnslitte av å prøve å lage et tilbud til elever som tar faget på et blunk, og elever som har glemt hvilken planet de befinner seg på, på et blunk, samtidig. Det er faktisk ikke et reelt tilbud å "la barnet løpe frem og tilbake i gangene for at hen skal kunne konsentrere seg i de neste fem minuttene" Var det virkelig planen for undervisning de neste 10 årene? (Foresattstemme)*

### **Ansattes perspektiv: I hvilken grad mener lærere og andre ansatte at elevene med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte av opplæringen?**

Ansatte i case-skolene mener at elever med spesialundervisning i ulik grad får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Vi opplever ærlige tilbakemeldinger om at det kan være krevende å gi alle elevene det de har krav på: «Voksne samles til debrifing etter undervisning hver dag. Sjelden jeg går ut av timene og opplever at dette var en god læringsøkt.» Samtidig har vi et inntrykk av at mange elever med spesialundervisning likevel opplever et trygt læringsmiljø med ekstra hjelp av lærer eller assistent, i eller utenfor klasse/gruppe, og dermed i stor grad får hjelp til å nå læringspotensialet sitt. Tilbakemeldingene tyder på variasjon i den enkelte lærers forutsetninger som klasseleder for å bygge

et trygt læringsmiljø som rammer inn differensiert undervisning på en god måte. Ulike skolekulturer, ulike spesialpedagogisk- og metodekompetanse blant lærere, samt voksentetthet synes også å gi ulike forutsetninger for å lykkes med å gi alle elevene forsvarlig utbytte av opplæringen. Det kan være ekstra krevende å sikre elever med store sammensatte hjelpebehov et forsvarlig læringsutbytte.

Flere faktorer spiller inn for at elevene skal nå læringspotensialet sitt. Videre følger en oppsummering av ansattes innspill:

### Ressurser

Ressurstilgangen (voksentettheten) synes svært ulik mellom skolene. Det meldes i stor grad om nok ressurser i de byomfattende spesialpedagogiske tilbudene, og i skoler som ellers blir forfordelt etter sosioøkonomiske kriterier i finansieringsmodellen. Noen skoler sier de ikke klarer å bruke opp ressursene sine: «Det er begrenset hvor mange nye stoler vi kan kjøpe.» En ansatt ved en spesialgruppe forteller at «Her har vi veldig små grupper med veldig god voksentetthet – elevene profitterer veldig godt på dette.» Motsatt forteller et medlem i ressursteam på ordinær skole: «Det er så store klasser – så mange elever per lærer ... når det er så mange elever – så mange behov – man løper om kapp med klokken.» Vi får mange tilbakemeldinger om at det er vanskelig å strekke til som ansatt i store klasser. Når læringsbetingelsene blir krevende, kan dette føre til at PPT vurderer at flere elever får rett til spesialundervisning for å få forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette kan igjen føre til en omfordeling av skolens ressurser, som gjør at man i neste omgang har færre ressurser/lærere til fleksibel bruk i tilpasset opplæring i klassene; en negativ, selvforsterkende spiral.

Tilgang på ressurser og voksendekning opptar de ansatte. Det er samtidig stemmer som uttrykker at flere ressurser ikke i seg selv betyr mer kvalitet i opplæringstilbudet. Det er like viktig hvordan man klarer å utnytte de ressursene man har, f.eks. hvordan man utnytter at man er to lærere samtidig i en klasse. En stemme er tydelig på at dette i noen tilfeller utnyttes mer for å lette ansattes arbeidsbyrde, enn til å øke kvaliteten i undervisningen. Vi har likevel ingen indikasjoner som tyder på at dette verken er en utbredt oppfatning, eller en utbredt praksis i Oslo skolen.

### Relasjon og trygghet

Voksentetthet og ressurser kan henge sammen med i hvilken grad man er i stand til å bygge nødvendige relasjoner med elevene: «Tror kanskje vi her på skolen får bedre kontakt med elevene, særlig vi på tilrettelagt.» Samtidig handler ikke relasjoner bare om antall elever per voksen, men det er i stor grad avhengig av skolekultur og holdninger: «Tror det også er generelt for skolen, må ha god kontakt med elevene for å komme et stykke på vei med dem. Elever som har gått herfra til andre skoler banker fort på døren og vil tilbake. På andre skoler blir de ikke sett i samme grad som her.»

En ansatt i en byomfattende spesialgruppe forteller at flere av elevene som går i avdelingen kunne vært i ordinære klasser hvis det ble lagt til rette for det: «Går mye på det sosiale og trygghet.» Trygghet trekkes frem som en klar forutsetning for å lære, og ansatte opplever at ikke alle elevene har en slik trygghet i ordinært tilbud: «De som kommer fra ordinær klasse, har oftere strategier for å skjule. ... Har kanskje sluttet å prestere helt; Bedre å ikke vise noe, enn å vise hvor svak man er. De



som har gått i gruppe på barneskolen er vant til å jobbe på sitt eget nivå, da er ikke skolearbeidet for vanskelig.» En ansatt mener tryggheten eleven nå får i en spesialgruppe, gjør dem i stand til å lære.

### Kompetanse og veiledning

Vi har tidligere i rapporten vist at Oslo har relativt høy andel assistenter i skolene, både i ordinær undervisning og i spesialundervisningen. Stor andel av assistenter i spesialundervisningen kobles samtidig til for svak kompetanse og manglende resultat av spesialundervisningen (Nordahl et al., 2018). Ansatte melder i noen grad om at bruk av assistenter kan gå ut over kvaliteten i opplæringstilbudet, at det kan være som «natt og dag» å ha en ekstra pedagog heller enn en assistent.

Flere ansatte melder samtidig om manglende kompetanse på spesialundervisning blant pedagoger, og savner veiledning og kursing: «Kunne fått mer kursing.» «Trenger å vite mer om den enkelte: Alt fra leger til andre fagpersoner som kan litt om problemet. Hørselshemmet elev: Få tips om hvordan vi kan legge best mulig til rette.» «PPT-samarbeidet har blitt bedre siste to år. Skulle gjerne hatt hen her på skolen flere dager per uke.»

### Tempo

Riktig tempo i opplæringen er viktig for at elevene skal nå læringspotensialet sitt. En ansatt i en byomfattende spesialgruppe forteller:

*Det jeg har lært her på kort tid: her får man bruke nok tid til å lære ting ordentlig. Ikke masse tid til prøver og tester. Her kan vi holde på til vi ser at eleven har lært seg det vi har satt som mål. I det ordinære ... har alle temaene man må komme seg gjennom. I gruppe kan man jobbe slik, men ikke hvis man skal gå inn og ut av klassen. Var vanskelig å omstille seg fra ordinær skole, det at man måtte forholde seg til oppsatt plan, men i stedet være fleksibel og la elevenes faktiske læring være styrende. At vi venter med å gå videre til tiden er inne. Vi må gå gjennom oppgavene flere ganger, tar lengre tid å komme i gang, enn på andre skoler.*

Særlig ansatte i videregående skole forteller at tempoet som kreves i undervisningen for å jobbe med og nå de ulike kompetansemålene og ferdighetene, gjør det vanskelig å tilpasse til elever med behov for spesialpedagogisk hjelp.

### Læringstrykk

En leder forteller at hen blir mer og mer skeptisk til læringsutbyttet som en del elever med spesialundervisning får. Hen mener undervisning i egne grupper for elever med spesialundervisning kan gjøre noe med læringstrykket:

*Elever med IOP får ikke det samme utbytte av undervisningen som elevene i ordinær undervisning. Ser skumlere og skumlere ut med de små gruppene ... Det gjør noe med deg – senker innsats og forventning. Rektor forteller at spesialundervisning er en verkebyll. Gikk nettopp gjennom nasjonale prøver – utvikling fra 8. til 9. trinn ift. til dem med IOP: Ikke den fremgangen vi skulle ønske. Et tveegget sverd. Hadde man fått bedre resultater uten IOP? Hva hadde resultatet blitt om man i større grad knyttet til ordinære løp? Vanskelig å vite.*

En ansatt i videregående skole er skeptisk til hvordan man utformer en del IOP-er, at de kan sette begrensninger for læring heller enn å åpne muligheter: «IOP gir en rettighet, men hvis det setter grenser, så virker det mot sin hensikt. Jeg er motstander av IOP om hva elevene skal lære. Burde heller legge rutiner for tilrettelegging. Mye mer rammene og tiltakene, men ikke begrensninger for læring. Spesielt på yrkesfag.»

Hvilket læringstrykk som er riktig, hvor mye man kan og skal kreve av den enkelte elev, kan være krevende å vurdere. Det handler blant annet om forutsetninger for læring i klassen:

*Kommer an på hvilken klasse man kommer i. Vi har eksempler på at det faglige i klassen ikke blir prioritert. Fordi det er brannslukking i forhold til atferd hele tiden. En balanse i forhold til hvor mye man skal kreve, hvor lenge eleven klarer å være konsentrert. Veldig mange forhold som spiller inn. Dilemma at man vet at vi har elever som vi kan løfte faglig, men klarer det ikke innenfor gruppen. Men må også ta vare på dem som presterer lavt.*

En ansatt i et byomfattende spesialpedagogisk tilbud problematiserer for høyt læringstrykk for noen elever, og forteller samtidig om manglende rollemodeller blant elevene: «Høyere læringstrykk her ville vært frustrerende, fordi det skjer så mye på det sosiale som må løses før man er klar for å jobbe og lære. Det som mangler her, er gode rollemodeller. En som går foran og viser vei, som kommer inn til timen og gjør det man skal og det som blir forventet.»

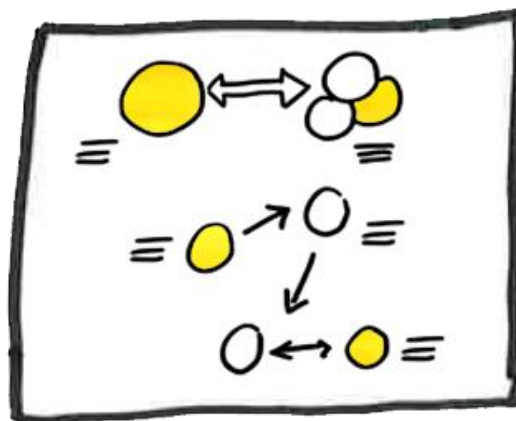
#### En teoretisk skole

Noen ansatte mener at skolen i dag er veldig teoretisk, og at dette er en ulempe for flere grupper av elever. En informant sier at «ungdomsskoleløpet er for teoretisk.» En annen mener at det i større grad burde vært mulighet for samarbeid med bedrift. Fra videregående hører vi at man klarer å tilpasse godt i noen fag, f.eks. i praktiske fag «der mester-/svenn-pedagogikk legges til grunn. Større utfordringer i fellesfagene.»

## 5.4 Organisering av spesialundervisningen

I dette delkapittelet svarer vi på følgende problemstillinger:

- Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolens ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?
- Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?
- Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?
- Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?



Illustrasjon 9: Organisering av mange ulike elementer.

Det blir videre presentert hvordan et utvalg grunn- og videregående skoler i Oslo organiserer spesialundervisningen. Informasjonen som er samlet inn er av kvalitativ karakter.

### 5.4.1 Sammendrag

Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolens ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?

Samtlige case-skoler opplyser at det er mangel på spesialpedagogisk kompetanse og at det er vanskelig å rekruttere personer som har både formell undervisningskompetanse og spesialpedagogisk kompetanse. Norconsult anbefaler at Oslo kommune gjør skolene kjent med og oppfordrer dem til å benytte de tilbud og muligheter for etter- og videreutdanning som kommunen har etablert pr. i dag.

Case-skolene opplever at tildelingsmodellen til en viss grad legger for stor vekt på skolens lokalisering og elevers diagnoser, og mindre på det faktiske spesialpedagogiske behovet ved skolen. Oslo kommune bør evaluere tildelingsmodellen opp mot erfaringene til skoler i de ulike bydelene.

Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?

Case-skolene benytter den tilgjengelige spesialpedagogiske kompetansen inn i ressursteamene og til arbeid med elevene. Tilgjengelig spesialpedagogisk kompetanse benyttes i hele tiltakskjeden fra avklaring rundt elevens behov for spesialundervisning til utarbeidelse av IOP og rapport om gitt spesialundervisning.

Case-skolene opplever at de utnytter tildelte ressurser til spesialundervisning på en måte som er til beste for elevene.

### Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?

Case-skolene har utarbeidet årshjul for arbeide med å avdekke behov for og oppfølging av elever med spesialpedagogiske behov. De utarbeidete rutinene og systemene følger føringer rundskriv 2-2022 og Udirs veileder om spesialundervisning. Ved samtlige case-skoler er dette arbeidet lagt til ressursteamet.

Det er avdekket at det mellom case-skolene, og internt på case-skolene, er svært ulik praksis for å sikre en sammenheng mellom spesialundervisningen og den ordinære undervisningen. Norconsult ser behovet for at det utarbeides felles rutiner som sikrer at dette ivaretas.

Norconsults oppfatning er at retningslinjer for håndteringen av personopplysninger i Websak oppleves som et hinder i arbeidet med utarbeidelse av IOP. Case-skolene opplyser at lærere som er tillagt oppgaven med å utarbeide IOP i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering, ikke har tilgang til disse dokumentene i Websak. Denne barrieren gjør at det lokalt etableres en praksis for å tilgjengeliggjøre denne informasjonen som ikke er i tråd med regelverket for håndtering av personopplysninger.

### Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?

Case-skolene sikrer medvirkning fra elever og foresatte i all hovedsak gjennom muntlig dialog. Formelle skriv og samtykke, vedtak om spesialundervisning og IOP formidles i Websak. Rutinene oppleves av case-skolen som tilstrekkelig for å sikre medvirkning. Det er i intervjuene ikke kommet fram hvordan den muntlige informasjonsutvekslingen og medvirkningen dokumenteres. Norconsult ser behov for at de rutiner skolene har for slik dokumentasjon blir kartlagt, og eventuelt fulgt opp med å utarbeide rutiner som sikrer dokumentasjon av innhold i og sporbarhet i saksgangen.

#### **5.4.2 Bakgrunn**

Kartleggingen bygger på:

- Intervju med rektor, PPT-rådgiver og ressursteam ved hver av de åtte case-skolene. Antall deltagere fra ressursteamene var mellom én og tre personer.
- Tilbakemeldinger fra case-skolene på hvordan ressurser og kompetanse brukes til gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen.
- Gjennomgang av hvordan systemer og rutiner er innarbeidet i skolens rutiner/årshjul for å oppfylle retten til spesialundervisning.
- Tilbakemelding fra case-skolene på hvordan skolens systemer og rutiner fremmer og sikrer medvirkning fra elever og foresatte.

Kartleggingen er gjort gjennom intervjuer av skolens ressursteam, rektor, elever og PPT-rådgiver ved et utvalg skoler i Oslo. I tillegg er det gjort en analyse av et utvalg dokumenter UDE ønsker skal inngå som del av kunnskapsgrunnlaget for dette temaet.

Momenter som ble belyst i intervjuene var respondentens oppfatning av:

- Nødvendig formell kompetanse.
- Rapporterte ressursbruk.
- Skolens rutinebeskrivelser, flytskjema og skriftlige systemer for avdekking, kartlegging og intern oppfølging.
- Involvering av elever og foreldre.
- Samarbeid med hjelpetjenester.
- Krav i oppmelding til PPT.
- Innhold og form på vedtak.
- Ansvarsfordeling på skolen og systemer for rapportering.

I avsnittene under er funnene sortert ut etter strukturen i to av de dokumentene som er førende for organisering og gjennomføring av spesialundervisning.

Rundskriv 2-2022 inneholder kommunale føringer for:

- Skolens ressursteam.  
Alle skoler har etablert ressursteam som avholder møter jevnlig.  
Ressursteamene arbeider systematisk for å vurdere elevens utbytte av den ordinære undervisningen, prøve ut og evaluere tiltak før oppmelding til PPT, utarbeidelse av IOP og evaluering av gitt spesialundervisning.
- Samarbeid og medvirkning fra foresatte og elev.  
Det er manglende rutiner for å dokumentere medvirkning og samarbeid med elever og foresatte, utover det som registreres i Websak. Medvirkning og samarbeid skjer i all hovedsak gjennom samtale og møter mellom involverte parter, men det er ikke klart hvordan diskusjonen og innspill dokumenteres.
- Prinsipper for skolens praksis.  
Så langt som praktisk mulig gir de fleste grunnskoler spesialundervisningen som en inkludert del av den ordinære opplæringen. Kun i enkeltstående tilfeller gis elever med krav om spesialundervisning tilbud i mindre grupper/eneundervisning eller i spesialtilbud. I videregående skole er andelen elever med enkeltvedtak langt lavere enn i grunnskolen, og de elever som har enkeltvedtak får i langt større grad opplæring i spesialgrupper/skoler.
- Skolens arbeid med å vurdere elevenes utbytte av opplæringen.  
Dokumentasjonen av elevenes utbytte av gitt spesialundervisning er ved de fleste skoler begrenset til den årlige rapporten om gitt spesialundervisning. Noen skoler opplyser at dette var en konsekvens av endring i pålagt rutine for underveisvurdering av spesialundervisning, hvor den nå kan gis muntlig.

- **Sakkyndig vurdering.**  
Når skolene henviser til PPT følges de kommunale føringene om utarbeidelse av pedagogisk rapport. I rapporten dokumenteres resultater av gjennomført kartlegging og de tiltak skolen har iverksatt før oppmelding til PPT.
- **Vedtak om spesialundervisning.**  
Ved alle skolene er det rektor som foretar det formelle vedtaket om spesialundervisning. I intervjuene er det kommet fram at vedtak, med få unntak, er i tråd med den sakkyndige vurderingen fra PPT.
- **Individuell opplæringsplan.**  
Skolene benytter enten kommunens mal eller mal fra UDir når IOP utformes. Ved noen skoler starter arbeidet med utarbeidelsen av IOP i fellesskap organisert av ressursteamet. Det meldes at PPT sporadisk deltar ved slike arbeidsmøter. Ved andre skoler er arbeidet med utarbeidelsen av IOP lagt som et individuelt arbeid for lærer.  
Elev og foresatt blir gjort muntlig kjent med innholdet i IOP, men hvordan dette er dokumentert er vanskelig å spore i ettertid.
- **Vurdering og årsrapport.**  
Skolene utarbeider årlig rapport om gitt spesialundervisning skriftlig, mens den halvårslige rapporten ofte gis muntlig.
- **Overgang mellom grunnskole og videregående skole.**  
Det er ikke avklart i hvilke grad skolene bruker rutinene for overgang mellom grunnskole og videregående skole.

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir blant annet føringer og anbefalinger om:

- **Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning.**  
De fleste skolene utforsker handlingsrommet innenfor ordinær undervisning før de eventuelt henviser til PPT. Skolen må finansiere tiltakene innenfor sin ordinære økonomiske ramme. Det er ikke avklart hvordan elever får delta i vurderingen av eget arbeid.
- **Vurdering av retten til spesialundervisning.**  
Skolene har rutiner som avklarer og avdekker hvorvidt elevene har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, men det er ikke funnet at det er rutiner som kartlegger og dokumenterer hva den ordinære opplæringen består i. Trolig er sistnevnte innarbeidet som en del av vurderingen av elevens utbytte av ordinær undervisning, men dette er ikke avklart.

- Vurdering av elevers utbytte av spesialundervisning.  
Skolene har rutiner for årlig skriftlig vurdering av utbyttet av spesialundervisning, mens undervisningsvurderingene ikke i samme grad er dokumentert. Det opplyses fra skolene at elevene som mottar spesialundervisning følger samme undervisningspraksis som elever uten spesialundervisning.
- Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak.  
Ved alle skolene er det rektor som fatter vedtak om spesialundervisning.
- Samarbeid og medbestemmelse.  
I hovedsak sikres samarbeid og medbestemmelse gjennom møter mellom skole og foresatte/elev. Skolene rapporterer at det kan være utfordrende å få foresatte til å forstå hvorfor eleven har behov for spesialundervisning. Noen av disse utfordringene bunnar i kulturelle forskjeller, andre kan bunnar i språklige utfordringer.
- Krav til lærerkompetanse og bruk av assistent.  
Skolene benytter i all hovedsak lærere med godkjent utdanning til undervisning av elever med IOP. I enkelte tilfeller er det benyttet personer med annen relevant utdanning som spesialpedagogikk, men da på dispensasjon fra kravet om formalkompetanse. Assistenten benyttes til å hjelpe til i undervisningen, men da under veiledning av lærer.
- Bruk av alternative opplæringsarenaer.  
Alternative opplæringsarenaer benyttes iht. føringer fra Oslo kommune. Det er ikke meldt om permanent bruk av slike tilbud.
- Retningslinjer for
  - bekymringsfasen – før henvisning
  - henvisningsfasen PPT
  - vedtaksfasen – enkeltvedtak
  - planlegging og gjennomføring – IOP
  - evaluering og veien videre – årsrapport. Skolene virker å ha innarbeidete rutiner som følger retningslinjene i alle fasene fra før henvisning til evaluering.

#### **5.4.3 Nasjonale og lokale føringer for spesialundervisning**

Utdanningsetaten har i rundskrivet «Spesialundervisning – Rundskriv 2-2022» gitt skolene informasjon om hvilke regler som gjelder for skolenes og PPTs saksbehandling knyttet til vilkår for spesialundervisning. I rundskrivet vises det til gjeldende maler og standard tekster som er tilgjengelig i Websak, og som skolen kan benytte som utgangspunkt for etablering av lokale rutiner knyttet til spesialundervisning. Rundskriv 2-2022 sammen med Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning følger nasjonale regler og retningslinjer.

Rundskriv 2-2022 inneholder kommunale føringer for:

- Skolens ressursteam
- Samarbeid og medvirkning fra foresatte og elev
- Prinsipper for skolens praksis
- Skolens arbeid med å vurdere elevenes utbytte av opplæringen
- Sakkyndig vurdering
- Vedtak om spesialundervisning
- Individuell opplæringsplan
- Vurdering og årsrapport
- Overgang mellom grunnskole og videregående skole

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir blant annet føringer og anbefalinger om:

- Forholdet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av retten til spesialundervisning
- Vurdering av elevers utbytte av spesialundervisning
- Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak
- Samarbeid og medbestemmelse
- Krav til lærerkompetanse og bruk av assistent
- Bruk av alternative opplæringsarenaer
- Retningslinjer for bekymringsfasen – før henvisning
- Retningslinjer for henvisningsfasen PPT
- Retningslinjer for vedtaksfasen – enkeltvedtak
- Retningslinjer for planlegging og gjennomføring - IOP
- Evaluering og veien videre – årsrapport

#### **5.4.4      *Ansattes vurdering av ressurser og kompetanse ved skolen.***

Hvordan vurderer lærere og andre ansatte skolens ressurser og kompetanse for å kunne gi elever den spesialundervisningen som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning?

##### Kompetanse

Samtlige skoler rapporterer at det er vanskelig å rekruttere spesialpedagogisk kompetanse, og skolene opplever at det er flere årsaker til dette. Gjennom intervjuene er det kommet fram at det er få søkere med spesialpedagogisk kompetanse til undervisningsstillingene, og av dem igjen er det få som også har undervisningskompetanse i skolefagene. Personer uten formell undervisningskompetanse i skolefagene, kan i utgangspunktet ikke ha ansvar for undervisningen, noe som snevrer inn området og oppgavene de kan arbeide med. Dersom skolene ansetter spesialpedagoger uten formell undervisningskompetanse kan de ikke gis ansvar for elevers opplæring, men kun følge opp og gjennomføre undervisning som er planlagt av faglærer.



Grunnskolene rapporterer at det er vanskelig å beholde personer med bachelorgrad eller mastergrad som er ansatt i stillinger uten krav til undervisningskompetanse. Erfaringen fra skolene er at aktuelle kandidater til spesialpedagogstillinger opplever at avlønningen ikke gjenspeiler utdanningsnivået, og at stillingene derfor er lite attraktive. Det lave lønnsnivået fører til at personalrotasjonen i slike stillinger er høy, og det oppleves som uheldig for skolen og elevene at de ansatte i slike stillinger byttes ut. Videregående skoler melder om en noe friere økonomisk posisjon enn det grunnskolene gjør når det gjelder muligheter til å ansette spesialpedagogisk kompetanse, men de møter de samme utfordringene med manglende søkere og hvilke oppgaver ansatte uten undervisningskompetanse kan ha ansvar for.

Skolens erfaring med å ansette annen kompetanse enn ordinær undervisningskompetanse eller spesialpedagogisk kompetanse er varierende. Noe av årsaken til dette er manglende forventningsavklaring rundt de oppgaver og bidrag annen kompetanse kan bistå med. Men på tross av den varierende erfaringen, ytrer skolene at de ser nytte av å ha annen kompetanse som støtte i det spesialpedagogiske arbeidet. Det er nevnt kompetanse innen musikkterapi, fysioterapi og ergoterapi som aktuelt for å gi et helhetlig tilbud til enkelte elevgrupper. Noen skoler opplever det som uklart hva skoleeier mener er innenfor lovverk og regler, hva gjelder ansettelse av annen kompetanse i skolen.

Det er noe ulik kultur og praksis til hvordan den spesialpedagogiske kompetansen benyttes ved skolen. Noen skoler rapporterer at de benytter kompetansen inn i ordinær undervisning, og at ansatte viser vilje til å jobbe med spesialpedagogiske tiltak i ordinære klasser. Lærere ved disse skolene kan føle seg usikre på hva og hvor mye som kreves av spesialpedagogisk kompetanse, og føler seg utrygge på hvordan undervisningen skal tilpasses. Spesielt opplever disse lærerne at å tilpasse opplæringen på et lavt nivå for enkeltelever kan være utfordrende, samtidig som klassens øvrige elever skal gjennom pensum. Noen lærere er flinke til å spørre R-team og PPT om støtte og veiledning underveis, mens andre lærere «kjører mer på».

Andre skoler rapporterer at de benytter den spesialpedagogiske kompetansen direkte mot enkeltelever med IOP. Utfordringen knyttet til dette er at elevene i noen tilfeller ikke ønsker å tas ut av klassen, eller ønsker få et spesialpedagogisk tilbud i ordinær undervisning. Dette gjelder elever som går i ordinære klasser, ikke elever i spesialgrupper eller spesialskoler.

Det er bred enighet i at den personlige egnetheten til dem som arbeider med spesialpedagogikk er vel så viktig som formell kompetanse på feltet. Fra ordinære skoler, spesialavdelinger og fra spesialskoler meldes det at lærere som arbeider med elevene må ha en god relasjon til dem, og at det derfor er utfordrende å sette inn vikarer i slike poster. Ofte er det viktigere at den som følger eleven i skolehverdagen oppleves som en trygg voksen, mer enn at den har formelle spesialpedagogisk kompetanse.

I videregående skoler benyttes den spesialpedagogiske kompetansen blant annet til å gi elever uten IOP, men med lav faglig kompetanse fra grunnskolen, hjelp til å tette gapet opp til forventet kompetansenivå for utdanningsprogrammet de er elev ved.

Samtlige skoler opplever at den spesialpedagogiske kompetansen blant personalet burde vært styrket, og at det burde vært en systematisk etterutdanning som ga lærere spesialpedagogisk kompetanse. I mangel av kvalifiserte søkere med både kompetanse om spesialpedagogikk og formell undervisningskompetanse, er det ved noen skoler tatt initiativ til å videreutdanne egne ansatte innen spesialpedagogikk.

Det etterlyses også et system for å kunne ansatte personer med relevant høyere utdanning, men uten undervisningskompetanse, i stillinger med en avlønning som gjenspeiler utdanningsnivå. I de tilfeller hvor dette gjøres i dag, er det på dispensasjon fra regelverket.

Norconsult er kjent med at det i Oslo kommune er etablert en ordning for etter- og videreutdanning innen spesialpedagogikk, men våre funn avdekker at dette er lite kjent blant case-skolene. Et første steg på veien for å øke den spesialpedagogiske kompetansen ved skolene, kan være å gjøre denne ordningen bedre kjent og oppfordre skolene til å gjøre seg nytte av den. Endring i hvilke utdanninger som formelt gir undervisningskompetanse i skolen, kan ikke Oslo kommune endre alene. Men kommunen kan vurdere å ta opp problematikken med hvordan spesialpedagogisk kompetanse avlønnes, i samtaler og forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene.

#### Ressurser – økonomisk, personell og bygningsmessig

Skolenes økonomiske ramme oppfattes som veldig avhengig av bydelen skolen er plassert i. Grunnskoler i områder med lav sosioøkonomisk score opplever at det innenfor den økonomiske rammen er mulig å organisere spesialundervisningen slik de mener er til det beste for elevene. Organiseringen av undervisningen spenner fra å ha ekstra pedagoger på de ulike årstrinn, til lavere klassedelingstall og undervisning i mindre grupper. Noen tilbakemeldinger handler om at skoler i områder med høy score på sosioøkonomiske indikatorer har en underfinansiering av det spesialpedagogiske behovet.

De videregående case-skolene opplever at de har forutsigbare økonomiske rammer for å gi spesialundervisning. Etter at Oslo innførte ny tildelingsmodell opplever de videregående skolene en mer stabil økonomi, bedre forutsetninger for langsiktig planlegging og mer forutsigbare rammer for planleggingen av spesialpedagogiske tilbudet ved skolen.

Det er kommet tilbakemeldinger på at skoleanleggene i varierende grad oppleves som tilpasset det spesialpedagogiske behovet. Fra noen skoler med spesialundervisning gjennomført i ordinære klasser er det mangel på grupperom som går igjen som et savn ved skoleanlegget. Det er i hovedsak behov for grupperom til elever som i perioder har behov for skjerming, eller til kortere undervisningsøkter alene eller i mindre grupper som etterspørres. Fra andre skoler er tilbakemeldingen at skoleanlegget oppleves å dekke behovet.

Det er ikke meldt om manglede ressurser til anskaffelse av nødvendige læremidler for å gjennomføre spesialundervisningen. De fleste skolene har rom for slike innkjøp i budsjettet.

Til innkjøp av annet utstyr som ikke er direkte knyttet til undervisningen, har noen skoler samarbeid med lokale velforeninger i skolekretsen, som da bidrar økonomisk til innkjøp av slikt utstyr. Hvorvidt dette påvirker skolens øvrige ressursbruk, vites ikke.

Norconsult ser at det kan være nyttig å hente inn ytterligere erfaringer med tildelingsmodellen fra skolene, for så å evaluere tildelingsmodellen opp mot skolenes erfaringer. Det bør da hentes inn erfaringer fra skoler i alle bydeler, fra alle skoleslag og fra skoler av ulik størrelse. Erfaringene fra videregående skoler er i denne rapporten fra skoler i like sosioøkonomiske områder. Dette homogene utvalget av skoler, sammen med tildelingsmodellens ulike komponenter og den karakterbaserte inntaksmodellen, gjør at Norconsult ser et behov for å gjennomføre en grundig evaluering av modellens ulike komponenter.

#### **5.4.5 Skolenes bruk av tilgjengelige ressurser og kompetanse**

Hvordan bruker skolene tilgjengelige ressurser og kompetanse til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen?

##### Kompetanse

Alle skolene har etablert R-team hvor pedagogisk, men ikke alltid spesialpedagogisk, kompetanse er representert. Ved noen skoler er det en egen spesialpedagogisk koordinator som leder R-team, og annen kompetanse som deltar i R-team er representert gjennom PPT og rektor, ass. rektor eller inspektør. Andre deltagere som bidrar med nyttig kompetanse inn i R-team kan være rådgivere og skolehelsetjeneste. Alle skolene har et R-team som tilfredsstillt krav i rundskriv 2-2022, med unntak av enkeltskoler hvor rektor har delegert deltagelsen i R-team til ass. rektor eller inspektør.

Det er ressursteam ved skolene som følger opp spesialundervisningen gjennom faste møter. Innhold og rutiner i møtene følger føringene fra rundskriv 2-2022, og ressursteamet fremstår som det viktigste, faste forumet for samarbeid mellom skole og PPT, og da primært om individsaker.

Til gjennomføring av den spesialpedagogiske undervisningen benytter skolene, så langt som praktisk mulig, den spesialpedagogiske kompetansen skolen har til rådighet. Men som tidligere nevnt er det stor mangel på slik kompetanse, og ansvaret for spesialundervisningen blir derfor gitt til lærere uten formell spesialpedagogisk kompetanse. Skolene melder at det i svært liten grad benyttes assistenter/andre fagarbeidere til å følge opp og gjennomføre undervisningen av elever med enkeltvedtak.

Ved skoler som har ansatt en egen spesialpedagogisk koordinator, kan denne følge opp lærerteam som har ansvar for elever med enkeltvedtak.

Gjennom ressursteamet og annen tilstedeværelse ved skolene deltar PPT-rådgiver i møter og kan bistå med råd i enkeltsaker, til ressursteamet og til lærerkollegiet samlet. I enkelte tilfeller er PPT-rådgiver invitert med i skolens utviklingsarbeid og skolens arbeid med utarbeidelsen av IOP. Men dette fremstår ikke som en innarbeidet praksis, mer som noe skolene organiserer når det er praktisk mulig.

## Ressurser

Videregående skoler melder at de står fritt til å disponere ressurser til spesialundervisningen slik skolen mener er til det beste for elevene. Ressursbruken styres etter det skolen opplever er elevenes behov.

Skolene stiller spørsmål til hvorfor rundskriv 2-2022 i sin omtale av ressursteamet ikke nevner at lærere bør være deltakere i ressursteam når deres elever diskuteres. Ved noen skoler er det etablert en praksis på at lærere inviteres med i R-team når tiltak knyttet til lærerens elever drøftes, og dette oppleves av skolene som nyttig.

Skolene opplever at ressursutnyttelsen til spesialundervisning er god, men enkeltskoler rapporterer at de må styre mot et underskudd for å kunne gi elevene det tilbudet de opplever som nødvendig. Ved skoler som har elever med diagnoser som gir direkte tilskudd, oppleves den økonomiske situasjonen som noe mer positiv enn ved skoler som ikke har elever i disse kategoriene.

### **5.4.6 Systemer og rutiner for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning**

Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?

#### Systemer og rutiner

Ressursteamene ved skolene er tillagt oppgaven med å utarbeide og følge systemer og rutiner for oppfølging av spesialundervisningen. Teamene ved case-skolene har faste møter, hvor mye av møtetiden benyttes til å drøfte tiltak knyttet til konkrete elevsaker. Det drøftes tiltak knyttet til bekymringsfasen før det henvises til PPT, til vedtaksfasen, gjennomføringsfasen og evalueringsfasen av gitt spesialundervisning. De fleste skolene har utarbeidet en årsplan for rutiner og frister knyttet til elevoppfølging, oppmelding til R-team, oppmelding til PPT, utarbeidelse av vedtak, utarbeidelse av IOP og av rapport om gitt spesialundervisning. I rundskriv 2-2022 fremkommer det at Oslo kommune som skoleeier, delegerer ansvaret for å fatte vedtak etter § 5-1 til skolens rektor, og at rektor ikke kan delegerer ansvaret videre. Rektor kan imidlertid delegerer selve arbeidet med å utforme vedtaket, gitt at rektor da påser at saksbehandlingsregler og krav til enkeltvedtak er ivaretatt. I forslag til rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning, står rektor som ansvarlig for svært mange konkrete handlinger i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, uten at det fremgår om, hvordan eller til hvem dette arbeidet eventuelt kan delegeres.

Fra PPT er det kommet tilbakemeldinger som tyder på at de opplever uklarhet om hvem som har ansvar for og eierskap til sakene i ressursteam, samt for det helhetlige og systematiske arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning ved skolene. Følgende sitat fra PPT gjenspeiler hvordan de opplever situasjonen. «*Er ikke laget et årshjul, forventningsavklaringer over hva PPT og skole skal hjelpe hverandre med. Skolen tar ikke eierskap til R-møtene. Blir nesten henvisningsmøter.*». I sitatet vises det til manglende årshjul og avklaringer knyttet til forventningsavklaring mellom hva som er skolens og hva som er PPT sin rolle og ansvar.

Lærere som arbeider med elever med enkeltvedtak, opplever at formelle hindringer vanskeliggjør utarbeidelse av IOP og at IOP er vanskelig tilgjengelig for dem som skal arbeide etter den. Mye av denne frustrasjonen er knyttet til det digitale arkivsystemet og håndhevelse av personvernlovgivningen. Den begrensede tilgangen til Websak gjør at skolene organiserer alternative måter å gjøre IOP tilgjengelig for dem som har ansvar for spesialundervisningen. Ikke alle disse måtene sikrer en forskriftsmessig oppbevaring av personopplysninger. Det er ulik praksis for hvordan skolene utarbeider IOP. Ved noen skoler starter utarbeidelsen i felleskap med PPT-rådgiver, mens ved andre skoler er det opp til den enkelte lærer å utarbeide IOP. Ved alle skolene virker det som om oppgaven med å utarbeide rapport om gitt spesialundervisning er lagt til den enkelte lærer. Både skolene selv og PPT melder at kvaliteten på årsrapporter for gitt spesialundervisning er varierende, men det er ikke fremkommet konkrete svar på hvorfor det oppleves slik.

Gjennom intervjuene og tilgjengelig dokumentasjon er det kommet fram at skolene i stor grad følger retningslinjene fra rundskriv 2-2022, men det er mangelfulle eller ingen rutiner for å dokumentere hvordan dette blir fulgt opp, utover de sakspapirer som ligger i Websak.

Skolene rapporterer selv at rutinen i rundskriv 2-2022 oppleves som nyttige. Det brukes en del tid i ressursteamene på å gå igjennom behovet til alle elevene to ganger i året – høst og vår. Tidsbruken oppleves av skolene som godt investert tid, siden dette arbeidet sikrer at alle elevenes behov blir kartlagt.

Det er store forskjeller mellom skolene på hvorvidt de har rutiner som sikrer sammenheng og samarbeid mellom spesialundervisningen og den ordinære undervisningen. Ved noen skoler er det ukentlig dialog mellom lærere med ansvar for spesialundervisningen og lærere med ansvar for den ordinære undervisningen i klassen, mens det ved andre skoler er mangelfull og ustrukturert dialog om dette. Forskjellen er ikke bare mellom skoler, men også mellom ulike årstrinn/team ved enkelt skoler.

De rutiner og maler som er utarbeidet av UDE oppleves av de fleste skolene som funksjonelle, men i de tilfeller hvor UDEs maler oppleves å ikke legge godt nok til rette for medvirkning benyttes UDir sine maler. Det er ikke fremkommet hvilke maler det vises til, eller om dette gjelder elever eller foresattes mulighet til medvirkning.

Etter at rutinen for vurdering gikk bort fra halvårsvurdering, opplever noen skoler at man i mindre grad gjør en slik underveisvurdering av IOP i løpet av skoleåret.

Ved noen skoler er det etablert utvidete ressursteam hvor alle instanser deltar. Slike møter avholdes to ganger i året, men etter korona-situasjonen er ikke dette kommet i gang igjen alle steder.

I Rundskriv 2-2022 vises det til handlingshjul for samarbeidet mellom skolen og PPT, men Norconsult er ikke kjent med innholdet i dette dokumentet. Dersom handlingshjulet inneholder føringer for samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom skolen og PPT, bør dette løftes fram og gjøres kjent for skolen og PPT. For å sikre at håndteringen av personopplysninger følger regelverket, bør Oslo kommune utarbeide tydelige føringer og rutiner for hvordan nødvendig informasjon i Websak kan gjøres tilgjengelig for lærere som skriver IOP.

#### 5.4.7 *Medvirkning fra elever og foreldre*

Hvordan har skolene innrettet systemer og rutiner på skolen for å sikre medvirkning fra elever og foreldre?

##### Foresatte

Foresatte involveres gjennom samtaler med kontaktlærer, oppstartsmøter ved overgang barnehage/skole, barneskole/ungdomsskole og ungdomsskole/videregående skole. Ved noen skoler deltar rådgiver/spesialpedagogisk koordinator i slike møter, mens det ved andre skoler kun er kontaktlærer som deltar. Den dokumenterte medvirkningen fra foresatte registreres i Websak, men det er stor variasjon i hvilke grad foreldre inviteres til samarbeid og hvor omfattende dialogen mellom skole og foresatte er. Foresatte med elever i spesialgrupper/spesialskoler har større grad av samarbeid og dialog med skolen, enn det foresatte til elever som får spesialundervisning innenfor rammen til det ordinære tilbudet har. Foresatt til elever i spesialgrupper/skoler opplyser at de har fra daglig til ukentlig informasjonsutveksling med skolen.

Skolene rapporterer at de har gode samtykkerutiner som sikrer at foresatte/elev blir hørt ved utforming av vedtak om spesialundervisning, men at det er stort potensiale for å bedre denne kommunikasjonen ifm. oppfølging av IOP. Fra elevene fyller 15 år har de selv myndighet til å bestemme over egen situasjon, og er da den som skal samtykke til spesialundervisning. Skolene opplever i noen tilfeller at enkelte elever ikke ønsker at foreldrene skal vite om at de får spesialundervisning, noe skolene opplever som en utfordring for skole-hjem samarbeidet.

En annen stor utfordring som meldes fra enkelte skoler, er at det kan være vanskelig å opprette kontakt med foresatte. Dette gjør det krevende å få til et godt samarbeid og medvirkning fra foresatte. Det er også språkbarrierer som må håndteres ved f.eks. bruk av tolk, men det rapporteres om manglede system for å trygge skolene på at kvaliteten i tolketjenesten er tilfredsstillende.

##### Elever

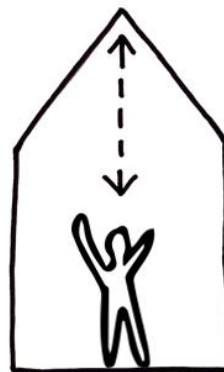
Elever sikres medvirkning gjennom elevsamtaler, samtaler med skole, foresatt og elev, og oppstartssamtaler. Ved noen skoler praktiseres det at elever og foresatte kan besøke skolen i uken før skolestart for å møte kontaktlærer og bli kjent med skoleanlegget og klasserommet.

Selv om skolene opplever at elever har et ord med i laget når det tas bestemmelser om innhold og organisering av spesialundervisningen, er ikke involveringen godt dokumentert. Det er ikke avklart i hvilken utstrekning det føres referat fra møter og samtaler med elever og foresatte, annet enn det som registreres i Websak.

## 5.5 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging

I dette kapittelet utforsker vi følgende problemstillinger:

- Hvordan kan PPT i samarbeid med skolen bidra til at elever med særlige behov får en bedre tilrettelagt opplæring?
- Hva mener skoleledere og lærere er viktig for at PPT i større grad kan hjelpe skolene å bygge kompetanse i å gi god tilpasset opplæring?
- Hvilken kompetanse mener skoleledere og lærere at PPT bør ha for å støtte skolene i større grad i tilpasning av opplæringen?
- Hvordan kan PPT i større grad bidra til å bygge skolens kompetanse til å vurdere og iverksette tiltak innenfor tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?



Illustrasjon 10: Hvordan kan skolene utvikle rom og "takhøyde" for å inkludere alle elever?

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvilke forutsetninger PP-tjenesten i Oslo har for å bidra inn i arbeidet med utvikling av skolens tilnærming til spesialundervisning. Utgangspunktet for arbeidet har vært å kartlegge samhandlingen mellom skole og PP-tjenesten, avklare hvilke samarbeidsavtaler som ligger til grunn for samarbeid og deretter kartlegge rutineene for samarbeid. Kjernespørsmål som har lagt til grunn for denne gjennomgangen har vært hvordan skolens forutsetninger for å møte elever med spesialpedagogiske behov kan styrkes. Utdanningsetatens formulering av problemstillingene har vært førende for undersøkelsen. Problemstillingene er kartlagt gjennom undersøkelse i åtte case-skoler, og ved undersøkelse av offentlige utredninger, lovverk og relevant forskning på området.

### 5.5.1 Sammendrag

#### Styringssignal fra skoleeier

Utdanningsetaten som skoleeier gir mange konkrete oppdrag på ulike saksfelt til skolene, både i og utenfor spesialundervisningsfeltet. Det mangler vedvarende prioritering mellom oppdrag, noe som kompliserer kontinuerlig og systematisk skoleutvikling i skolene. Styringssignalene fra UDE legger stor vekt på individuelle rettigheter og formell saksbehandling, men lite vekt på systematisk skoleutvikling med tanke på tilrettelegging for elever med særlig behov. Organisasjonsutvikling krever utholdenhet, og det fremstår usikkert om skoler og PPT-tjenesten opplever at de har det handlingsrommet som kreves for å stå i disse prosessene over tid. Styringssignalene fra UDE bidrar i liten grad til å tydeliggjøre ansvars- og rollefordeling mellom UDE, PPT og skole.

Tilbakemeldingene fra ressursteamene og PP-rådgiverne i intervjuene reiser spørsmål om både kapasitet og kvalitet i skolens arbeid med det spesialpedagogiske feltet. Det kan også reises spørsmål ved hvordan skole og PP-tjeneste opplever og forstår UDE sin rolle som skoleeier. Hva skal/bør UDE pålegge av innhold, hva skal/bør UDE pålegge av prosess? Hva er grenseoppgangen mellom skolens rektor og UDE når det gjelder ansvar for innhold og prosess knyttet til organisasjonsutvikling

og kompetanseheving? Hvordan forstår UDE sin rolle som både veileder og styringsmyndighet, og hvordan forstår skole og PPT denne tosidigheten?

Det kan være fordelaktig om PP-rådgivere og skole avklarer forventninger til hverandre om både sakkyndighetsarbeid og systemisk arbeid. Dette kan gjøres gjennom en utvidelse av eksisterende rundskriv om spesialundervisning, der det også utarbeides en plan for samarbeid mellom skole og PPT. Her bør ansvarsavklaringer fremgå, samt samarbeidsarenaer som sikrer tettere samarbeid mellom PP-tjeneste og skole på ledernivå.

### **PP-tjenestens doble mandat**

Funn i case-studien viser at PP-tjenesten har stort fokus på individrettet sakkyndighetsarbeid, og i liten grad bistår skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik lovverket krever. Generelt viser våre undersøkelser at PP-tjenesten i liten grad arbeider systematisk med organisasjonsutvikling og kompetansebygging sammen med skolene. Dette synes å være forsterket av opplevelsen både skoler og PPT har av manglende styringssignaler fra UDE på området, og kan også henge sammen med hva som har fokus i kommunalt revisjonsarbeid. De to delene av PP-tjenestens mandat konkurrerer om tid. Selv om det er forskjeller mellom skolene, ser det ut som at systemarbeidet taper. En risiko er at dette blir en selvforsterkende negativ spiral: God, tilpasset og inkluderende undervisning for alle, kan føre til mindre behov for spesialundervisning, og omvendt.

En risiko ved for liten oppmerksomhet på systemperspektivet, er at skolene i mindre grad får hjelp til å bygge generell kompetanse og gode systemer for inkluderende undervisning for alle.

PPT kan ha fokus på å sikre en felles forståelse i organisasjonen for hvordan PP-rådgivere kan bidra inn i systematisk planlegging, organisering og utvikling i skolene. Det fordrer en felles forståelse om at dette systemarbeidet tillegges høyere prioritet enn slik det oppleves per i dag.

Det kan være en fordel med tydeligere regler for hvordan skoler og PPT kan ivareta både individuelle rettigheter og formelle saksbehandlingsregler, i tillegg til kompetanseheving og organisasjonsutvikling. Man kan blant annet vurdere en plan for hvordan man gradvis kan flytte ressursbruk fra individrettet arbeid og over til i større grad å kunne hjelpe skolene på systemnivå. Her kan man også se hen til modell ressurstilgang og bemanning, og sikre at denne er forsvarlig med tanke på lovpålagt krav til systemarbeid, stor elevtallsvekst, uensartet elevgruppe og en kompleks bydelsorganisering.

PPT kan lage en plan for å evaluere implementeringen av ny organisering av PP-tjenesten, for å sikre at man når målsetninger og ønskede effekter. Både skole og PP-tjeneste bør delta i en eventuell evaluering.

### **Kompetansebehov i PP-tjenesten**

PP-rådgiverne beskriver samlet kompetanse i PP-tjenesten som god, men det er likevel slik at den enkelte rådgiver ikke kan ha like god kompetanse på det omfattende saksfeltet/fagområdet. Noen PP-rådgivere kjenner seg usikre på å lede felles kompetanseutvikling i skolen, det kan oppleves skummelt



å være alene. Det synes å være en viss forståelse for dette ute i skolene. Skolene verdsetter realkompetanse, erfaring og kjennskap til skolen som organisasjon. Det tar tid å bygge kompetanse, og de mange utskiftingene av PP-rådgivere er krevende i så henseende. Det er vanskelig for skolene å ha oversikt over hvilken kompetanse PPT har på ulike områder, og vi finner ingen samlet beskrivelse av dette i dokumentgjennomgangen.

Elevers utilfredsstillende læringsutbytte av det ordinære opplæringstilbudet er grunnlaget for de sakkyndige vurderingene om behov for spesialundervisning. Noen forskere (Haug, 2017; Nordahl et.al. 2018) fremhever kompensatoriske prinsipper for behovet for spesialundervisningen, som at om det ordinære opplæringstilbudet er godt, vil det være mindre behov for vedtak om spesialundervisning. Det kan henge sammen med manglede kompetanse hos lærer, lave forventninger fra lærer og lite læringsstrykk i undervisningen. En utfordring som trekkes frem i vårt arbeid, er at elevenes vanskebilde ofte blir forklart med elevens evner, elevens sosiale bakgrunn eller andre personlige forhold hos eleven, og ikke som et misforhold mellom skolens krav og elevenes forutsetninger og behov. Dette viser igjen i en del sakkyndige uttalelser fra PPT, som i for liten grad beskriver endringsbehov i skolen som organisasjon, noe som dermed kan føre til uklare og dårlige råd til skolens spesialpedagogiske arbeid.

Kjennskap til det ordinære opplæringstilbudet i skolen, er viktig for at PP-rådgiver skal kunne vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Disse sakkyndige vurderingene er skjønsmessige vurderinger, som betyr at det er noe variasjoner i hvordan informantene peker på behovet for vedtak om spesialundervisning. Funnene indikerer at praksis varierer mellom skolene. Det mangler en systematisk tilnærming til at, og eventuelt hvordan, PP-rådgiverne skal gjøre seg kjent med skolehverdagen, f.eks. gjennom systematisk klassevandring, observasjon, deltagelse i lærernes team-møter osv. Kjennskap til det ordinære opplæringstilbudet kan gi PP-rådgiver verdifull innsikt i elevsyn, metodekompetanse og klasseledelse, og dermed sette PP-rådgiver bedre i stand til å ta initiativ til organisasjonslæring i skolen.

### **Samarbeid mellom skole og PPT**

En rådende oppfatning blant informantene på case-skolene, er at skole og PPT i liten grad har avklarte forventninger for samarbeidet med hverandre, verken når det gjelder skolens organisering av opplæringstilbud eller organisasjonsutvikling. Samtidig foreligger et sterkt ønske om at dette blir gjort. Forventningsavklaringer kan redusere risikoen for misforståelser, bedre relasjoner, virke skjerpene i samarbeidet og høyne kvaliteten på opplæringstilbudet. Mulige forklaringer til manglende forventningsavklaringer kan være sammensatte. Det kan delvis handle om manglede tradisjon for å avklare forventninger (stivhengighet), manglende styringssignaler, fragmentert ansvar, manglende kontinuitet og relasjoner, samt ulike faglige ståsteder.

Gode relasjoner mellom ansatte i skole og PPT synes viktig for det faglige samarbeidet. Man står i mange krevende saker, og gode relasjoner skaper trygghet og fremmer nødvendig ærlighet og åpenhet. Med gode relasjoner kan terskelen for kontakt bli lavere. Kontinuitet i samarbeidet og tilstedeværelse på skolene er nødvendig for å kunne bygge relasjoner mellom skole og PP-rådgiver.

De mange utskiftningene av PP-rådgivere de siste årene, gjør at det på flere skoler ikke foreligger trygge relasjoner mellom PP-rådgiver og skolens ansatte. Også PP-lederne ønsker å være tettere på skolens ledere, og teorigrunlaget vårt viser at PP-ledere på den måten kan fungere som viktige endringsagenter inn i skolen.

Skolene kan involvere PPT ved å i større grad stille krav og invitere PPT inn i systemarbeid, diskusjoner rundt ressursplanlegging for organisering av det ordinære opplæringstilbudet. Dette kan bidra til at PPT også får en økt forståelse for skolens organisering, og vil legge til rette for bedre sakkyndighet i henhold til elevenes faktiske behov.

### 5.5.2 PP-tjenestens mandat

#### Mandat og ansvarsområder – nasjonale føringer

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter Opplæringslovas § 5.1. Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering av elevens opplæringsbehov. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud skolen bør gi, fordi eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. De nasjonale føringene for spesialundervisning forholder seg primært til Utdanningsdirektoratet (UDIR) sine retningslinjer, som omtales i kap. 2.1.1 og 2.1.2. Veiledningene fra UDIR (2021, sist rev. Udir.no) konkretiserer ønsket praksis basert på en tolkning av nasjonalt regelverk.

Sakkyndighetsarbeidet er den delen av mandatet hvor PP-tjenesten utreder og gir tilråding til skolen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Mandatet til PPT innebærer videre å være samarbeidspart i arbeidet med forebygging og tilrettelegging for elever med særskilte opplæringsbehov (Kunnskapsdepartementet, 2019). Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en PPT-tjeneste, dette er nedfelt i Opplæringslovas § 5-6:

*Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.*

*Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta (Lovdata.no)*

PP-tjenestens doble mandat omtales videre i dette kapittelet. Vi gjør først rede for individperspektivet, knyttet til sakkyndighetsarbeid, før vi presenterer systemperspektivet; PP-tjenestens rolle i skolens arbeid med kompetanseheving og organisasjonsutvikling:

### Sakkyndige vurderinger av særskilte behov – individperspektivet

Utdanningsdirektoratet uttrykker forventningene til individperspektivet slik (Utdanningsdirektoratet,2022):

*Mange kan på et eller annet tidspunkt i utdanningsløpet trenge ekstra hjelp og støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehageloven og opplæringslova definerer ikke hvilke særskilte behov som kvalifiserer til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. PP-tjenesten er kommunen eller fylkeskommunens sakkyndige instans, og vurderer behovet i hvert enkelt tilfelle.*

*Elever over 15 år, foreldre, barnehager, skoler og andre tverrfaglige tjenester kan ta kontakt med PP-tjenesten for råd og veiledning. Det er mulig å drøfte bekymringer med PP-tjenesten anonymt før en eventuell henvisning.*

*Det er vanligvis barnehagen eller skolen som sender henvisning til PP-tjenesten. Foreldrene eller eleven må samtykke i henvisningen, og barnet eller eleven skal bli hørt.*

*PP-tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i saker som blant annet handler om:*

- spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning
- tidlig eller utsatt skolestart
- fritak fra opplæringsplikten
- tegnspråkopplæring
- punktskriftoplæring
- alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)
- inntak til et særskilt utdanningsprogram i videregående opplæring
- unntak fra kravet til bestått i inntil to av fellesfagene for å få utstedt fag- og svennebrev
- utvidet opplæringstid i videregående opplæring

### Kompetanse- og organisasjonsutvikling - systemperspektivet

Systemperspektivet ble innført som et nytt mandat for PPT fra skoleåret 1999/2000. Opplæringslovas §5-6 første ledd stilte nå krav om at PP-tjenesten nå også skulle hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge forholdene bedre til rette for tilpasset opplæring til elever med særlige behov (Samuelsen & Bargel, 2018). Utdanningsdirektoratet uttrykker forventningene til kompetanse- og organisasjonsutviklingsperspektivet slik (Utdanningsdirektoratet, 2022):

*PP-tjenesten hjelper barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de lykkes med å tilrettelegge for barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med særskilte behov i kortere eller lengre perioder. PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.*

*Kompetanse- og organisasjonsutvikling kan foregå i:*

- et tverrfaglig eller tverrsektorielt samarbeid

- *hele barnehager og skoler*
- *en avdeling, et trinn, en gruppe eller klasse*

*PP-tjenestens arbeidsoppgaver kan for eksempel være å*

- *bistå i utviklingsprosjekter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå*
- *bistå i tverrfaglige samarbeidsfora, for eksempel tverrfaglige team og tidlig innsatsteam*
- *gi informasjon om andre aktuelle hjelpeinstanser*
- *styrke barnehagens og skolens kompetanse til å oppdage vansker og sette inn tiltak tidligere*
- *styrke barnehagen, skolen og foreldrenes kompetanse om faglige og sosiale tema, som bruk av digitale hjelpemidler, alternativ- og supplerende kommunikasjon eller psykososial utvikling*
- *hjelpe skoler og barnehager med struktur og organisasjon, for eksempel individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy og spesialpedagogiske regler og rutiner*

#### PPT i forslag til ny opplæringslov

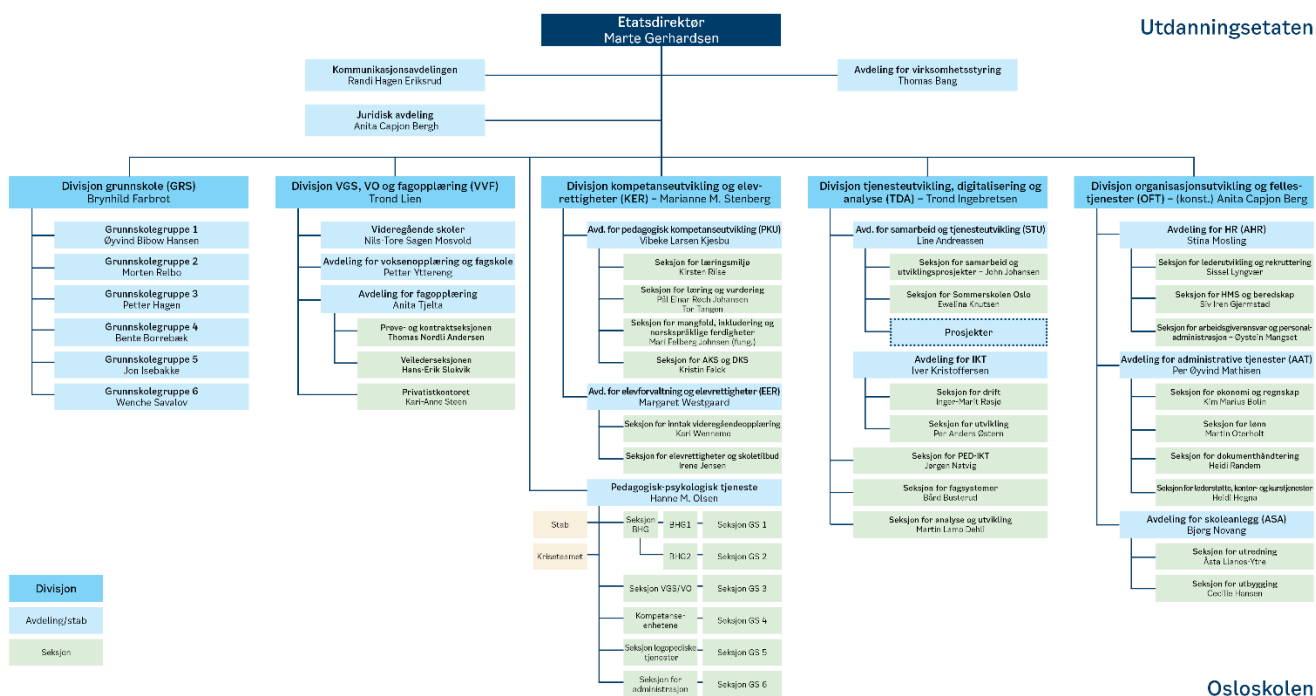
I forslag til ny opplæringslov, bestemmelse om PP-tjenesten (§11-13), videreføres kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste. I andre avsnittet blir det tydeliggjort at PPT skal hjelpe skolene med forebyggende arbeid og tidlig innsats. PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet for et inkluderende og tilrettelagt opplæringstilbud (Regjeringen, 2021). Samtidig fjernes kravet til sakkyndig vurdering i noen tilfeller, blant annet før det fattes vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse, samt tidlig eller utsatt skolestart.

### 5.5.3 PPT i Oslo kommune

#### Organisering av PPT i Oslo kommune

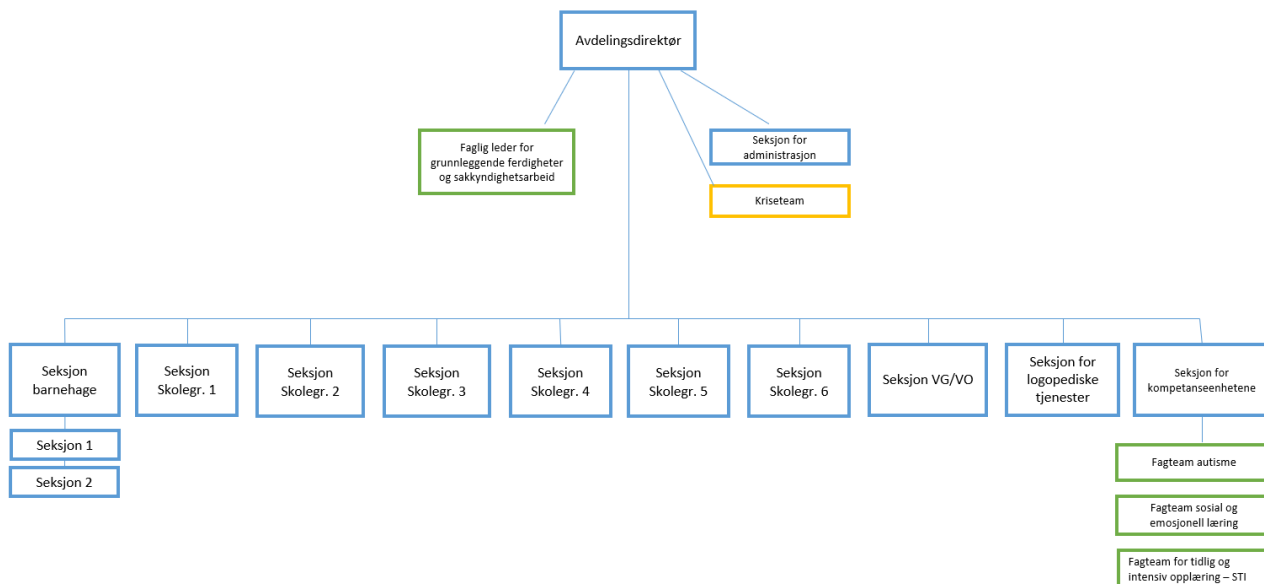
##### Organisasjonsstruktur og arbeidsfordeling per i dag

PPT i Oslo kommune er organisert under Utdanningsetaten, som også er skoleeier. Avdeling for Pedagogisk-psykologisk ble organisert under Divisjon for kompetanseutvikling og elevrettigheter (KER) i 2020. I påvente av evaluering av UDA har leder av PPT rapportert direkte til etatsdirektør.



Illustrasjon 11: Organisasjonskart Utdanningsetaten (Kilde: Utdanningsetaten).

Avdeling for PPT er videre delt i 11 seksjoner, som vist under:



Illustrasjon 12: Organisasjonskart PPT (Kilde: Utdanningsetaten).

Hver seksjon har ansvar for skoler eller barnehager innenfor bydeler på tvers av Oslo, både i østre og vestre del. Denne organiseringen ble innført i 2020. Målet er å sikre en større forståelse av det helhetlige, ulike og sammensatte behovet i skolene i byen, og dermed en mer likeverdig praksis og ressursfordeling. En PP-rådgiver uttrykker det slik:

«Jeg føler at vi fortsatt prøver å finne formen.» (informant PPT)

Med dette forstår vi vedkommende slik at ansatte i PPT ikke opplever god kjennskap og oversikt over den nye interne organiseringen.

Oversikt over hvilke bydeler de ulike grunnskoleseksjonene har ansvar for:

- Skolegruppe 1: Frogner, Søndre Nordstrand og St. Hanshaugen
- Skolegruppe 2: Alna, Ullern og Sagene
- Skolegruppe 3: Vestre Aker og Gamle Oslo
- Skolegruppe 4: Østensjø og Stovner
- Skolegruppe 5: Grorud og Nordre Aker
- Skolegruppe 6: Nordstrand, Grünerløkka og Bjerke

PP-rådgiverne i grunnskoleseksjonene har stort sett ansvar for to skoler hver. Man ser på skolestørrelse og kompleksitet når man fordeler skoler. De som har ansvar for spesialskoler, har ofte

bare ansvar for dette skoleslaget. Det er en PP-rådgiver per skole, også på de skolene som har spesialavdeling.

PP-rådgiverne i seksjonene for videregående skole har vanligvis ansvar for en skole hver, både ordinært tilbud og tilrettelagt tilbud. Noen har bare ansvar for tilrettelagte grupper, f.eks. kontaktansvar for tilrettelagte grupper på tre skoler og i tillegg oppfølging av andre. Enkeltskoler kan ha to rådgivere tilknyttet skolen.

Det synes å være gjennomgående at PP-rådgiverne har fast skrive dag på kontoret tirsdager. Det varierer mye i hvilken grad man har tilstedeværelse ute på skolene. Mange har uansett minst én fast dag i uken, som ofte knyttes opp til møtevirksomhet, f.eks. i ressursteam.

#### Ny organisasjonsstruktur - matriseorganisasjon

Når denne rapporten skrives er PPT i en omorganiseringsprosess der man ønsker å organisere tjenesten som en matriseorganisasjon. I den nye organiseringen kombineres fagteam sammen av ansatte fra de ulike seksjonene. Dette er ansatte med særlig kompetanse og/eller erfaring innenfor fagområdet, og fagteamene skal jobbe bydelsovergripende. Ansatte har personalleder i vertikal linjeledelse i egen seksjon, og faglig leder/koordinator i horisontal struktur på tvers av seksjoner.

Et mål for matriseorganiseringen er at den skal bidra til at barn og elever får den hjelpen de trenger når de trenger den. Fagmatrisen åpner for å dele ressurser med spesielt høyt verdsatte ferdigheter på tvers av funksjonelle enheter, seksjoner og prosjekter. Slik kan kunnskap flyte på tvers av seksjonene, og det kan gi rom for mer samarbeid og en mer integrert og dynamisk organisasjon (Kilde: tilsendt presentasjon per epost nov. 2022).

En av begrunnelsene for omorganiseringen av PP-tjenesten de siste årene, har vært et ønske om at tjenesten skal kunne gi et mer likeverdig tilbud til elever på tvers av bydelene. Det at den enkelte PP-seksjon nå har ansvar for å følge opp skoler i bydeler med ulike sosioøkonomiske forhold, kan føre til at man i større grad klarer å gi et likeverdig tilbud til elevene i Oslo skolen. Det samme kan bli resultatet av en matriseorganisasjon, der flere av PP-rådgiverne jobber i faggrupper på tvers av egne seksjoner. Slik bygger man relasjoner og fagkompetanse på tvers i organisasjonen, og mange av de PP-ansatte kan i større grad bli kjent med skoler i ulike bydeler.

Faglig matrisekart for PPT

	Avd. dir.										
	Seksjon barnehage	GS 1	GS 2	GS 3	GS 4	GS 5	GS 6	VG/VO	Seksjon for logopediske tjenester	Kompetanse-enheten	Seksjon administrasjon
Kriseteamet	1	1	2	1	1			2			
Fagteam for fravær og nærvær		1	1	1	1	1	2				
Fagteam for stille, tause og engstelige barn	3	2		1	1	1					
Fagteam for sosial og emosjonell læring		1	1	1	1					11	
Fagteam for autisme	2	1	1	1	1		1			9	
Fagteam for tidlig og intensiv opplæring - STI										6	
Fagteam for implementering av utviklings arbeid	14	1	1	2	2	2	2	6			
Fagteam for grunnleggende ferdigheter											
• Fagteam for språk-, lese og skriveutvikling		2	1	1	1	4		1		5	
• Fagteam for minoritetsspråklige/NISK	3	2	1	2	2	1	2	1			
• Fagteam for grunnleggende ferdigheter (regning)			1	1	1	3	1	1			
Fagteam for taleflytvsaker										4	
Fagteam for språklydvansker										4	

Illustrasjon 13: Faglig matrisekart for PPT (Kilde: PPT Oslo).

**Fag- og karrierestige PPT Oslo**

Norconsult har fått opplyst fra PPT i Oslo at de nå er i gang med å implementere to likeverdige karrierestiger med tydelige og åpne forventninger og krav innen fag- og personalledelse. Tjenesten har satt opp flere mål for satsningen:

- Alle ser sin egen rolle og kapasitets betydning for kvaliteten på PPTs virksomhet.
- Beholde og rekruttere dyktige fagfolk.
- Opplevelse av mestring og trygghet i møte med krevende saker.
- Sikre høy grad av profesjonalitet i møte med elever, foreldre, ansatte i barnehager og skoler.
- Delegert ledelse, form av:
  - Oppgaveløsning som krever mer detaljkunnskap om kjerneaktivitet.
  - Oppgaver som kan bidra til ansattes utvikling og motivasjon for en videre karriere i PPT.
  - Ulike nivåer av delegert ledelse
- Ansvar og oppgaver kan være uforenlig med ulike livsfaser og andre prioriteringer, funksjonen kan derfor være mer eller mindre aktuell i perioder.
- Gjensidig læring, inspirasjon og støtte mellom ansatte.



### Styringsdokumenter og føringer for PP-tjenesten i Oslo kommune

#### Byrådets mål for 2022-2025

Byrådet har satt mål for arbeidet i Osloskolen for perioden 2022-2025. Målene legger føringer for arbeidet med ordinær undervisning og spesialundervisning, både i skole og PPT:

- Elever og lærlinger skal ha et trygt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og som er fritt for mobbing, vold og overgrep.
- Elever og lærlinger skal møte medarbeidere med høy kompetanse og tid til å følge opp den enkelte.
- Alle elever skal ha grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter tidlig i skoleløpet.
- Elevenes grunnleggende ferdigheter, kompetanse i fag og evne til å skape, gå i dybden, tenke kritisk, utforskende, etisk og bærekraftig på tvers av fag skal utvikles gjennom hele skoleløpet.
- Flere elever og lærlinger skal fullføre og bestå videregående opplæring og være godt forberedt til høyere utdanning og arbeidsliv.
- Skole- og opplæringskapasiteten skal møte forventet vekst i antall barn, elever og lærlinger og bidra til et trygt og godt skolemiljø.

Vi merker oss mål som omhandler sentrale aspekter ved leveransen; både inkludering, kompetanseutvikling, kapasitet, gjennomføring, tverrfaglighet, ferdigheter og kompetanse skal ha fokus og utvikles.

#### Utdanningsetatens overordnede føringer for 2022-2025

UDE har gitt følgende overordnede føringer for arbeid i etaten den neste fireårsperioden:

- Tidligere innsats
- Sosial utjevning
- Tillit og handlingsrom

## Målsetninger for arbeidet i PPT, Oslo kommune

Tabell 18: Målsetninger PPT. Kilde: PPT, Oslo kommune.

3års mål	1års mål	Aktivitet	Tidsfrist/ Ansvarlig
<b>KULTUR FOR KOLLEKTIV LÆRING OG GOD SAMHANDLING</b> <b>Mål 1</b> Ansatte vet hva som kreves av dem i stillingen <b>Mål 2</b> PPT preges av et støttende og positivt klima	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ansatte vet hva som kreves av dem i stillingen, hvilke mål og resultater de skal strekke seg mot</li><li>• Det er etablert felles kjennetegn på godt arbeidsmiljø og god samhandling i det faglige og sosiale miljøet i PPT.</li><li>• Det faglige og sosiale fellesskapet er styrket</li></ul>		Ledelsen
<b>SAKKYNDIGE VURDERINGER</b> <b>Mål 1</b> Mal for sakkyndig vurdering er oppdatert og forbedret i tråd med LK20 og Rammeplanen <b>Mål 2</b> Kompetanseløft for inkludering praksis og spesialpedagogikk er implementert i sakkyndig vurdering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ny mal for sakkyndig vurdering er ferdigstilt.</li><li>• Ny mal for sakkyndig vurderinger evaluert.</li><li>• PPT viser god forståelse og bruk av LK2020 og Rammeplanen</li></ul>		
<b>ORGANISASJONS- OG KOMPETANSEUTVIKLING</b> <b>Mål 1</b> PPT oppleves som et relevant og godt støttesystem <b>Mål 2</b> Fagmatrisen bidrar til at skolene og barnehagene opplever at de får bedre bistand fra PPT <b>Mål 3</b> PPT bidrar til sosial utjevning og retter ressursbruken mot barnehager og skoler som har størst behov <b>Mål 4</b> Kompetanseløft for inkludering praksis og spesialpedagogikk er implementert i organisasjons- og kompetanseutvikling	<ul style="list-style-type: none"><li>• PPT-leder og PP-rådgiver kjenner egen bydels tjenestetilbud, og bruker kunnskapen i møte med barnehager og skoler</li><li>• Informasjon om PPT er lett tilgjengelig og relevant for interne og eksterne samarbeidspartnere</li><li>• PPT skal ha en god struktur for evaluering av tilbakemeldinger på PPTs tjenester</li></ul>		

Målsetningene for arbeidet i PPT de neste årene, er delt i tre hovedkategorier:

- Kultur for kollektiv læring og god samhandling
- Sakkyndige vurderinger
- Organisasjons- og kompetanseutvikling.

Vi finner igjen målsetninger både fra byrådets og UDEs målsetninger for perioden, der særlig matriseorganiseringen med fagteam og implementering av Kompetanseløftet synes å være sentrale virkemidler. Dette omtales i senere kapitler.

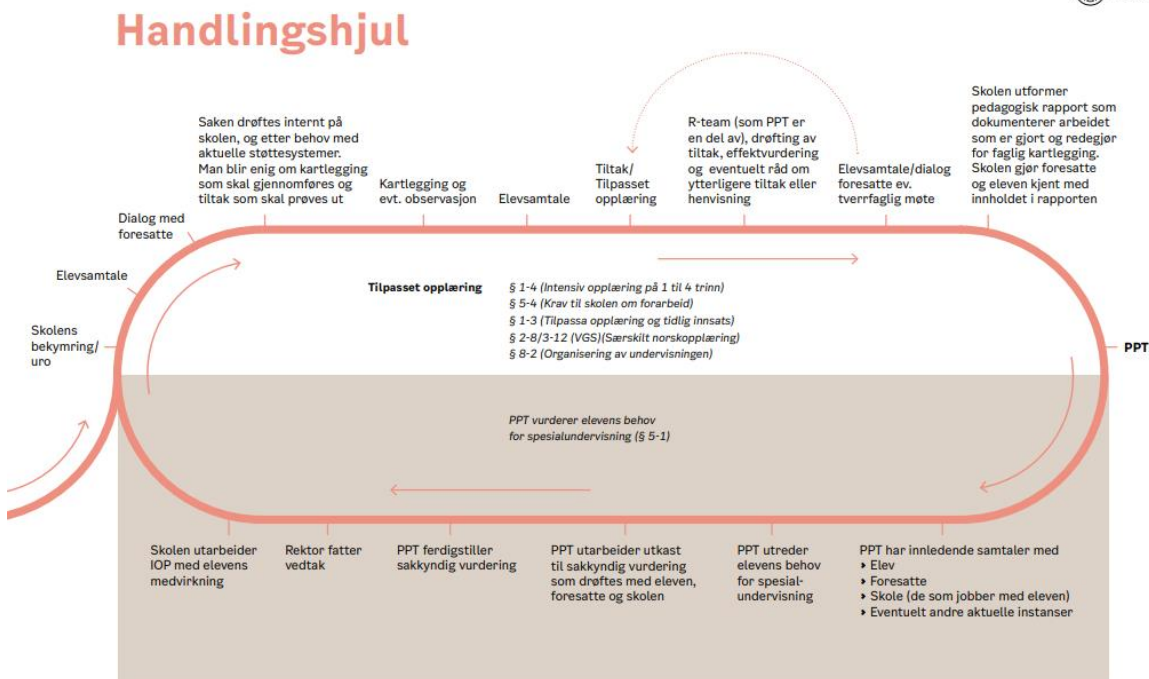
### Rundskriv 2-2022 – vilkår for å få spesialundervisning og regler for saksbehandling

Utdanningsetaten skal sikre at elever med rett til spesialundervisning får slik opplæring, og at skolens saksbehandling er i samsvar med regelverket. I rundskriv 2-2022, gir UDE informasjon om vilkårene for å få spesialundervisning, samt saksbehandlingsregler for skole og PPT. Rundskrivet viser til nasjonale styringsdokument; som opplæringslov, forvaltningslov og veilederen om spesialundervisning fra UDIR, og gir samtidig kommunale føringer for skolens arbeid med spesialundervisning, herunder føringer for ressursteam, samarbeid og medvirkning, rutiner for overganger og system for registrering og erstatning av tapt undervisning. I rundskrivet er det lenket til nasjonalt lovverk og veiledere, samt til kommunale rutiner, maler og standardtekster som skolene kan ta i bruk i saksbehandlingen.

I rundskrivet fremkommer det at alle skolene skal ha et ressursteam bestående av rektor, ansatte med spesialpedagogisk/pedagogisk kompetanse og PP-rådgiver. Ressursteamet skal bistå rektor med å lage rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning, og gjøre disse kjent for skolens ansatte. Ressursteamet skal også hjelpe lærerne med å vurdere elevenes utbytte av ordinær opplæring, samt hjelpe til med å prøve ut og evaluere tiltak når eleven ikke har tilfredsstillende utbytte. I tillegg skal ressursteamet bistå lærer i utarbeiding av IOP og evaluering av spesialundervisningen.

Rundskrivet vier et eget kapittel til sakkyndig vurdering. I tillegg til kravene til sakkyndig vurdering, nevnes her kommunens krav til å utarbeide pedagogisk rapport i forkant av henvisning, råd om kontakt mellom skole og PPT i forkant av re-henvisninger samt kommunal hovedregel om saksbehandlingstid i PPT på 90 dager. Regelen om saksbehandlingstid er i tråd med krav i forvaltningsloven og Utdanningsdirektoratets veileder: Krav til saksbehandling sier at «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (Forvaltningsloven § 11a). Kravet gjelder hele saksbehandlingen og ikke bare PPT sin del av denne. Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning peker blant annet på «elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig». Veilederen sier videre at «en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid» (Utdanningsdirektoratet, 2021).

I rundskrivet lenker UDE til et handlingshjul som etaten har utarbeidet for samarbeidet mellom skole og PPT:



Illustrasjon 14: Handlingshjul for samarbeid mellom skolen og PPT. Hentet fra Utdanningsetaten.

Handlingshjulet synes å ta utgangspunkt i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og belyser slik samarbeid mellom PPT og skole i et individperspektiv.

Det samme individuelle perspektivet finner vi igjen i skrevet «Forslag til rutiner for skolens arbeid med spesialundervisningen». I denne rutinen detaljerer UDE ut stegene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, angir tidsfrister og plasserer ansvar. Ansvar for handlinger er primært lagt på kontaktlærer og rektor, med ressursteamet som en rådgivende instans på skolen. Før nytt skoleår skal rektor og skolens ressursteam planlegge spesialundervisningen for neste skoleår, og sikre at dette skjer med utgangspunkt i den ordinære opplæringen. Hva en slik plan innebærer/bør inneholde, er ikke nærmere presisert.

### **Omfang av PPT sine tjenester i Oslo kommune**

PP-tjenesten har et bredt mandat og stort ansvarsområde. Samlet omfang av oppgaver og tjenester blir ikke rapportert, og er ikke mulig å gjengi.

I PPT sitt fagsystem Visma Flyt PPT, kan man likevel hente ut en oversikt over antall henvisninger til tjenesten, fordelt på individualsaker og systemsaker. Antall henvisninger for individualsaker i 2021 var på 4008 (omfatter hele opplæring fra barneskole til videregående opplæring), mens antall henvisninger for systemsaker i 2021 og de 10 første månedene i 2022 samlet var 245 henvisninger (omfatter hele opplæringsløpet fra barneskole til videregående opplæring.)

### **Kompetansebygging i regi av PPT i Oslo kommune**

#### **Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis 2021-2025**

Kompetanseløftet er en statlig tilskuddsordning som skal bidra til mer inkluderende praksis i barnehager, skoler og PPT. Hensikten med kompetanseløftet er at alle barn og elever får den hjelpen de trenger når de trenger det, inkludert barn og elever med særskilt tilrettelegging. Målgruppen er ledere og ansatte i barnehage, skole og PPT. PPT koordinerer kompetanseløftet i UDE.

Høsten 2021 ble det startet med en pilot på 4 bydeler i Oslo, med tilhørende barnehager, skoler og PPT; Bjerke, St. Hanshaugen, Grünerløkka og Nordstrand. Høsten 2022 og våren 2023 vil de øvrige bydelene bli med på kompetanseløftet. Kompetanseløftet er organisert gjennom 2 dagers samlinger med sentrale tema knyttet til inkluderende praksis og spesialpedagogikk, teori om hvordan få til varig endring og hvordan lage implementeringsplaner med kvalitet. For Oslo kommune betyr dette at man blant annet ønsker å:

- se det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng
- ha samarbeidskompetanse for å kunne bygge et godt lag rundt barna og elevene
- ha kompetanse på vanlige utfordringer, men også sammensatte og relativt komplekse utfordringer
- ha kompetanse til å se når det vil være nødvendig å hente inn spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped

Skoler og barnehager som deltar på kompetanseløftet, gir, ifølge informasjon som Norconsult har fått fra PPT, tilbakemeldinger om at det er nyttig med en felles kompetanseheving på dette området og at det gir et godt grunnlag for det videre arbeidet med inkluderende praksis. Videre melder PP-tjenesten tilbake om en erkjent forståelse av kompleksitet når det gjelder inkluderende praksis og samhandlingens betydning for å lykkes med inkluderende praksis.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en oppfølging av Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Utdanningsdirektoratet har overordnet ansvar for kompetanseløftet, som skal bygges opp gradvis over en periode på fem år. Satsningen omfatter hele laget rundt barn og elever, og har som mål at alle barn og elever skal få et godt tilpasset og inkluderende tilbud i barnehage, skole og SFO. Uavhengig av sine forutsetninger, skal alle barn og unge oppleve utvikling, læring, mestring og trivsel. For å lykkes med dette, må spesialpedagogisk kompetanse og hjelp være koordinert og tett på de elevene og barna som trenger det.

Kompetanseløftet skal styrke ledere og ansatte i barnehage, skole, PPT og andre tverrfaglige tjenester i kommuner og fylkeskommuner sine forutsetninger for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et tilpasset pedagogisk og inkluderende tilbud til alle, inkludert dem med behov for særskilt tilrettelegging. For å lykkes, må barnehage og skoleeier se det spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng med det ordinære tilbudet, ha samarbeidskompetanse, kompetanse på både vanlige, komplekse og sammensatte utfordringer, samt vite når man trenger spesialisert kompetanse og veiledning fra Statped.

Det antydes i evalueringen av Kompetanseløftet (Wendelborg et al., 2022) at omstillingsarbeidet i Statped er underkommunisert ut mot kommunene, og at kommunene ikke i tilstrekkelig grad er klar over hvilke oppgaver de skal overta. Det uttrykkes videre en uro knyttet til om man fokuserer for mye på organisatoriske grep, struktur, rammer og midler, og mindre på læringsutbytte for enkeltbarn. Et oppmerksomhetspunkt i rapporten er hvordan Kompetanseløftet sikrer at laget rundt barnet settes i stand til å overta oppgaver fra Statped.

Det er barnehage- og skoleeiers ansvar at skoler og barnehager har tilstrekkelig kompetanse for å nå målene i satsningen, og kompetanseløftet skal bygge på lokale vurderinger og kartlegging av behov for kompetanse i både barnehager, skoler, PP-tjenesten og øvrig støttesystem, som skolehelsetjenesten, barnevernet og BUP (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Tilbakemeldingen tyder på et opplevd press på tilgjengelige ressurser i både barnehage- og skolesektoren, og det reises spørsmål om kommunenes kapasitet til å følge opp alle endringsprosessene som initieres. Dette gjelder både Kompetanseløftet, men også andre reformer som barnevernsreformen og implementering av LK20 (Wendelborg et al., 2022).

### CLASS-observasjon av kvalitet i skolen: Erfaringer fra pågående utviklingsarbeid

Utdanningsetaten beskriver til Norconsult i e-postkorrespondanse (november 2022) følgende om CLASS: Barn har behov for gode, trygge og læringsfremmende interaksjoner med støttende voksne gjennom hele skoleløpet. Gjennom et prosjekt i regi av Områdesatsningen blir CLASS (CLassroom Assessment Scoring System) benyttet som et observasjonsverktøy og som utgangspunkt for veiledning og samarbeid med skolene innen relasjonell og emosjonell støtte til læring og utvikling. Fire skoler deltar. Oppsummerende erfaringer fra Utdanningsetaten så langt tilsier at skolene har ulikt utgangspunkt for å kunne forankre og gjennomføre et utviklingsarbeid. Man innretter tempoet i utviklingsarbeidet etter skolene, og tilbyr ulik støtte og på ulikt nivå, i gjennomføringen. På to av skolene er flere lærere sertifiserte som CLASS-observatører, og man observerer og utvikler arbeidet i fellesskap. På en tredje skole bistår PPT skolen med å skape en startkapasitet for utviklingsarbeidet, og på den fjerde skolen er det PPTs ansatte som observerer og veileder foreløpig. På de skolene som har CLASS-sertifiserte lærere, er de allerede i gang med å bruke CLASS-verktøyet i utvikling av profesjonsfellesskap og kollegaveiledning. Tilbakemeldingene fra lærere som er blitt observert med CLASS på alle de 4 skolene er, ifølge PPT, gode. De opplever at dimensjonene i CLASS treffer deres behov for veiledning.

### Samarbeid mellom PPT og skole på ledernivå

PP-lederne / seksjonssjefene deltar i noen grad i felles tverretatlige fora, men i liten grad sammen med rektorene i rektormøtene. En oversikt fra PPT viser følgende anonymiserte oversikt over deltagelse i ulike samarbeidsarenaer:

- Seksjonssjef A: Deltar ikke i felles møter med rektorene. Har for tiden ingen nettverksmøter i noen av bydelene NN1, NN2 og NN3.
- Seksjonssjef B: Deltar ikke i felles møter med rektorene. Deltar i prosjektsamarbeid UDE og bydel NN4 og i inntaksteam i bydel NN5.
- Seksjonssjef C: Deltar på utvalgte møter med rektorene, og i bydelens nettverk om overganger, SALTO. Deltar i opprettet samarbeid med BUP i en av bydelene.
- Seksjonssjef D: Deltar sporadisk i rektormøte. Deltar i Prosjekt livsmestring i bydel NN6. Deltar ukentlig i utvidet inntaksteam i bydelene NN7 og NN8, NWI (BUP), Barnevern, Oslohjelpe, Skolehelsetjenesten, Ung Arena, helsestasjon for ungdom, skolepsykologer og Fact ung.
- Seksjonssjef E: Deltar ikke på rektormøtene. Deltar i instansmøter med bydel NN9 hver 2.-3. uke (ledere for alle bydelstjenester, men ikke rektorer). Sporadisk deltagelse i utvidete inntaksmøter i bydelene NN10 og NN11 (ikke i løpet av dette skoleåret). Tidligere deltagelse i Salto-møter i de tre bydelene (ikke dette skoleåret pga. ressurser), men kontakt med Salto.
- Seksjonssjef F: Deltar ikke på rektormøtene. Deltar i Bydelsnettverk for BTI (bedre tverrfaglig samarbeid) Områdemøter med Oslohjelpe, BUP og barnevern.

#### 5.5.4 PPTs forutsetninger for arbeid med forebygging, veiledning og kompetansebygging

God, inkluderende og tilrettelagt opplæring til alle barn fordrer et kunnskapsbasert tilbud gitt av kompetente ansatte. Kompetansen må være tett på elevene slik at man fanger opp behov, sikrer medvirkning, bruker mangfold som en ressurs, kan tilrettelegge og justere, og fremmer tett og godt samarbeid med skolens støttesystemer. Her er PPT en sentral ressurs.

Det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. Elevene skal medvirke, føle seg trygge og betydningsfulle. Mange som får opplæringstilbud i spesialklasser eller spesialskoler opplever større tilhørighet med andre elever der, enn i det ordinære tilbudet. Målet er likevel at alle skal kunne oppleve seg inkludert og få tilrettelagt opplæring innenfor det ordinære tilbudet. Mangfold fremheves som en sentral ressurs.

*Rett til spesialundervisning eller rett til deltagelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen* (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017), er en rapport initiert av Norges Handikapforbund (NHF) og Handikappede Barns Foreldreforening (HBF), med finansiering fra UDIR og BUFDIR. Bakgrunnen for rapporten var at man i tiden fra 2006 fikk en periode med økning av elever som ikke hadde tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, og som hadde behov for spesialundervisning. Parallelt med denne økningen, fant man en økning i andelen som mottok opplæring utenfor det ordinære opplæringstilbudet; i spesialskoler eller forsterkede enheter. Elever med sammensatte funksjonsvansker og utviklingshemming er mest utsatt for denne ekskluderingen. Noen drivere som blir trukket frem for å forklare økningen, er mer rapportering og dokumentering i forbindelse med nasjonale og internasjonale prøver/tester/kartlegginger, manglende kompetanse om spesialundervisning i skolen og økt vektlegging av diagnoser og PPT som sakkyndig og ressursutløser.

Rapporten viser at tilbudet til elever med behov for spesialundervisning varierer og fungerer svært ulikt for de som får det, og at det overordnede bildet er negativt. Måten skolene organiserer opplæringstilbudet til elever med nedsatt funksjonsevne medfører ofte at sosial deltakelse, vennskap og fritidsaktiviteter med andre jevnaldrende blir vanskeligere og mindre tilgjengelig.

Viktige funn i denne rapporten som omhandler PP-tjenesten er blant annet:

- Skoler i kommuner med lavt omfang spesialundervisning henviser i lavere grad til PPT enn kommuner med høy andel.
- Indikasjoner på at å få til en god nedgang i omfanget av spesialundervisning henger sammen med å kunne organisere samarbeidet mellom PPT og skole på en slik måte at det bygger relasjoner og tillit mellom enhetene og personene i enhetene.
- Tettere kontakt mellom PPT og skoler i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang av spesialundervisning.
- Tilgjengeligheten og kompetansen hos PPT vurderes som bedre i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning enn i kommuner med høyt omfang.

Rapporten avdekker store variasjoner i hvordan kommuner totalt sett møter utfordringene i spesialundervisning og elever med særlige behov (Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017). Opplæringstilbudet kan være avhengig av holdninger og tradisjoner i kommuner, PPT og blant lærere. Det blir vist til en studie som avdekker svært varierende kvalitet på skoleeiers styringsdokumenter og praksis for hvordan spesialundervisning blir gitt og organisert. Dette blant annet i mangel av klare standarder som behøves for å supplere Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021). Klarere standarder for organisering og utøvelse av spesialundervisning kan være en løsning for å gjøre spesialundervisningen mindre avhengig av kommuner og skolers tradisjoner og individenes holdninger.

Det viktigste grepet for å styrke en inkluderende praksis, er å forbedre kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet, og det forventes at alle forvaltningsnivå i skolesektoren arbeider målrettet med tidlig innsats og tilrettelagt opplæring (Kunnskapsdepartementet, 2019). Bedre kvalitet i det ordinære tilbudet kan føre til mindre behov for særskilte ordninger, og bedre kvalitet i det spesialpedagogiske tilbudet sikrer elevene bedre læring.

I det følgende oppsummeres funn og betraktninger fra intervjuene som har blitt gjennomført ved de åtte case-skolene høsten 2022.

### **Utdanningsetatens overordnede føringer**

Utdanningsetaten (UDE) er administrativ skoleeier i Oslo kommune. UDE forvalter ressurser, utvikler mandat, delegerer ansvar, gir føringer for innhold og organisering gjennom rundskriv og utarbeider maler og støtte blant annet til bruk i saksbehandling knyttet til den spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Noen av informantene opplever en dreining i budskapet fra UDE som omhandler spesialundervisning i Oslo skolen. UDE signaliserer at spesialundervisning i større grad bør skje i et fellesskap, noe som blant annet kommer frem i kursvirksomheten som tilbys i kommunen. Utdanningsetaten har et klart og tydelig ansvar som skoleeier, og utarbeider rundskriv som skal støtte skolene i arbeidet med spesialundervisningen, omtalt i kap. 2.2.4. Rundskriv 2-2022 er rettighetsorientert, og det oppleves som rettighetsorientert av skolene. Man kan si at rundskrivet fremmer en ubalanse mellom rettighetsorientering/individorientering på den ene siden, og systemorientering på den andre siden. Det fremkommer samtidig i intervjuene med skolene at styringssignalene fra UDE kan oppleves utydelige for skolene. Eksempelvis er det lite informasjon i Rundskriv 2-2022 som gir klare føringer for systemisk arbeid med spesialundervisning på skolene.

I intervjuene kom det også frem at PP-tjenestens målsettinger, f.eks. innen organisasjons- og kompetanseutvikling, i liten grad er forstått av PP-rådgivere. Målsetningene er «ferske» og oppleves i liten grad operasjonaliserte på nåværende tidspunkt. Samtidig har målsetningene om systemarbeid vært i regelverket som PP-tjenestens mandat fra opplæringslova siden 1998, og man kan undre seg over hvorfor dette fremstår som «nytt» for noen.



Gjennom intervjuene fremkommer det at både skole og PPT opplever uklare og manglende styringssignaler med tanke på systemisk arbeid. Det er et ønske om i større grad å stå i satsninger over tid. En konkret tilbakemelding fra flere informanter, er at det ønskes tydeligere retningslinjer for hva skolen kan forvente av PPT og omvendt.

Flere informanter skulle ønske at skolene hadde klart, i samarbeid med PPT og UDE, å prioritere, stå i noe over tid, og evaluere før man går videre:

*«Tar seg for liten tid både til implementering og å sjekke ut hva som fungerer.» (PP-rådgiver)*

Dette utsagnet kan forstås både som at man har mange utviklingsområder parallelt, eller at man opplever at det er mange samtidige behov, og at det også her kommer mange føringer fra Utdanningsetaten på ulike områder:

*«Blir bombardert av informasjon!»*

*«Litt utfordrende – når det blir snakk om noe i Etaten – når det er noe i Etaten – da er det det som gjelder. Kan bære preg av å være lite nyansert.»*

*«Forbedringspotensial å satse på noe.» (Ressursteam)*

Sitatene over kommer fra gruppeintervjuer i skolenes ressursteam. Dette er tilbakemeldinger som kan indikere at det kan oppleves som for mange og hyppige konkrete bestillinger fra UDE, og at skolene da må «hoppe» dit UDE har fokus, være seg tema innenfor det spesialpedagogiske feltet, eller på andre områder i skoledriften.

### **PPTs mandat**

PP-rådgivere må ha bred kompetanse for å ivareta PPT sitt omfattende mandat på den enkelte skole, og den nye organiseringen Oslo kommune er i ferd med å innføre tyder på at man her forsøker å tilrettelegge for god kompetansetilgang for PP-rådgiverne. PP-tjenesten er i en utviklings- og endringsprosess, med mål om å jobbe mer systemisk i skolene. Matriseorganiseringen er ett av virkemidlene for å få dette til. En PP-leder forteller at endringsarbeidet man nå står i er nødvendig for PP-tjenesten, men at det kan oppleves ulikt fra ansatt til ansatt:

*«Noen syns det er kjempespennende. Noen er redd det går ut over det sakkyndige.»*

Sitatet over oppleves som kjernen i skvisen mange PP-rådgivere opplever å stå i. Rom og kapasitet til systemarbeid er en forutsetning for å kunne hjelpe skolene organisatorisk. Noen PP-rådgivere sier de har tid til mer systemarbeid, og at det finnes et handlingsrom som skolen ikke utnytter.

Tilbakemeldingene fra skolene er at både skole og PPT har mye fokus på det individrettede arbeidet.

*«skole er ofte opptatt av elever med særskilte behov og utredning.» (PP-rådgiver)*

*«Det tar veldig lang tid å vente på ny saksbehandling i PPT. Mister fort et helt skoleår.» (stemme i ressursteam)*

*«Det tar for lang tid på utredningen. Sånn det er nå, melder åtte saker i måneden – PPT kan bare ta fire. Skal likevel ikke vente med å igangsette tiltak – dette er komplekst – foreldre blir frustrert.» (rektor)*

Sitatene over synliggjør en del problemstillinger som kan bidra til at individperspektivet tar en stor del av PP-rådgivernes kapasitet. Forvaltningsloven sier at man skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold, og at den totale saksbehandlingstiden ikke skal overstige tre måneder. Tilbakemeldinger i intervjuene tyder på at saksbehandlingstiden oppleves lang i en del tilfeller, og at fokuset på, og kravene til saksbehandlingstid, kan føre til praksiser som ikke er hensiktsmessige:

*«Skolen ønsker at PPT ikke bare sitter og skriver sakkyndig. Mange rehenvisninger, må skrive nye ... Skolen må dermed prioritere og fordele henvisningene utover.» (ressursteam)*

Vi forstår uttalelsen over som at slik uhensiktsmessig praksis i verste fall kan føre til at statistikken for saksbehandlingstid blir bedre, mens ventetiden for spesialpedagogiske tiltak for enkeltelever øker.

Et tema som har kommet frem i noen av intervjuene, er at den omfattende tiden PP-rådgiverne må bruke på å skrive sakkyndige uttalelser, kan gå ut over tiden til veiledning, kompetanseheving og felles drøftinger av system- og individsaker med skolene. Det tar, ifølge en PP-leder, over 20 timer å skrive en sakkyndig uttale. Hver PP-rådgiver skriver i gjennomsnitt 32 sakkyndige rapporter i året. Individrettet arbeid tar mye av arbeidstiden per nå.

Mange av skolene formidler at de har fokus på å skrive individuelle opplæringsplaner (IOP), og at dette skrivearbeidet i noen tilfeller arrangeres som workshops med PP-rådgiver til stede. Dette oppleves som nyttig av flere. Slik kan individrettet arbeid også løftes opp på et mer systemisk nivå, der man kan lære av både PPT og hverandre i et planlagt, felles arbeid. Andre steder beskrives samarbeidet om IOP i mer negative termer:

*«Tror PP-rådgiver bør ha flere innlegg for lærerne sammen med ledelsen. F.eks. hvordan jobbe med en IOP. Stusser over at aldri blir innkalt til møter når man skal jobbe med dette. Det har bare skjedd en gang, og minimalt med tid. Dermed gav det lite. Tenkte at det gav både PPT og lærerne lite. Jeg så for meg workshop i ro og mak, med drøfting. Opplevde at det ikke blir prioritert. Kanskje skolene har veldig mye annet?» (PP-rådgiver)*

Denne uttalelsen viser at ønske om å disponere tiden til mer systemrettet arbeid er til stede både hos skole og PPT.

En PP-rådgiver sier hun kunne bidratt mer med kompetanseheving i skolen, men at det må legges en plan for arbeidet. Nå er det eneste planlagte/organiserte arbeidet hennes deltagelse i ressursteam. Hvilket ansvar tar skolene for å legge til rette for samarbeid og koble PP-tjenesten på i eget utviklingsarbeid? Flere PP-rådgivere setter ord på at de ikke alltid opplever at dette er tilfelle:

*«Opplever at jeg har tid til å jobbe systemisk. Men trenger at skolen holder i ting, tar eierskap.» (PP-rådgiver)*

*«Jeg må bli inkludert i skolens endringsarbeid.» (PP-rådgiver)*

*«Vi ønsker det egentlig. Ønsker samarbeid, spesielt det å se på begynneropplæringen, veilede skolene i forhold til det. Se på hele gruppen.» (PP-rådgiver)*

Uttalelsene fra intervjuer over viser et tydelig ønske om i større grad arbeide sammen med skolene om utviklingsarbeid. Dette oppleves veldig ulikt fra skole til skole. Der noen PP-rådgivere opplever at de må jobbe hardt for å få til systemendringer i skolene, er andre skoler mer aktive.

En rektor beskriver utviklingsarbeid og felles refleksjon på skolen som har til hensikt å legge til rette for mer inkluderende praksis, gjerne med utgangspunkt i forskning: lengre undervisningsøkter, tverrfaglige prosjekter, dialogisk undervisning, hyppige elevsamtaler og forventningsavklaringer mellom voksne som er i samme klasserom. PP-tjenesten nevnes ikke som konkret bidragsyter i dette arbeidet. Det synes som at mye av det systemiske utviklingsarbeidet som drives i skolene ikke involverer samarbeid mellom skole og PPT, men at det initieres og drives av skolene selv.

Vi finner imidlertid også noen gode eksempler på samarbeid mellom skole og PPT om organisasjonslæring og kompetanseheving i noen skoler:

*«Oppe på x. trinn går det ofte mer på atferd. Klassemiljø. PPT kan veilede både i enkeltsaker og i forhold til miljø. Bra at vi kan bidra inn mot hele klasser, da treffer vi gjerne flere. Vi prøver å jobbe tverrfaglig. Går også på hva skolen ønsker/har behov for bistand fra oss på. PPT kan også komme med forslag om tiltak/tema til skolene. Klasseveiledning har det vært mye utbytte på.» (PP-rådgiver)*

Flere informanter peker på manglende kompetanse, og manglende kompetanseheving i skolene med tanke på spesialpedagogiske tema som metode, diagnose, adferd og språkvansker. En PP-rådgiver forteller at skolen er veldig utviklingsorientert. Den driver masse prosjekter, men ikke på spesialundervisning, noe sitatet under eksemplifiserer:

*«Ser på det som en generell utfordring. Spes.lærere og sosiallærere blir tatt med på lite videre, heller ikke i regi av etaten ... Veiledning fra Etaten nesten totalt fraværende» (Ressursteam)*

En annen utfordring som har blitt løftet i intervjuene våre handler om overføring av erfaringer fra enkeltsaker til organisatorisk læring:

*«Når inne og veileder på enkeltsaker, f.eks. fraværproblematikk, og det er ledelse inne: Råd blir nesten aldri overført til andre saker. Må gjentas gang på gang. Opplever at skolen strever med å se overføringsverdi ... tar ikke lærdom fra sak til sak.» (PP-rådgiver)*

Sitatet over kan gjerne ha noe med det følgende å gjøre; En PP-leder får tilbakemelding fra noen av sine PP-rådgivere om at ressursteam ikke er lederstyrt på alle skolene. Lederansvaret virker fragmentert eller uklart. På noen skoler er det en avdelingsleder, noen ganger en rektor, og i noen tilfeller en sosiallærer som leder møtene. Dette skaper ikke, ifølge PP-leder, helhet og sammenheng.

### Kompetansebehov i PPT-tjenesten

Som omtalt i forrige kapittel er det viktig at PP-rådgiver har eller har tilgang til tilstrekkelig kompetanse for å kunne møte forventningene til mandatet ute på skolene. Dette kommer tydelig fram i intervjuer med både skoler og PPT, at samlet behov for kompetanse fra PPT er stort. Det er stor forståelse for at den enkelte PP-rådgiver ikke selv kan være like god på alle fagområdene man er forventet å dekke. De ulike PP-rådgiverne har ulike styrker og ulik faglig fordypning, og det virker avgjørende for flere at de har et godt fagmiljø på det enkelte PP-kontor som de kan søke råd hos.

Flere PP-rådgivere beskriver samlet kompetanse i PP-tjenesten som god. Man har et godt faglig fellesskap i de ulike PPT-seksjonene, og drar nytte av spisskompetansen i fagteamene (Seksjon for kompetanseenheter). En del opplever også å ha bra oversikt over andre/eksterne kompetansetilbud, slik at man kan veilede skolene videre i systemet ved behov:

*«PPT har mange dyktige fagfolk, for vi er en stor enhet. Er gode på å drøfte med egne kollegaer.» (PP-rådgiver)*

I intervjuene ble det gitt uttrykk for uro over at de ansatte i Seksjon for kompetanseenheter har fjernet seg mer fra praksisfeltet enn i tidligere organisering, og at de ikke lenger er så tilgjengelige for skolene.

*«Utadrettet – hos PPT ... Opplever at de var mer tilgjengelige før. Tilhørte en skole ... PPT nå ... opplever at de har blitt vanskeligere å få tak i.» (Ressursteam)*

Det stilles spørsmål ved om mindre kontakt med praksis kan gå ut over kompetansen i enhetene, at de ansatte ikke i så stor grad kjenner utfordringene på kroppen og kjenner eierskap til problemstillinger og løsningsforslag. Skolene som har deltatt i intervjuene uttrykker behov for kompetanse på følgende områder; Utfordrende adferd, kartlegging/forebygging og sammenhengen mellom teori og praksis. Ikke bare hjelp fra PPT for å håndtere situasjonen, men også som kompetansehevende tiltak på den enkelte skole. Det refereres i denne sammenhengen til en nødvendig «fingerspissfølelse» hos PP-rådgiverne:

*«Hvordan kan du bidra uten å trene mye?» (Stemme fra ressursteam)*

Dette kan forstås som en medvirkende årsak til at skolene uttrykker delte erfaringer med i hvilken grad PP-rådgiverne fungerer godt som veiledere. Andre årsaker kan selvsagt skyldes mangel på kompetanse, erfaring eller relasjonelle utfordringer. Dette har ikke kommet klart fram i vårt arbeid. Det som har kommet tydelig fram i arbeidet, er at samlet kompetanse i PPT virker uoversiktlig for informantene å få tak i, og at mye av «systemet» per nå baserer seg på at den enkelte PP-rådgiver videreformidler behov og etterspør kompetanse og hjelp i egen avdeling.

*«Rektor har ikke innsikt i hva PPT kan hjelpe med. PPT har ikke helt oversikt selv.» (Stemme fra ressursteam)*

Informantene fra case-skolene opplever i ulik grad at PPT har tilstrekkelig kompetanse. Det har tidligere vært kompetansekrav for å jobbe i PPT. Oslo kommune har likevel hatt en tradisjon for å

holde på kompetansekravene og ansette medarbeidere med utdanning tilsvarende mastergrad i f.eks. spesialpedagogikk og psykologi. Noen av skolene melder om at PPT har kompetansen som ressursteamet trenger på organisasjon, elevgruppe og anbefalte tiltak, og at PPT-rådgiver er flink til å sette skolen i kontakt med andre fagpersoner i PPT ved behov. Andre av skolene melder at PP-rådgiverne «kan være gode på teorien», men at de i liten grad har kompetanse fra skolen. PP-ledere forteller nå om en pågående diskusjon i PP-tjenesten om i større grad også å ansette medarbeidere med lengre erfaring fra skole, f.eks. pedagoger med klasseromserfaring, praktisk erfaring med spesialpedagogisk undervisning og «ballast med seg til veiledningsarbeid». Sitatene under underbygger dette:

*«mange som jobber i PPT mangler kunnskap om skolen, det er et kjempeproblem. Forstår ikke hva vi snakker om» (Rektor).*

*«... det er et vanvittig stort felt de skal ha kompetanse på. Har fått mange rare råd.» (Avdelingsleder)*

*«har forståelse for at PPT ikke kan ha like god kompetanse om alle fagfelt.» (Rektor)*

Det fremkommer i intervjuene med PP-rådgiverne at PPT er opptatt av å anbefale tiltak som er forskningsbaserte. Samtidig melder skoler tilbake om at PPT kan være for teoretiske i sine anbefalinger, og at det ikke alltid er gjennomførbart i praksis:

*«Det hadde vært fint om PPT-ansatte kunne vært et par år i skolen ... tendensen er innimellom at de sakkyndige vurderingene – det er ugjennomførbart med de ressursene man har ...» (Avdelingsleder)*

Lang erfaring som PP-rådgiver synes å være en styrke og blir verdsatt i skolene. Samtidig meldes en bekymring over stor turnover og hyppige utskiftninger av rådgivere i PP-tjenesten. En PP-leder forteller at nesten 40 % av de PPT-ansatte sluttet ved omorganiseringen i 2018, og at mange har opplevd dette som vanskelig. Hen refererer blant annet til NAV-ansatte i en bydel som sier at

*«de aldri møter de samme menneskene (fra PPT).» (PP-leder om melding fra NAV-ansatt)*

Sitatet over forstår vi som uttrykt frustrasjon over for mye gjennomtrekk i en tjeneste som er avhengig av god kompetanse over tid.

En rektor beskriver skolens PP-rådgiver slik:

*«Vi er kjempeheldige. Vi har en PP-rådgiver som er fantastisk dyktig. Skolene trenger PP-rådgivere som er sterke og trygge i seg selv. PPT bør arbeide med å styrke de nye og ferske – kanskje en mentorordning? Oppfatningene vår har blitt at det er gode og dårlige PP-rådgivere. Det kan være i forhold til foreldre ...» (Rektor)*

En del PP-kontakter kan kjenne seg utrygge når man skal drive felles kompetansebygging i skolen, og spiller inn behov/ønske om å være to og to rådgivere sammen når man f.eks. skal være i felles møter og drive kursvirksomhet. Dette kan være krevende settinger, og noen ganger opplever

rådgiverne at de står i skvis mellom ansatte og ledelse, der ansatte kan uttale «hvordan tror du vi kan få til dette?» En del rådgivere kan være redde for å gå inn i noe de ikke har kompetanse på, eller ikke har tid til å fullføre, og en PP-rådgiver uttrykker det slik:

*«Jeg skulle ønske vi var mer i team, for vi står i så mange saker over et veldig bredt område. Skolene ønsker svar på mye, og lener seg veldig på PPT.» (PP-rådgiver)*

Kompetanse på skole, erfaring, gode relasjoner og nok tilstedeværelse på skolen kan gi PP-rådgiver legitimitet i samarbeidet med skolene. Legitimitet er knyttet til faglig tillit, og er viktig for å komme i posisjon til å veilede, både i individualsaker og på systemnivå. Det fremstår forskjellig i hvilken grad PP-rådgiverne ved case-skolene har legitimitet i samarbeidet med skolens ansatte. Dette kan blant annet føre til manglende tiltro til faglige råd fra PP-tjenesten.

### **Samarbeid mellom PPT og skole**

For å vurdere om og eventuelt hvilket, utbytte elevene har av det ordinære opplæringstilbudet, må PP-rådgiverne kjenne det ordinære opplæringstilbudet på skolene, på ulike trinn, i ulike klasser.

*«PPT har kanskje ikke så veldig god innsikt i hvordan ordinær undervisning er på x skole. På andre skoler klarer de å være mer inne i klasserommene – være der som en forebyggende bit – der de vet mer om hvordan det faktisk foregår. Man kan ønske at PPT hadde en enda større ressurs – observerer i en utredningssituasjon vil det jo alltid blir litt annerledes når man blir observert.» (Ressursteam)*

Det fremstår som at PP-rådgiverne i ulik grad har innsikt i det ordinære opplæringstilbudet på de ulike skolene, og at forutsetningene for å skaffe seg en slik innsikt varierer blant rådgiverne. Noen PP-rådgivere sier de har liten kapasitet til å være ute i elevmiljøet og observere/delta i ordinær opplæring i klasserommene, der man bare er inne i målrettet observasjon knyttet til konkret sakkyndighetsarbeid, eller på konkret bestilling av veiledningstjenester inn mot enkeltklasser/-elever/-lærere. Andre PP-rådgivere deltar i større grad i skolehverdagen, men i vårt arbeide fremstår det som at PP-tjenesten i liten grad inngår som en naturlig del av skolens ordinære virksomhet, slik at PPT ikke er virksomme når det gjelder organisasjonsutvikling ved skolene.

*«PPT er ikke med rundt i klassene før henvisning.» (Stemme ressursteam)*

*«Jeg kunne ønsket mer tilstedeværelse i undervisning / klasser ... Kunne ønske PPT hadde enda mer tid til å være i klassene og observere. Ville være en god kvalitetssikring, være med og reflektere rundt undervisningen.» (Avdelingsleder)*

Sitatene over synliggjør den opplevde mangelen på tilstedeværelse i det ordinære. Særlig i samtale med ett av ressursteamene reflekteres det over viktigheten av å være godt kjent med hva som er den ordinære undervisningen for å lage gode sakkyndige rapporter, og at dette kan det være utfordrende å få tak i. Elevsammensetningen i en klasse kan f.eks. ha betydning for hvor mye fleksibilitet man kan anbefale i organiseringen – en fleksibilitet skolen ønsker mer av. Vi finner i intervjuene ingen

systematisk, overordnet og planlagt tilnærming til at PP-tjenesten skal bli kjent med skolens ordinære opplæringstilbud.

*«Ligger ikke noe samarbeidsavtale / forventning til grunn. Men bruker r-team til avklaringer. Det er et stort behov for forventningsavklaringer, vi må gå veien sammen.» (PP-rådgiver)*

Dette sitatet fra en av PP-rådgiverne oppsummerer flere av tilbakemeldingene både fra skole og PPT. Det er en oppfatning av at skole og PPT sjelden har gjort gode forventningsavklaringer for samarbeidet i skolen, og at det samtidig foreligger et behov og sterkt ønske om at dette blir gjort. En skoleleder uttrykker det slik:

*«Vi trenger forståelse for hverandres oppgaver og mandat. Forstår man, kan man sette skapet på plass.» (Avdelingsleder)*

Språk i forventninger, uavklarte eller uttalte forventninger til hverandre, kan gjøre samarbeidet krevende. PP-rådgiver kan oppleve forventninger fra skolen om at de skal komme inn i skolen og «fikse», og at det kan være vanskelig å få skolene til å eie både utfordringer og løsninger. En annen PP-rådgiver forteller at både foreldre og enkelte ansatte i skolen kan tro at det følger penger med alle sakkyndige vurderinger. En rektor opplever at PPT har hatt for høye forventninger. Hen mener høye forventninger kan være bra for elevene, men at:

*«...vi som skole har flere hensyn å ta. Ikke alltid like lett for PPT å se helhet og kompleksitet i hverdagen. Forventninger til tilrettelegging i en kompleks organisasjon, men forståelig at folk utenfra ikke har helhetsbildet.» (Rektor)*

Noen opplever at de må være fintfølende med tanke på hvilke forventninger de kan stille:

*«Opplever at må være varsom, for å bevare et godt samarbeidsklima. Tror de prøver ut mye, men ikke alltid at PP-rådgiver vet. Har forskjellig forståelse av hva det betyr å jobbe systematisk, hvor lenge man må prøve ut noe for å finne ut om det virke. Ofte kan lærer være slitne, og har prøvd mye, men ikke er inne i sitt toleransevindue, og man må være forsiktig med å utfordre.» (PP-rådgiver)*

Det nevnes flere fordeler med å ha avklarte forventninger til hverandre. En skoleleder konkretiserer det slik:

*«PPT er god samarbeidspartner. Vi er omforent. Vi begynner med sluttproduktet, hvor skal elevene. Da blir samarbeidet lettere. Det kan være enklere å fremstå som en samlet enhet i møte med utrygge foresatte, særlig fra andre kulturer.» (Rektor)*

Videre kan høye forventninger til hverandre virke skjerpene og påvirke kvaliteten i arbeidet:

*«Hen (er) den første som stiller virkelige krav til skolen. Gjerne formelle ting. Hvis PPT gir slakk, så påvirker det skolen.» (Rektor)*

PPT og skole håndterer mange krevende saker, både sammen og hver for seg. Foreldre kan være skuffet over sakkyndig uttale fra PPT, over enkeltvedtak eller kvalitet i tilbud. PP-rådgiver og skole kan være uenige i faglige vurderinger, i elevsyn, i utfordringsbilde og løsningsforslag. Noen ganger opplever enkelte PP-rådgivere at de veileder i et noe uoversiktlig landskap i skjæringspunktet mellom personalsak og elevsak. I et slikt bilde verdsettes ærlig dialog; man må kunne si fra.

*«Personlig relasjon til samarbeidspartnere er helt avgjørende. Når PPT er stabil ressurs og kompetansekilde så øker kvaliteten. Tett og godt samarbeid ... Lav terskel for kontakt.»  
(Stemme fra ressursteam)*

Sitatet over viser til noe av utfordringsbildet omtalt tidligere; når man er ny i en rolle, kan man mangle både oversikt og relasjoner, da kan man fort føle seg utenfor det man kan kaller et tverrprofesjonelt samarbeid. Ved de fleste skolene vi har intervjuet i vårt arbeid har det vært stort gjennomtrekk av rådgivere fra PP-tjenesten, noe som påvirker muligheten for å bygge relasjoner:

*«Vi må ha god kommunikasjon for å lykkes. Viktig med kontinuitet. Har vært mange skifter i PPT, mange har sluttet, mange omorganiseringer. Være tett på, viktig at skolene tar kontakt.»  
(PP-rådgiver)*

En skoleleder sier det kunne vært lettere å bygge relasjoner dersom PP-rådgiver var mer til stede på skolen. Vår tolkning er at både faktisk tilgjengelighet og opplevd tilgjengelighet kan påvirke muligheten for å bygge relasjoner. Man kan også spørre seg om gode relasjoner kan påvirke opplevd tilgjengelighet på skolene

De fleste PP-rådgiverne har en fast møtedag på skolen(e), hver uke eller annenhver uke. Alle har også en fast skrivedag i egen seksjon/skolegruppe. Tiden ut over dette, styrer PP-rådgiver i stor grad selv. Ut fra intervjuene synes tidsbruken å variere mye fra PP-rådgiver til PP-rådgiver, og dette kan ha ulike forklaringer. Den enkelte PP-rådgiver sitter med ulik erfaring, kapasitet og kompetanse. Utfordringsbildet på skolene er svært forskjellig. Noen skoler har langt høyere andel elever med rett til spesialundervisning, flere henvisninger og mer sakkyndighetsarbeid enn andre. Noen har større utfordringer i elevmiljøet som f.eks. krever omfattende tverretattlig samarbeid. Noen skoler har etablert gode rutiner for samarbeid om det spesialpedagogiske arbeidet, i andre skoler fremstår samarbeidet mer tilfeldig og mindre strømlinjeformet.

Skolene ønsker at PP-rådgiverne er tett på, de ønsker mer veiledning og mer bistand til undervisning;

*«PPT må være oftere i skolene. Nå kommer de av og til. Drypp. Fragmentert. Det holder ikke i en lærers hverdag.» (Avdelingsleder)*

*«PPT skulle gjerne hatt mer tid til å kunne følge opp på praksisfeltet, jobbe på systemnivå - blir mye rapportskriving.» (Stemme fra ressursteam)*

Også PP-tjenesten anerkjenner viktigheten av tilstedeværelse på skolene, men løfter samtidig frem behovet for nok tid i egen avdeling:



*«Skulle gjerne vært mer til stede. Men evig diskusjon: Hvor mye skal man være på skolen, som fast base. Forventning/føring om å være der hele tiden. Blir ugunstig. Kjenner behovet for det faglige/fast base i PPT. Vanskelig å være nøytral dersom man er på skolen hele tiden. Vanskelig balansegang. Men skulle ønske var mer til stede, hyppigere kontakt med lærerne, ønske om mer kompetanseheving. Forskjell mellom PP-rådgiverne i forhold til opplevd kapasitet og kompetanse.» (PP-rådgiver)*

Sitatet over illustrerer kompleksiteten i arbeidet PP-rådgiverne står i på en god måte. Flere skoleledere kobler økt tidsbruk på sakkyndighetsarbeid til en stadig mer krevende foreldregruppe. Flere foreldre enn tidligere møter skolen med advokater eller psykologer for å få hjelp til å belyse sak og fremme krav på vegne av egne barn. Dette er tidkrevende både med tanke på kvalitetssikring av sakkyndighetsarbeidet og til møtetid i individsakene.

Informasjon i intervjuene tyder på stor variasjon i PP-rådgivers tilgjengelighet og tilstedeværelse på skolene. Dette kan ha mange årsaker, blant annet ulikt antall sakkyndige saker, ulike utfordringsbilder på skolene og ulike systemer for samarbeid, samt PP-rådgivere med forskjellig erfaring, kapasitet og kompetanse. Både skole og PPT ønsker mye/mer tilstedeværelse på skolene. Samtidig vektlegger PP-rådgivere behovet for nok tid til faglig drøfting i egen PP-seksjon. En del skoler utnytter heller ikke den kapasiteten PP-rådgiver har.

Det er en del tverrsektorielt samarbeid på ledernivå i mange bydeler, men seksjonssjefene deltar i liten grad i rektormøter i bydelene. Informasjon fra PP-ledelsen viser at man ønsker tettere samarbeid med skolene på ledernivå:

*Vi ønsker å være tettere på skolene og delta i rektormøtene. I dag deltar vi på skoleledermøtene, men ikke alle PPT seksjonssjefene blir invitert til å delta på de lokale bydelsvise rektormøtene.*

*Slik jeg ser det skal PP-ledere være sentrale endringsagenter med tanke på å bedre samarbeid og forståelse mellom skole og PP-tjenesten, og anbefalinger om at PP-ledere i større grad bør delta og medvirke i slike felles fora ... Jeg mener det er avgjørende at PP-tjenestenes seksjonssjefer blir invitert tettere inn i samarbeid som involverer kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er også min forståelse at PPT ledere skal være sentrale og viktige endringsagenter i det å styrke samarbeidet og forståelsen mellom skolen og PPT. Vi jobber derfor i ledergruppen med å få en felles forståelse for vårt mandat og hvordan vi kan bli en stadig bedre samarbeidspartner for skolene og barnehagene.*

## 5.6 Samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud

I dette delkapittelet svarer vi på følgende problemstillinger:

- Hvilke rutiner og samarbeidsavtaler har skolene for samhandling/samarbeid med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud?
- Hvilke faktorer hindrer eller fremmer at eksternt samarbeid øker kvaliteten på tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning?



Illustrasjon 15: Kunsten å få alle til å dra i samme retning.

Vi har sett nærmere på hvilke rutiner og samarbeidsavtaler de kommunale og fylkeskommunale skolene i Oslo har med eksterne tjenester og alternative opplæringstilbud. Utgangspunktet har vært å kartlegge hvilke aktører som bidrar inn i slike samarbeid, avklare hvilke samarbeidsavtaler som ligger til grunn for samarbeid og deretter kartlegge rutineene for samarbeid.

Arbeidet med kartleggingen av samarbeid med ulike aktører har bidratt til å identifisere faktorer som hindrer eller fremmer et faktisk samarbeid. Problemstillingen som omhandler om faktorene øker kvaliteten på tilpasset opplæring og spesialundervisning, blir svart ut i lys av det faktiske samarbeidet vi har hatt forutsetninger for å kartlegge.

### 5.6.1 Sammendrag

#### Rutiner og samarbeidsavtaler

Utdanningsetaten som skoleeier er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer rundt undervisningen for skolene, noe som avgjør handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når en elev har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, enten ved hjelp av eksterne aktører eller ved hjelp av alternative opplæringsarenaer, har skolene ofte behov for bistand fra skoleeier for å få dette til. Vi har ikke avdekket i vårt arbeid at skolene har utarbeidet egne rutiner og samarbeidsavtaler med eksterne aktører.

I vårt arbeid finner vi at skoleeier har utarbeidet en del rutiner for samarbeid mellom de instansene som er organisert under Utdanningsetaten. Det er utarbeidet overgangsrutiner mellom barnehage og grunnskole, overgangsrutiner for den spesialpedagogiske saksbehandlingen mellom grunnskole og videregående opplæring, og det er utarbeidet grundige rutiner for saksbehandlingen rundt spesialundervisningssamarbeidet på individnivå med PP-tjenesten. Utdanningsetaten har utarbeidet

gode rutiner for å sikre god saksbehandling i forbindelse med inntak til spesialskoler, spesialgrupper eller de ulike alternative arenaene som Utdanningsetaten har ansvar for.

Utdanningsetaten har også utviklet samarbeidsavtaler med andre kommunale tjenester for å tilrettelegge for et bedre samarbeidsgrunnlag til det beste for elevene i Osloskolen. Det er utviklet en egen *Oslostandard for samarbeid mellom skole og barneverntjeneste* og en *Oslostandard for Samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring*, som er en avtale mellom skolene, bydelene og NAV-kontorene i Oslo kommune.

SalTo er en desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. Det foreligger også en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune (ved PP-tjenesten) og Statped via en samarbeidsplattform. Dette er en intensjonsavtale med Statped om kompetanseheving, der Statped vil kunne bidra med kompetansebygging på områder Oslo kommune har behov for bistand.

Utdanningsetaten har ikke samarbeidsavtaler knyttet til spesialisthelsetjenesten, men har egne skoler knyttet til Oslo universitetssykehus; Nordre Aker skole (psykisk helse) og Sykehuskolen (somatisk helsehjelp).

Det er viktig å ha rutiner for forsvarlige overganger fra barnehage til grunnskole, fra grunnskole til grunnskole og fra grunnskole til videregående skoler. Rutinene må innebære et forpliktende samarbeid mellom barnehagene, grunnskolene, de videregående skolene og PPT.

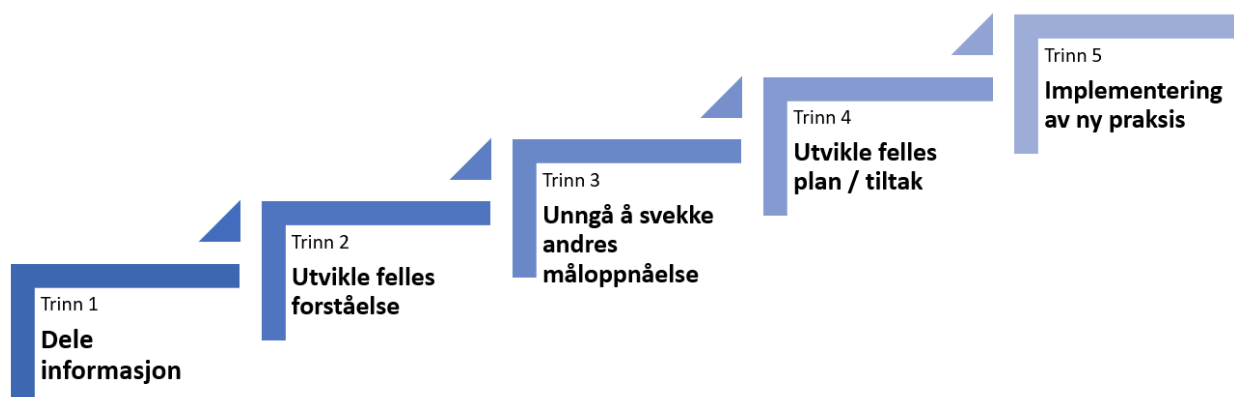
### **Faktorer som hindrer eller fremmer økt kvalitet på tilpasset ordinær opplæring og spesialundervisning i samarbeidet med andre aktører**

Tverrfaglig samarbeid kan være krevende, og når vi legger til at samarbeidet ikke bare er tverrfaglig, men også tverretatlig eller tverrsektorielt, da begynner bildet å bli svært komplekst. Oversiktsbildet som dannes etter arbeidet med denne rapporten, er at det opplevde samarbeidet rundt elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet er varierende. Det opplevde samarbeidet blir rapportert å bedre samarbeidsgrunnlag på de områdene der Utdanningsetaten har etablert overordnede samarbeidsavtaler eller standarder som ligger til grunn for samhandlingen.

Dette underbygges også av funn i rapporten *Trøbbel i grenseflatene* (Hansen et al., 2020), som vi har vist til flere steder i denne rapporten. Der det eksisterer samarbeidsavtaler, er det etablert et formål, en intensjon om et samarbeid – men hvilken forståelse og forpliktelse til justering av egne og andre samarbeidspartners mål er implementert i forlengelsen av en slik avtale? I hvilken grad er ansvarsforhold og rolleavklaringer omforent, og hva er kommunikasjonslinjene som skal danne grunnmuren i samarbeidet når det skal over i praksisfeltet?

Skolenes inntaksområder harmonerer i liten grad 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. Dette er en hemmende faktor i arbeidet med tilretteleggingen rundt elevene. Dette kan utvikles ved å etablere en modell for tverrfaglig samhandling og tidlig innsats, der

man jobber systematisk for å koble alle som jobber med barn og unge på en felles tankegang og sikre felles holdninger til arbeidet kan være en hensiktsmessig videreutvikling av dagens ressursteamorganisering for Oslo skolen. Følgende modell kan være et utgangspunkt for et slikt arbeid.



Illustrasjon 16: Samordningstrappen, tillagt et femte trinn, kilde: dfo.no og Fafo-rapport 2020:02.

Trinn 1 omhandler informasjonsdeling. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er behov for samarbeid i selve oppfølgingen av en elev, men det er viktig å ha all relevant informasjon for å kunne iverksette riktige tiltak. Manglende felles IKT-systemer, journalsystemer og taushetsplikt kan være barrierer for slik informasjonsdeling.

Trinn 2 omhandler at samarbeidspartnerne på grunnlag av dialog og informasjonsdeling utvikler felles problemforståelse for utfordringen man står overfor.

Trinn 3 omhandler evnen til å justere seg etter de andre samarbeidspartneres planer for å unngå å svekke hverandres måloppnåelse. Dette innebærer at aktører som f.eks. barnevern, skole og NAV tilpasser innsats, innretting og mål til hverandre når de oppretter og gjennomfører tiltak overfor samme barn eller familie.

Trinn 4 omhandler samarbeid og samordning av felles innsats for å lage sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler som ingen av aktørene kan gjøre hver for seg.

Trinn 5 som er den siste, og kanskje ofte undervurdert som rutine i endringsarbeid - implementering av ny praksis. Kunnskapsoppsummeringen viser at mange kommunale samarbeidsprosjekter er prosjektbaserte, og at finansieringen opphører etter prosjektperioden. Å få videreført slike prosjekter inn i ordinær drift eller i etablering av ny praksis kan være nødvendig. Denne prosessen som er illustrert over kan overføres til alle samarbeidsavtaler eller instruksjoner og rutiner som skal bidra til endring i praksisfeltet. Det handler om å etablere informere, etablere forståelse, avklare ansvarsforhold og rolleavklaring, beskrive dette og sist, men ikke minst, sørge for at det blir implementert til organisatorisk læring. En modell for tverrfaglig samhandling og tidlig innsats, kan medvirke til at man jobber systematisk for å koble alle som jobber med barn og unge på en felles

tankegang. Dette kan igjen sikre felles holdninger til arbeidet, og kan være en hensiktsmessig videreutvikling av dagens ressursteam-organisering for Oslo skolen.

Gode, systematiske, omforente rutiner som ikke bare ivaretar saksbehandling av elevrettigheter, men som også avklarer ansvarsforhold og rolleavklaringer i henhold til samhandlingstrappen, er en faktor som legger til rette for økt kvalitet i opplæringstilbudet. Slike rutiner bør også inneholde avklaringer av hva som er formålstjenlig informasjonsflyt i overgangsfaser mellom skoler og mellom skoleslag. Gode rutiner fremmer økt kvalitet i læringsarbeidet, fravær av rutiner eller ufullstendige rutiner hemmer økt kvalitet.

Utdanningsetaten har et svært godt, men komplekst opplæringstilbud som gir muligheter for tilrettelegging for ulike elevers behov. Det ordinære opplæringstilbudet treffer ikke alltid alle elevene, og Oslo skolen har utviklet gode, byomfattende opplæringstilbud som et supplement til det ordinære opplæringstilbudet for å ivareta elever med store tilretteleggingsbehov. De byomfattende opplæringstilbudene innehar mye spesialkompetanse. Disse kompetansemiljøene kan bidra til å gi et bedre opplæringstilbud både i det aktuelle tilbudet, men også som kompetansebase for den ordinære delen av skolen eller gjerne i et utvidet kompetansemiljø i tillegg til PP-tjenesten og andre eksterne aktører. Denne muligheten oppleves ikke fullt utnyttet per i dag, og skolene har heller ikke oversikt over eller kunnskap om hvor man kan tilegne seg nødvendig kompetanse. Manglende oversikt over hvor man som skole kan henvende seg for å få til kompetansehevede tiltak bør ikke være en hemmende faktor for organisasjonsutvikling i Oslo skolen. En del elever har et vanskebilde som tilsier at de har behov for et annet opplæringstilbud enn det ordinære for å ivareta en best mulig tilrettelagt opplæringssituasjon. Noen vansker er mer krevende å tilrettelegge for med de rammene de ordinære opplæringstilbudene har tilgjengelig, og da er ikke et klasserom med mange elever det beste for denne elevgruppen. Da det kan skape enda større vansker for de elevene det gjelder.

Like fullt har flere av informantene i vårt arbeid uttrykt at dersom de fysiske forutsetningene hadde vært bedre tilrettelagt i de ordinære skolene, kunne flere elever blitt ivare tatt her – selv med vansker innenfor autismespekteret. Her er det grunn til å anta at en del elever har behov for tilgang til mer areal enn elever uten de samme vanskene, men det er det ikke alltid plass til på de ordinære skolene. Det må likevel være elevens behov som må være i fokus når man skal finne det beste opplæringstilbudet, og elever bør ikke presses inn i hverken det ordinære eller i spesialgrupper dersom dette ikke gir dem en god skoledag. Det som er avgjørende for elevenes trivsel og læring er opplevelsen av at de er ønsket, at de får oppleve tilhørighet og at de får mulighet til å mestre det sosiale fellesskapet.

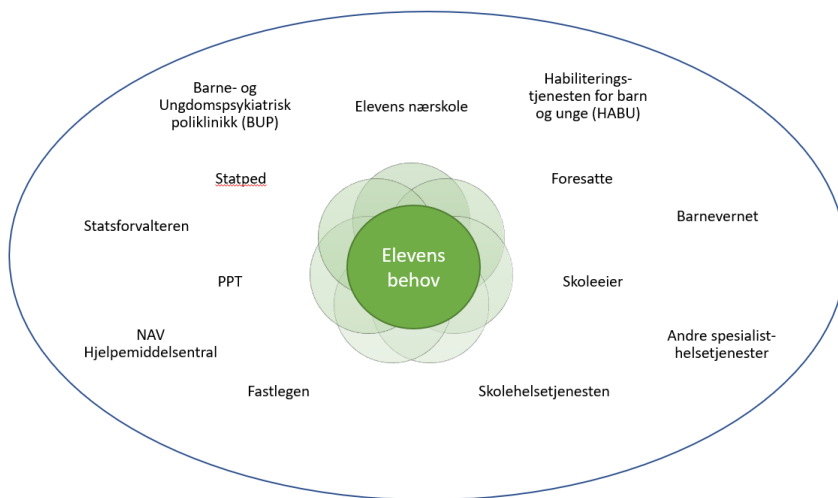
### **5.6.2 Aktører rundt spesialundervisning og tilrettelegging i skolen**

Utdanningsdirektoratet har utviklet en veileder som omhandler spesialundervisning, som et redskap for å hjelpe skoleeiere og skoler i å nå skolens formål. Denne veilederen innleder med å drøfte forholdet mellom tilpasset opplæring, ordinær undervisning og spesialundervisning. Veilederen kan bidra i å avklare hvem som har ansvar for hvilke områder i henhold til spesialundervisning og tilrettelegging i skolen. Elevens foresatte har en helt sentral rolle i arbeidet med spesialundervisning

og tilrettelegging i skolen, men for en del elever er behovet for tilrettelegging av en sånn art at det er flere aktører som kan være involvert i oppfølgingen av elevens behov. Eleven selv skal naturligvis være hovedaktør i dette arbeidet, og har rett til å bli hørt i saker som angår seg selv. Eleven har rett til økende grad av selvbestemmelse avhengig av alder og modenhet, og både foreldre, skolen og andre relevante aktører skal ta hensyn til hva eleven mener (Utdanningsdirektoratet, 2021).

En elev kan ha behov for tilrettelegging der ulike aktører rundt skolen er involvert uten at behovet for spesialundervisning utløses. Elever som har rett til spesialundervisning etter Opplæringslovas   5.1, er elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, selv om tilrettelegging som involverer aktører utenfor skolen har bidratt innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. I arbeidet med spesialundervisning har PP-tjenesten en helt sentral rolle sammen med skolen, og det er elevgruppen som har behov for spesialundervisning som har vært grunnlaget for utarbeidelse av denne rapporten.

Den følgende figuren illustrerer aktuelle aktører som kan være involvert i arbeidet med tilrettelegging av et best mulig læringsutbytte for en elev som har spesialundervisning. Innholdet i figuren tar utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning:



Illustrasjon 17: Aktører rundt eleven, kilde: Udir.no.

Figuren gir en samleoversikt over aktører som kan være involvert i oppfølgingen av en elev med spesialpedagogisk behov, men det vil variere hvor mange og hvilke aktører som er involvert. Det innebærer at for de aller fleste elever som har behov for spesialundervisning og eller tilrettelegging, vil ikke alle disse aktørene være relevante, men for en del elever med sammensatte vansker kan dette være et illustrerende bilde over kompleksitet i samarbeid og saksgang for å møte elevens behov.

### 5.6.3 Organisering av aktører og støttetjenester rundt elever i Oslo kommune

I vårt arbeid har vi innledningsvis valgt å skille de ulike formene for samarbeid som finner sted rundt elever med behov for tilrettelegging mellom tre hovedgrupper aktører og støttetjenester;

1. Skoleeiers tjenester: Tjenester og støttefunksjoner som er organisert under Utdanningsetaten
2. Øvrige kommunale tjenester som barnevern, Nav, skolehelsetjeneste m.fl.
3. Andre eksterne aktører som spesialisthelsetjenesten, politiet, fastlege m. fl.

### **Skoleeier**

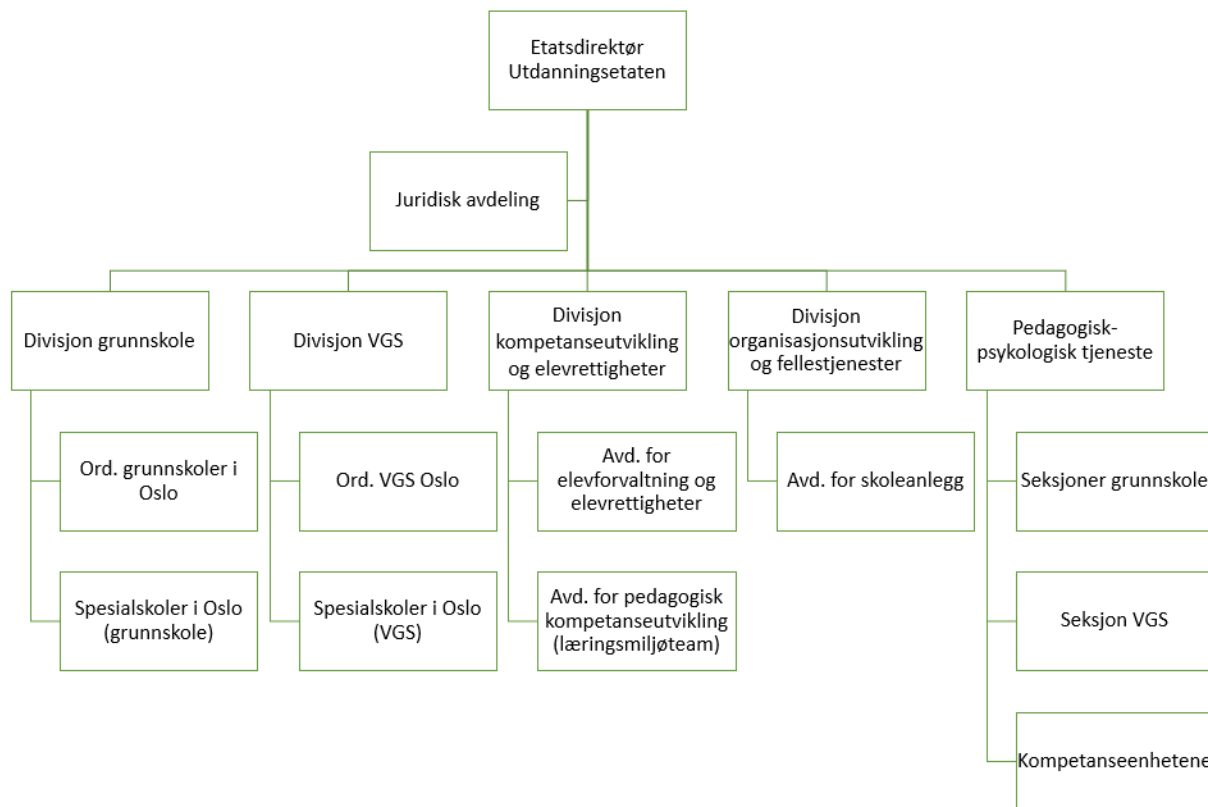
I Oslo kommune er det Utdanningsetaten som opptrer som skoleeier overfor de offentlige skolene i kommunen. Skoleeier har plikt til å sørge for at grunnskoleopplæring etter opplæringslova, videregående opplæring etter opplæringslova og privatskolelover og tilhørende forskrifter til hele lovverket rundt opplæringen, samlet ivaretas.

Skoleeier har det overordnede ansvaret for opplæringen i skolene, og er ansvarlig for å etablere forsvarlige rammer rundt undervisningen for skolene, noe som avgjør handlingsrommet den enkelte skole har til rådighet når skolen skal tilrettelegge for en elev innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når man mistenker at en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, er det nødvendig at Utdanningsetaten har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker, både innenfor rammen av den ordinære opplæringen og gjennom spesialundervisning.

I Osloskolen er myndighet til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning delegert til skolen ved rektor.

### **Skoleeiers organisering og interne støttetjenester**

Utdanningsetaten er skoleeier for et stort antall skoler i Oslo kommune. For å tilrettelegge for gode støttesystemer som skal bidra til å ivareta elevenes rettigheter har etaten organisert seg i ulike avdelinger som har spesialisert kompetanse innenfor ulike fagfelt. Under er en grovt forenklet fremstilling av Utdanningsetatens organisasjonskart. Her synliggjøres både skolenes plassering i organisasjonen samt skoleeiers interne støttefunksjoner som utgjør aktørene rundt spesialundervisning og tilrettelegging i Osloskolen.



Illustrasjon 18: Forenklet org.kart Utdanningsetaten, kilde; Utdanningsetaten i Oslo kommune.

Divisjonene grunnskole og VGS er nærmest skolene i styringslinjen, og fungerer som rektorenes personalledere. Oversikten illustrerer hvordan øvrige divisjoner er fordelt i etaten. Disse utformer retningslinjer, veileder skolene og yter tjenester ovenfor skolene innenfor sine ansvarsområder. PP-tjenesten er også organisert inn under Utdanningsetaten.

PP-tjenesten samarbeider tverrfaglig med aktuelle aktører i henhold til elevens spesialpedagogiske behov. PP-tjenesten hjelper skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det er også PP-tjenesten som gjør en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov.

### Spesialschooler, spesialavdelinger og alternative opplæringsarenaer

Oslo kommune som skoleeier er ansvarlig for å oppfylle kravene i opplæringslova, herunder elevenes rett til spesialundervisning, rett til å gå på nærschoolen og rett til å få opplæringen i en elevgruppe som ivaretar elevens behov for sosial tilhørighet, samt retten til et trygt og godt skolemiljø. I Norge var det tidligere en ordning med statlige spesialschooler. Ordningen ble nedlagt i 1992. I Oslo har det vært politisk flertall for å opprettholde en tilsvarende ordning med spesialschooler og spesialgrupper, der hjemmelen for å opprette disse schoolene har sitt utspring i bystyrevedtak sak 335/93. Her heter det at noen schooler skal tilrettelegge spesielt for å ta imot elever med spesifikke vansker.



Skoleåret 2022-2023 er det 66 spesialgrupper på 47 ordinære grunnskoler i Oslo i tillegg til 9 rene spesialskolene. Videregående opplæring har tilsvarende tilrettelagte avdelinger på en del av de videregående skolene.

Oslo kommune har utarbeidet informasjon om bruk av alternative opplæringsarenaer som en del av spesialundervisningen til elever som har rett til spesialundervisning. Denne bygger på utdanningsdirektoratets rundskriv om bruk av alternative opplæringsarenaer. Generelt gjelder at skolene selv vurderer om de skal ta i bruk alternative opplæringsarenaer, og har ansvar for å følge opp.

Utdanningsadministrasjonen i Oslo kommune har inngått avtale med Abildsø gård som alternativ opplæringsarena for Osloskolen. Denne avtalen regulerer pris, antall plasser, innhold (følge LK20), samarbeid og informasjon til skolen, sikkerhet, taushetsplikt, skolemiljø (9A), politiattest, mm. Selv om Utdanningsetaten har inngått en slik avtale som ivaretar de formelle kravene til en alternativ opplæringsarena, er det likevel skolen som vurderer om opplæringsarenaen er en egnet del av elevens spesialundervisning (med bakgrunn i sakkyndig vurdering). Skolene har selv ansvar for å følge korrekt saksbehandling, og følge opp spesialundervisningen som foregår på Abildsø gård.

Dersom elever skal få opplæring i andre private opplæringsarenaer som del av spesialundervisningen, må skolen selv inngå avtale, følge opp og betale for tilbudet. Videre må skolen koordinere opplæringen i alternativ opplæringsarena med elevens øvrige opplæring, i tråd med føringene som er gitt fra utdanningsetaten og rundskriv fra UDIR.

Fem skoler i Oslo kommune har korttidstilbud til elever med sosiale og emosjonelle vansker, som av ulike årsaker trenger en pause fra sin ordinære skolehverdag. Det gjelder Brusetskollen, Jordal, Jeriko, Sedsvoll og Vestre Aker skoler.

Vilkår for inntak til disse korttidstilbudene er at PPT har anbefalt det i skriftlig sakkyndig vurdering og at eleven er hørt. Søknad skal dokumentere at eleven ønsker inntak til korttidsplass og at foresatte samtykker.

### **Andre kommunale tjenester**

**Skolehelsetjenesten** er ofte en viktig samarbeidspartner for eleven, foreldrene og skolen i saker som omhandler spesialundervisning og tilrettelegging i grunnskole og videregående opplæring. Alle skoler har skolehelsetjeneste med helsesykepleier (tidligere helsesøster). I skolehelsetjenesten kan elever få hjelp av helsesykepleier, og noen ganger også skolelege, fysioterapeut og psykolog. Skolehelsetjenesten er gratis og tilgjengelig for alle skolens elever. Både foresatte og ansatte som jobber i skolen kan ta kontakt med skolehelsetjenesten for råd og veiledning. Alle som arbeider i skolehelsetjenesten, har taushetsplikt. Skolehelsetjenesten er organisert innunder bydelens ansvarsområde i Oslo.

**Helsestasjon for ungdom** er et tilbud for alle ungdommer i Oslo mellom 12 og 24 år. Tjenestene er gratis, og tilbudet kan være et supplement til skolehelsetjenesten. Her kan ungdommer motta

rådgivning ved eksempelvis spiseforstyrrelser, problemer hjemme eller rusproblemer, samt få bistand til veiledning i bruk av prevensjon og uønsket graviditet, gynekologiske undersøkelser eller tester for seksuelt overførbare sykdommer. Siden spesialundervisning og tilrettelegging i skolen også kan være begrunnet i andre forhold rundt eleven, kan dette også være et relevant tilbud for de eldre elevene i grunnopplæringen.

**Barnevernstjenesten** i Oslo kommune er organisert under bydelene. Det varierer hvilken avdeling i bydelene de er organisert i. Barnevernet kan være en viktig samarbeidspartner når elever har behov for spesialundervisning. Barnevernet har kompetanse til å hjelpe familien når de står i vanskelige situasjoner. Barnevernet har som hovedoppgave å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. De bidrar til samarbeid og samordning med andre offentlige aktører, og iverksetter hjelpetiltak for barn og barnefamilier som trenger det.

Oslo kommune har utarbeidet en egen Oslostandard for samarbeid mellom skole og barneverntjeneste. Denne skal bidra til at elever i Oslo skolen med behov for tiltak fra barneverntjenesten får en samordnet oppfølging som styrker elevens utvikling. Standarden skal sikre en tydelig forankring og forplikte og tydeliggjøre de to tjenestenes ansvar. Formålet er å bidra til et godt samarbeid mellom skole og barneverntjeneste.

**Andre tjenester fra bydelen** kan også være et godt supplement til det ordinære opplæringstilbudet skolen tilbyr. Eksempler på slike tjenester kan være alternative opplæringsarenaer, ungdomsklubber eller -kafeer, muligheter for deltidsjobb for ungdom m.m. Hvilke tjenester dette kan være vil variere fra bydel til bydel i Oslo kommune, men felles for alle bydelene er ansvaret for hovedtjenestene som tilbys. Utover dette kan det være øvrige tilbud og tjenester elever kan dra nytte av, og tilbudet til den enkelte elev er knyttet til bydelen eleven bor i. Det er ingen samlet oversikt over hva de ulike bydelene i Oslo tilbyr av tjenester, ei heller felles retningslinjer for hvordan tjenestene er organisert. Her må man undersøke bydelsvis oversikter for å få en forståelse av hva dette kommunale tilbudet kan utgjøre. Bydelene i Oslo har også ansvar for barnehagene.

### Opplæringstjenesten (OT)

Oppfølgingstjenesten skal hjelpe ungdom som har rett til videregående opplæring til og med det året de fyller 21 år. OT hjelper elever som

- ikke har søkt eller tatt imot opplæringsplass
- har avbrutt opplæringen før den er ferdig og heller ikke har fast arbeid
- vil ha informasjon om rettighetene sine
- OT sine tjenester; OT kan hjelpe elever med arbeid, kurs eller skoleplass. OT har også egne skoletilbud.

Til grunn for OT-samarbeidet er *Oslostandard for Samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring*. Dette er en avtale mellom skolene, bydelene og NAV-kontorene i Oslo kommune. OT-tilbudet på 6 videregående skoler i Oslo er delegert til skolene, der utdanningsadministrasjonen ivaretar skoleeier-rollen.

### SalTo-modellen

SalTo er en desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. SaLTo-modellen skal samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge, samt jobbe aldersuavhengig innenfor temaet hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper. Sektorene møtes regelmessig for å utveksle kunnskap og erfaringer, og bli kjent med hverandres arbeidsmåter og kulturer, slik at det blir enklere å drive målrettet forebygging.

### Statped

Statped er en statlig spesialpedagogisk støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner. PP-tjenesten bør alltid være involvert når Statped gir tjenester. Statped har tilbudt og tilbyr tjenester og kompetanse knyttet til elever med varige, omfattende og komplekse utfordringer med å sanse, kommunisere og lære. PP-tjenesten søker om tjenester fra Statped når de ikke har kompetanse selv til å kartlegge elevenes vansker eller mangler kompetanse med tanke på hvilke tiltak som skal iverksettes.

Oslo kommune ved PPT baserer sitt samarbeid med Statped på en Samarbeidsplattform. Plattformen er en intensjonsavtale med Statped om kompetanseheving, der Statped vil kunne bidra med kompetansebygging på områder der PPT selv ser at de ikke har nødvendig kompetanse. Siden Samarbeidsplattformen ble underskrevet, har PPT hatt flere målrettede og hensiktsmessige møter med Statped, med fokus på kompetanseområder knyttet til autisme, språk, syn og hørsel.

Målet med samarbeidet er å bidra til at barn og elever med særlige behov får et likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæringstilbud. Plattformen danner grunnlag for planlegging, oppbygging, utvikling og vedlikehold av spesialpedagogisk kompetanse, herunder avklaring av kommunens egenkompetanse og behov for tjenester fra Statped.

Som et ledd i å styrke arbeidet mot de brukerne som trenger det mest, skal Statpeds oppgaver i fremtiden konsentreres om de barna og elevene som har størst behov for deres spisskompetanse, mens kommuner og fylkeskommuner må videreutvikle kompetanse for å sikre god oppfølging og tilrettelegging for de fleste barna og elevene. Endringene i Statped vil iverksettes i løpet av en femårsperiode, og i denne perioden skal kommuner og fylkeskommuner gjennom Kompetanseløftet videreutvikle sin kompetanse på de områdene de selv må håndtere framover.

### NAV hjelpemiddelsentral

NAV Hjelpemiddelsentral tildeler hjelpemidler og støtter foreldre, elever, skoler, kommuner og andre samarbeidspartnere med rådgivning, veiledning, opplæring, reparasjon og tilrettelegging av tekniske forhold knyttet til hjelpemidlene.

Det er mulig for alle å henvende seg direkte til NAV Hjelpemiddelsentral, men det er i hovedsak foreldrene som selv søker om hjelpemidler. Det er vanlig at skolen, PP-tjenesten eller kommunens fysio- eller ergoterapeut hjelper til med søknaden ved behov. Her utarbeider PPT en sakkyndig

vurdering og gir tilråding om bruk av hjelpemidler fra NAV. PPT og elevens skole bistår foresatte med å skrive søknad om hjelpemidler fra NAV.

### **Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU)**

HABU er et tverrfaglig spesialisthelsefaglig tjenestetilbud, som gjerne består av barneleger, psykologer, fysioterapeuter, ergoterapeuter, vernepleiere, spesialpedagoger, logoped, barnevernspedagog og sosionom. Gjennom habilitering og rehabilitering bistår HABU med å hjelpe barna til best mulig utvikling og fungering, ut fra deres egne forutsetninger.

HABU kan gi veiledning til eleven, familien og lokale fagpersoner, tilby kurs og delta i ansvarsgruppemøter og samarbeidsmøter. HABU bidrar ofte i utarbeidelsen av individuell plan (IP).

For ansatte i skolen kan HABU være en viktig samarbeidspartner når dere skal gi et godt tilrettelagt skoletilbud til elever med funksjonsnedsettelse, utviklingsforstyrrelse eller kronisk sykdom. HABU er en del av spesialisthelsetjenesten, og det foreligger ingen sentrale samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og HABU.

### **Barne- og Ungdomspsykiatrisk klinikk (BUP)**

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er en del av spesialisthelsetjenesten, og er et tilbud for barn og unge under 18 år. Noen steder heter tilbudet BUPA. På BUP jobber det psykologer, barnepsykiatere, familieterapeuter, kliniske pedagoger, kliniske sosionomer, psykiatriske sykepleiere eller andre yrkesgrupper. BUP tilbyr

- spesialisert utredning og behandling til barn med sammensatte psykiske lidelser og tilstander
- samtaler med barn, elever og foreldre
- veiledning til foreldre og lokale fagpersoner

BUP er også en del av spesialisthelsetjenesten, og det foreligger ingen sentrale samarbeidsavtaler mellom Utdanningsetaten og BUP.

### **Fastlege og andre spesialisthelsetjenester**

Fastlegen er en viktig samarbeidspartner i saker hvor elever kan ha behov for helse- eller spesialisthelsefaglig vurdering og/eller samarbeid.

Fastlegen hjelper til med å vurdere allmenntilleggs spørsmål og problemstillinger, og kan gi behandling eller råd og henvisning for videre hjelp. Fastlegen samarbeider med relevante aktører i saker som omhandler sine pasienter, og bidrar inn med kompetanse om barnets helsesituasjon og utviklingsmuligheter.

Spesialisthelsetjeneste er en samlebetegnelse på helsetjenester som ikke er lagt til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Spesialisthelsetjenesten skal diagnostisere, behandle og følge opp pasienter med akutte, alvorlige og kroniske sykdommer og helseplager. Mange ulike

spesialisthelsetilbud kan være viktige samarbeidspartnere i saker som omhandler tilrettelegging eller spesialpedagogisk hjelp. Dette er gjerne tjenester som har helt spesifikk kompetanse innenfor et fagområde. Oslo universitetssykehus, avdeling for psykisk helse barn og unge, og Akershus sykehus gir spesialisthelsetjenester til barn og unge i Oslo. Fastlegene henviser barn og unge til slike tjenester.

Utdanningsetaten har ikke samarbeidsavtaler med universitetssykehusene som omfatter barn og unge som er innlagt for behandling. Utdanningsetaten har egne skoler knyttet til Oslo universitetssykehus; Nordre Aker skole (psykisk helse) og Sykehuskolen (somatisk helsehjelp).

### **Statsforvalteren**

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om spesialundervisning. Foreldrene eller eleven kan klage både på avslag på spesialundervisning, på innholdet i vedtaket om spesialundervisning, saksbehandlingen og på manglende oppfyllelse av vedtaket.

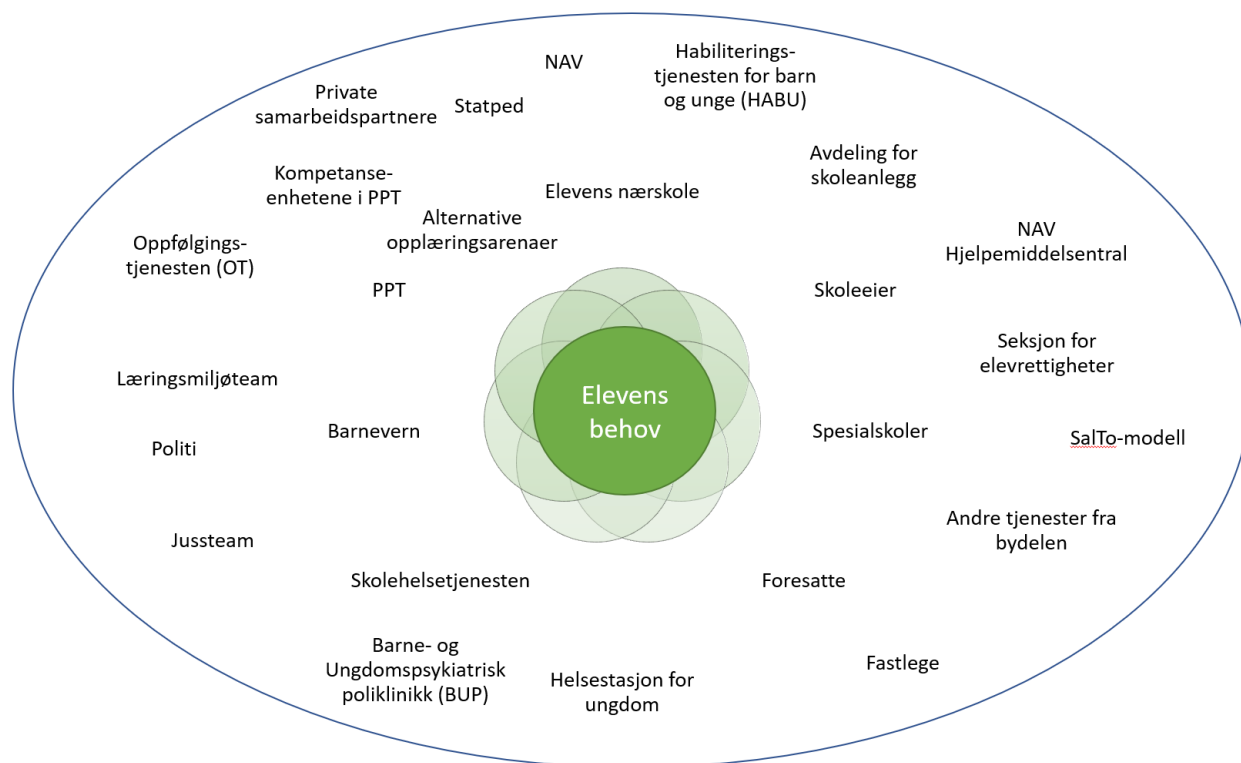
Foreldre eller elever som vil klage på et enkeltvedtak, sender klagen til kommunen som har fattet vedtaket. Hvis kommunen ikke gir medhold i klagen, blir den automatisk sendt til statsforvalteren for endelig behandling.

#### 5.6.4 Kartlegging av samhandling mellom tjenester og opplæringstilbud

Informasjonen som presenteres i dette kapittelet bygger på svar fra intervju av ulike aktører i opplæringstilbudet.

##### Tverrsektorielt, tverretatlig og tverrfaglig samarbeid

Den opplevde kompleksiteten i møtet med det tverrsektorielle, tverretatlige og tverrfaglige arbeidet som kreves for å bistå elevens behov i Oslo skolen, kan virke overveldende og uoverkommelig. Illustrasjonen under synliggjør aktuelle aktører en elev og dens foresatte må forholde seg til når eleven har behov for tilrettelegging som krever et slikt samarbeid.



Illustrasjon 19: Oversikt over potensielle samarbeidsaktører rundt en elev.

Hvilke aktører som er involvert i de ulike elevenes behov vil variere stort fra sak til sak, men en viktig fellesnevner er at dette er aktører som er involvert mens eleven er i skolealder. Skolen blir dermed en naturlig samarbeidsarena. Det innebærer at skolen i de aller fleste tilfeller har behov for å ha kontaktpunkter og samarbeidspartnere fra de ulike aktørene.

##### Grunnlag for samarbeid

Utdanningsetaten har som skoleeier utviklet flere samarbeidsavtaler for å systematisere og lette behovet for avklaring mellom de ulike aktørene. Samtidig er Oslo skolen en så kompleks organisasjon at de overordnede samarbeidsavtalene bare dekker deler av det samarbeidsbildet eleven, elevens foresatte og skolene må forholde seg til.

I Rundskriv 2-2022, som omhandler spesialundervisning, har Utdanningsetaten som skoleeier tydeliggjort at alle skoler i Oslo skal ha et ressursteam. Det er rektor ved skolen som er ansvarlig for å sørge for at skolene har et slikt team, og dette teamet har som hovedoppgave å bistå skolens rektor med å utarbeide rutiner for skolens arbeid med spesialundervisning. Skolens ressursteam bistår kontaktlærere/faglærere med å:

- Vurdere elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Prøve ut og evaluere tiltak når eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen

Utdanningsetaten har utviklet et årshjul for samarbeidet mellom PP-tjenesten og skolens ressursteam. Hver høst og vår skal ressursteamet foreta en systematisk gjennomgang av alle elever med spesialundervisning, og om det oppstår behov for å innhente eksterne veiledning for å få bistand til å gjennomføre spesialundervisningen, skal rektor få tilbakemelding om dette. Eksterne samarbeidspartnere kan være kompetanseenheter i PPT, skolehelsetjenesten, barneverntjenesten, BUP, Statped eller andre, listen er ikke utfyllende. Disse rutinene gjelder i all hovedsak elever som har spesialundervisning, men gjennom vårt arbeid med intervjuer ved utvalgte skoler i Oslo, fremgår det som at ressursteamet i mange tilfeller tar et utvidet ansvar for å etablere et systematisk samarbeid med flere av de nevnte eksterne samarbeidspartnere, også for elever som har behov for tilrettelegging uten at dette utvikler seg til å bli et spesialpedagogisk behov.

*Vi har fast møte annenhver uke, rektor er med. Skolepsykolog deltar en gang pr. måned, helsesykepleiere og skolelege er jevnlig med – særlig aktiv mot 1. klasse, det er vanlig med alle skolestartere. Utvidet ressursteam med alle instansene, egentlig to ganger i året, men under Korona og etter har man ikke kunnet følge opp. (Stemme fra ressursteam)*

Sitatet over er et eksempel på dette, at skolene har utvidet ressursteamene for å ivareta behovet for en arena for systematisk samarbeid med andre instanser. En rektor forteller at: «Vi tar kontakt med kompetansmiljøer hvis vi trenger det.» Skolelederstemmen ovenfor signaliserer at dette er et system som fungerer, men det krever at man har oversikt over hvor man skal henvende seg når man har behov for spisskompetanse.

*Skolen er bygget opp på en slik måte at rektor sitter med alle mulige oppgaver. Rektor er en person med pedagogisk bakgrunn, bruker vi ikke kompetansen vår på rett måte? Slik organisasjonen er bygget opp, bruker vi lite tid på oppfølging av elever og alternative opplegg, men mye HMS, renhold, økonomi ... (Rektor)*

Med dette forstår vi at rollen som rektor kan være krevende når det gjelder å finne de gode tilretteleggingstiltakene eller hente kompetanse fra de riktige miljøene når elevene har behov for dette. En av rektorene vi har intervjuet uttaler følgende: «Vi gjennomfører tverrfaglige møter en gang i året, det skal gjøres ved behov. Når vi har store vedtak, synes det glipper for oss på store møter». Det er krevende å skulle holde oversikt over tiltak og samarbeidspartnere når det blir mange aktører rundt en elev. Gjennom våre intervjuer fremstår det som vanskene rundt samhandling og oppfølging varierer mellom de ulike instansene og aktørene.

*Vårt samarbeid med barnevernet varierer fra sak til sak. Det er avgjørende om foreldre ønsker samarbeid med skolen. Noen ganger kan det være krevende å samarbeide med barnevern, da personvernet står sterkt. Men vi opplever bedre samarbeid med barnevernet nå enn før. (Stemme fra ressursteam)*

Et viktig aspekt i samhandlingen mellom aktørene er at de ulike partene ofte forholder seg til ulike lovverk. Det kan være krevende å utvikle en felles forståelse for utfordringen man står ovenfor, samtidig som man unngår å svekke hverandres måloppnåelse. En skoleleder uttalte det slik: «BUP, barnevern - vi melder bekymring, så ligger ballen litt hos dem.» Uttalelsen kan forstås på flere måter, enten ved at man har full tillit til at den andre instansen følger opp oppgavene de har blitt tildelt, eller ved at man ikke har kapasitet til å være den som følger opp at elevens behov blir ivarettatt?

*Noen ganger vanskelig å nå BUP. Foreldre/elev må gå videre via fastlege. PPT anbefaler at de går via fastlege, PPT kan ikke selv henvise, men de kan anbefale og de kan skrive det inn i sakkyndig, men det hender at det stopper opp der. Vi ser at det går mye tid med til vente/kø hos PPT, fastlege, BUP. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen ovenfor er en tydelig bekymring for at systemet bruker for lang tid.

*Det er foreldrene som har fullmakt for utredninger. Når vi får samtykke utreder vi, så viser det seg at barnet har vært utredet hos BUP, men vi visste ikke om det. Det er ofte lettere å få til god kommunikasjon når det er barnevernet som har saken. Kanskje noe av årsaken er at vi ikke jobber på samme plattform, at det gjør det vanskelig? Tror ikke det står på viljen. (PP-rådgiver)*

Med dette ser vi mer av kompleksiteten – utfordringene i samarbeidet handler ikke bare om kapasitet, tid, ønske om å bidra – men tilsynelatende også om kommunikasjonsplattformer og kommunikasjonsstrategier?

*Vi i PPT i daglig kontakt med BUP og A-hus fordi mange elever er under utredning, i tillegg til barnevernet. Vi har veldig varierende erfaringer med samarbeidet. Særlig BUP tenker at PPT er førstelinjetjeneste, men det er vi ikke. Da blir det Ping-pong noen ganger; Hvem tar ansvar? Hvem kartlegger eleven? Jeg prøver å ta utgangspunkt i hva som er elevens beste. Noen ganger er det dårlig kommunikasjon, vi sender brev og henvendelser, men det sorteres ikke ut og brev/henvendelser kommer ikke fram. Vi vet det jobbes med dette nå. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen over kan forstås som direkte kritikk mot BUP, men vi forstår denne uttalelsen mer som en bekymring over opplevelsen av manglende forståelse for hverandres mandat, og manglende avklaringer av hvem som gjør hva. Samarbeidet som problematiseres her er et av områdene det ikke foreligger en overordnet samarbeidsavtale på.

*Vi har NAV-veileder i skolen som har kontorplass her. NAV er organisert etter bydeler, men vi har fått til et samarbeid gjennom NAV her på skolen. Både minoritetsrådegivere, familievernkontoret og helsetjenesten har tilstedeværelse på skolen. Vi har prøvd å få inn*



*barnevernet, men får det ikke til. Vi ønsker å trekke inn flere samarbeidspartnere for at det skal bli et lavterskeltilbud. Vi opplever at det fungerer godt. (Rektor)*

Uttalelsen over synliggjør at det også kan være mulig å få til et godt samarbeid på tross av ulike sektorer mandat, men i samarbeidet skolen viser til at de har fått til, foreligger det samarbeidsavtaler på overordnet nivå. Det kan synes som at det gir et større grunnlag for fleksibilitet hos de ulike aktørene.

### Systematisk samarbeid

#### Rutiner for overganger

Et viktig tiltak for å lette overganger mellom ulike deler av barnehage- og grunnsopplæringen er godt gjennomarbeidede rutiner for samarbeid. Utdanningsetaten har utarbeidet *Oslostandard for overgang mellom barnehage, skole og AKS*. Denne standarden er en beskrivelse av hvordan overgangen mellom barnehage, skole og AKS skal gjennomføres, med gode beskrivelser av verdier, prinsipper og barnesyn i tillegg til en plan for gjennomføring av aktiviteter som bidrar til å fremme gode overganger. Utdanningsetaten sender årlig ut brev til skoler med barnetrinn for å minne om viktige rutiner for overganger.

Utdanningsetaten har ikke utarbeidet en tilsvarende standard for overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Her er rutiner knyttet til overgangen fordelt mellom ulike dokumenter (rundskriv, rutinebeskrivelser mm), eksempelvis administrative prosedyrer. I andre sammenhenger er det gitt generelle føringer som i varierende grad er knyttet eksplisitt til overgang barneskole-ungdomsskole, men som vil gjelde for denne overgangen. Eksempelet under er hentet fra Rundskriv 2-2022 om spesialundervisning:

*Tilleggsopplysninger er spesielt viktig i overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet og mellom grunnskole og videregående skole. Skolen må da gi opplysning om hvilke tiltak som skolen har iverksatt på ungdomsskolen eller i den videregående skolen.*

For å sikre en forsvarlig overgang fra grunnskole til videregående skoler er det viktig med et forpliktende samarbeid mellom grunnskole, videregående og PPT. Utdanningsetaten har utarbeidet en rutine for samarbeid om overgangen fra grunnskole til videregående skole for elever med spesialundervisning. Denne rutinen beskriver ansvarsfordelingen mellom grunnskole og videregående for å sikre at elevens rettigheter, samt at elever og foresatte får god og tilstrekkelig informasjon om inntaksordningen til videregående skole.

I intervjuene med de utvalgte skolene kommer det fram at skolene har kjennskap til de overgangsrutinene som er etablert, men at det likevel oppstår utfordringer i overgangene mellom de ulike delene av opplæringsløpet. En PP-rådgiver løftet fram denne bekymringen i et intervju: «Mye spesialundervisning og problemer man vokser inn i kunne vært unngått hvis mer ressurser settes inn tidlig, inkl. i barnehagen. Kan komme til skolen uten IOP selv om de har hatt omfattende tiltak i barnehagen. God start avgjørende.» Bekymringen omhandlet skolestart for elever med behov for tilrettelegging eller spesialundervisning. Rutinene for overgangssamarbeidet mellom barnehage og

skole skal i utgangspunktet fange opp denne problemstillingen. Samtidig synliggjør denne problemstillingen noe av utfordringen man står ovenfor når det gjelder totaliteten i det komplekse – at man rett og slett ikke klarer å følge opp alle rutinene man står som ansvarlig for – eller at ansvars plasseringen ikke er tydelig nok uttrykt i rutinene.

*Hvilke rutiner vi har for informasjonsutveksling mellom barnetrinn og ungdomstrinn? PPT har som intensjon om å hjelpe til med bedre overganger, men det er mye kunnskap vi ikke får. Det handler ikke om manglende samtykke fra foreldre. Kanskje det dreier seg om lærernes holdninger, at de ønsker at elevene skal få begynne med blanke ark? Problemet oppleves å ligge litt på systemnivå, både når det gjelder web-sak og manglende innsyn samt personvern hensyn. Vi har ikke et sikkert system å legge informasjonen i. (Stemmer fra ressursteam)*

Uttalelsene over er sammensatte betraktninger, og noe handler om at det ikke er utarbeidet overgangs rutiner for elever mellom barne- og ungdomstrinn. Men det pekes også på en utfordring hva gjelder forståelse for informasjonsoverføring samt systemer som ivaretar god informasjonsflyt samtidig som personvern ivaretas.

*Vi har behov for mer informasjonsoverføring, i år fikk vi ikke invitere elever på forhånd. Det medførte at vi bare visste om elever som hadde §5-1, men mye atferdsproblematikk og andre lærevansker fikk vi ikke vite om. Derfor ble det mye faenskap... noe som ødelegger relasjonen tidlig. (Stemmer fra ressursteam)*

Den noe sterke uttalelsen ovenfor problematiserer også dette, den er hentet fra intervju med et ressursteam på videregående skole. Her problematiseres det hva slags informasjonsoverføring skal skolene ha. Hva er formålstjenlig informasjonsflyt i overgangsfaser mellom skoler og mellom skoleslag? Eksisterende rutiner for overgangsinformasjon mellom ungdomstrinn og videregående opplæring omhandler bare elever som har rett til spesialundervisning. Innsikten vi har fått gjennom intervjuene på de utvalgte skolene tilsier at den overgangs rutinen ikke er tilstrekkelig for å dekke formålstjenlig informasjonsflyt. Her har Oslo kommune en større mulighet til god informasjonsflyt enn andre skoleeiere i landet siden kommunen er skoleeier for flere ledd i opplæringsløpet.

*Vi føler at vi av og til svikter på systemnivå. I år har vi elever som ikke har engelsk med seg i sin kompetanse, det innebærer at de ikke har utbytte av opplæring i ordinær organisering – det blir bare et stort rødt kryss ... Disse elevene har ikke lærevansker, de har bare ikke kompetansen fra før. Skal PPT da skrive sakkyndig på alle 50 som mangler engelsk? Da går all tiden til det. Vi bør jo finne andre måter å fange det opp på (Stemmer fra ressursteam)*

Sitatet over handler både om informasjonsoverføring i overgangssituasjoner, men også om hvordan skolene skal rigge seg for å håndtere kompleksiteten i behov til enhver tid i de ulike elevgruppene. Som sitatet viser, opplever ikke skolene at det er hensiktsmessig å be PP-tjenesten om å utforme sakkyndige vurderinger for hver enkelt elev som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å nå målene, snarere uttrykkes et behov for bistand til å tilrettelegge undervisningen for en større gruppe som har et felles utfordringsbilde. Her kan vi også tolke at skolene ikke i stor nok grad har oversikt over

hvordan de kan få bistand og kompetanse til å møte denne type utfordringer som gjerne krever en annen tilnærming til undervisningen enn man har erfaring med fra før.

### Kompetanseutvikling

I møte med elever med ulike behov ser flere av skolene vi har undersøkt i vårt arbeid at det er nødvendig med flere kompetansemiljøer enn de som tradisjonelt har vært en del av undervisningspersonalet. Opplæringslova åpner for at elever kan ha rett på tilrettelegging fra andre aktører eller tilrettelegging med annen kompetanse enn fra ordinær undervisningskompetanse, uten at behovet for spesialundervisning utløses. Handlingsrommet den enkelte skole har for å imøtekomme dette behovet avhenger av rammene skoleeier har tilrettelagt for. I Oslo skolen er mye spesialkompetanse organisert rundt byomfattende opplæringstilbud som spesialskoler eller spesialavdelinger ved enkelte grunnskoler. Denne organiseringen kan tilrettelegge for at disse byomfattende tilbudene opparbeider et kompetansemiljø som kan bidra til å gi et bedre opplæringstilbud både i disse spesialgruppene der de er organisert, men også som kompetansebase for den ordinære delen av skolen eller gjerne i et utvidet kompetansemiljø i tillegg til PP-tjenesten og andre eksterne aktører.

*Vi har en byomfattende gruppe ved vår skole. Vi har kompetansen og kan integrere begge veier (red. om hospitering mellom spesialavdeling og ordinær klasse). Med problematikken rundt tilrettelegging for elever med store behov har blitt tung, integrering har blitt så mye. (Rektor grunnskole)*

Uttalelsen fra en skoleleder ved en av de utvalgte skolene i vårt arbeid viser at denne skolen forsøker å utnytte kompetansen som er tilgjengelige via de byomfattende spesialgruppene også i det ordinære. Det er likevel ikke gitt at dette er noe alle skoler med slike tilbud klarer å utnytte. Et eksempel på hvorfor dette kan være utfordrende ble uttrykt slik av en avdelingsleder på en spesialavdeling: «En utfordring med å hospitere i ordinær undervisning er timeplanarbeid. Hvis du hospiterer i mat og helse – vil du likevel ha mat og helse i spesialklassen, og man går dermed glipp av andre fag – det er utfordrende å få til en god samordning her.» Dette belyser er en av flere problemstillinger skolene står overfor. Logistikken skal gå opp på en skole, og selv om hospitering er en fin løsning i teorien, er det ikke like enkelt å gjennomføre dette i praksis når alle krav skal dekkes. En av rektorene i utvalget vårt omtalte det slik i vårt intervju: «Spesialavdelingen kan fort bli en skole i skolen». I samtalen kom det frem at det som skoleleder gjerne kan være ønskelig å etablere en kompleks organisasjon, både med tanke på kompetansetilgang men også grunnet en mer fleksibel ressurstilgang. Denne skolelederen hadde en positiv tilnærming til å skape en skole som har kompetanse og kapasitet til å utnytte mulige synergier mellom spesialgrupper og ordinære grupper. Samtidig var vedkommende tydelig på at dette kan man alltid utnytte bedre – det ble absolutt opplevd som en utfordring å få til kompetanseheving på tvers av gruppene.

*Vi har vært et stabilt personale på skolen, det bidro til helhet og rød tråd. Da hele ledelsen i alle ledd ble skiftet ut, følte vi at vi tok «to steg tilbake» i forhold til det vi hadde bygget opp. Når vi får en helt ny ledelse med egne tanker, er det ikke til å legge skjul på at det merkes.*

*Samtidig er det positivt med nye ansatte med andre tanker om spesialundervisning. Stemmer fra ressursteam om stabilitet og kompetanse)*

Kontinuitet har også blitt løftet fram som en problemstilling i arbeidet med kompetanseheving og kompetanseutvikling på skolene i har intervjuet. Sitatet i avsnittet over var en problemstilling en av informantskolene hadde erfaring med. Det å få inn nye tanker og nye måter å løse problemstillinger på kan være en styrke, men i dette tilfellet var opplevelsen til denne gruppen at her hadde man også mistet en del kunnskap og kompetanse på veien. Kunnskapen om hvilken kompetanse man har tilgjengelig gjelder heller ikke bare internt på eller mellom skolene. Følgende eksempel på dette ble gitt av en av rektorene: «Trygg av natur er et godt tilbud. Det er tilfeldig at skolen kjenner til dette. Vi arbeider med opplæring til personale slik at vi kan drive selv på sikt.» Det at skolene også har oversikt over eller kunnskap om hvor man kan tilegne seg nødvendig kompetanse oppleves utfordrende og noe tilfeldig hos de skolene vi har intervjuet. Manglende oversikt over hvor man som skole kan henvende seg for å få til kompetansehevede tiltak bør ikke være hemmende for organisasjonsutvikling i Oslo skolen.

### Bydelsorganisering

Utdanningssetaten har ansvaret for opplæringstilbudet i de mange skolene i Oslo kommune. Skolens inntaksområde, også kalt skolekretser, er ikke samsvarende med kommunens bydelsorganisering. Det innebærer at noen grunnskoler i Oslo kan ha alle elevene i sin skolekrets fra en enkelt bydel, mens andre grunnskoler i Oslo kan ha skolekretsen sin fordelt på flere bydeler. I tillegg operer Oslo skolen med fritt skolevalg i grunnskolen, slik at populære grunnskoler som får mange søkere kan oppleve å ha mange samarbeidspartnere fra ulike bydeler. Dette gjelder spesielt byomfattende opplæringstilbud som spesialavdelinger og spesialskoler, i tillegg til videregående skoler som kan få elever fra store deler av Oslo.

*Helsetilbudet sorteres etter bydel, ikke etter skolekrets. På vår skole er en tredjedel av elevene fra en annen bydel. Det er forskjellige tilbud i bydelene, og de to bydelene vår skole har elever fra organiserer seg annerledes. Skolepsykologen drøfter utfordringer med alle elever, men kan ikke gå videre med elevsaker fra andre bydeler. (Stemmer fra ressursteam om bydelsorganisering.)*

Sitatet fra et av ressursteamene vi har intervjuet i vårt arbeid synliggjør en problemstilling skolene står i når det gjelder arbeidet med tilrettelegging og oppfølging. Et annet ressursteam hadde også et eksempel på dette: «NAV vil bare hjelpe de som er bosatt i den ene bydelen, i tillegg har det vært bytte av rådgivere ofte, det gjør det vanskelig å samarbeide.» Denne uttalelsen kan leses som at NAV oppleves som en vanskelig samarbeidspartner for skolene, men gjennom intervjuene med de skolene som samarbeidet tett med NAV eller andre bydelstjenester, var det ikke samarbeidspartnerne som ble opplevd vanskelig, snarere det at skolene hadde et svært stort antall samarbeidspartnere å forholde seg til.

Følgende sitat fra en PP-rådgiver understreker dette problemet: «Bydelene organiseres svært ulikt, det blir nesten 15 byer i en. Vi opplever at det er ulikt for hver bydel, og veldig ulikt hvilken hjelp

man får.» Problematismen av at bydelsorganiseringen kan være en faktor som hemmer et likeverdig tilbud i Oslo kommune er alvorlig. Vi har ikke grunnlag for å hevde at bydelsorganiseringen hemmer et likeverdig tilbud, men problematiseringen over kan tolkes å være en konsekvens av at det ikke foreligger sterke nok samarbeidsavtaler eller styringssignaler til de ulike aktørene rundt elevene. Det er alvorlig at elever i Oslo risikerer å få et opplæringstilbud og en tilrettelegging som er avhengig av hvilken bydel man er bosatt i.

I intervjuene kommer det frem at noen av bydelene har forsøkt å ta grep for å sikre godt samarbeid, som følgende sitat fra en rektor i videregående opplæring uttrykker: «Vi har møte med bydelen tre ganger i året, da er bydelens helsetjeneste, politi, avdelingsleder Bydel for barn og oppvekst. Under 10% av elevene her kommer fra vår bydel. Rektorer fra ungdomsskolene sitter også der, deres elever hører 100% til i bydelen.» Dette viser at man har klart å få til strukturert samarbeid mellom flere aktører rundt skolen. Det er veldig bra, men som rektoren ved en videregående setter ord på, det er under 10% av hans elever som bor i bydelen. Hvilket samarbeid er det mulig å få til for bydelene til de resterende 90%?

En rektor ved en grunnskole viste til at det var mange gode alternative bidrag fra bydelene: «Det er mange tilbud til barn / unge i bydelen, men skolen vet ikke nok om det. Det gjør heller ikke elever og foreldre. Godt samarbeid krever hyppig kontakt, og vi drukner litt i uendelig mange tilbud.» Bydelene oppleves aktive hver for seg, og skolene forteller om ulike tilbud de har anledning til å benytte seg av. Her er vår opplevelse at en systematisering av tilbudene i den enkelte bydel burde være mulig å få til. Sitatet fra en annen rektor er et eksempel på at enkelte også opplever ulik tilgang til de ulike tilbudene: «Vi har opplevd at ulike skoler har ulike rammevilkår for å få bistand utenfor klasserommet grunnet ulike bydeler. Det kan være ulike ledd, ulik kjennskap, ulik inngang ... noen skoler føler de stanger hodet i veggen, andre opplever å få lettere tilgang».

De opplevde utfordringene ble tilgang på bydelstjenester ble nevnt fra de fleste skolene i vårt utvalg. Saksfeltet er komplekst, det er krevende å finne en god løsning som kan ivareta alles behov. Den opplevde fellesnevneren i intervjuene var todelt; dersom skolene har elever fra flere bydeler er det krevende at skolen opplever at de får ulike tilbud og ulik tilgang til tjenester avhengig av bostedsadresse, den andre at skolene må avsette større ressurser enn de gjør i dag om de skal klare å koordinere laget rundt eleven. En rektor hadde følgende konkrete forslag: «Hva om en skoleperson fikk ansvar for koordinering av oppfølgingen for elever med ulike tjenester inne? Det finnes en jungel av tilbud, men man må kjenne eleven, og man må kjenne området. Andre land har gjort dette.» Eksempelet denne rektoren viser til er ikke hentet fra norsk skole, og det er i arbeidet med denne rapporten heller ikke etterprøvd hvilke ordninger det her er omtalt. Men forslaget er godt, skolene etterlyser hjelp til å koordinere og sikre likeverdige tilbud til elever som har behov for ekstra tilrettelegging i Oslo.

## Inkludering og alternative opplæringstilbud

### Inkludering vs. segregering

Utdanningssetaten er Norges største skoleeier, og har ansvar for å sørge for et tilstrekkelig opplæringstilbud for alle elever bosatt i Oslo kommune. Bredden i skolesammensetningen, både geografisk, sosioøkonomisk, kulturelt og størrelsesmessig er enorm, og samlet har Osloskolen et godt tilbud som har kapasitet til å favne om alle elevers behov. Ulike elever har ulike behov, og et ordinært opplæringstilbud tilfredsstillende ikke alle elevers behov. Noen elever har behov for alternative opplæringstilbud deler av tiden, andre har behov for helt spesielt tilrettelagte omgivelser som ikke lar seg gjennomføre i det ordinære tilbudet.

«På vegne av Oslo – det er ikke sikkert man finner den samme kompleksiteten i andre byer – Oslo står i en særegen stilling. Det er enorme forskjeller i elevbehov i Oslo-skolen.» Dette sitatet fra en rektor i grunnskolen i Oslo er ment som en forklaring på hvorfor tilbudet i Osloskolen er så omfattende. Noen skoler opplever problematikk i elevmassen knyttet til trangboddhet og fattigdom, noe som fører til større behov for tilretteleggingstiltak i skolen. Andre skoler opplever trange økonomiske rammer grunnet elevtall og finansiering som ikke «går helt opp» med tanke på klassedeling og lærertetthet. Når det gjelder tilrettelegging rundt elever med ulike behov, er tilbakemeldingene fra vårt utvalg likevel entydig; Det er avgjørende å ha den riktige kompetansen tett på elevene for at de elevene som har behov for spesiell tilrettelegging. «Kompetanse er viktigst. Skoleledelse er viktig når det gjelder innstilling til hva man skal få til – et genuint ønske om å møte elevene på en god måte. Det skal være høy terskel for å søke elever bort.» Sitatet foran fra en rektor underbygger behovet for kompetanse. Skolene trenger kompetanse for å imøtekomme alle elever uavhengig av behov, og skolene trenger kompetanse til å forstå når de må ha spesialkompetanse for å tilrettelegge for de elevene som trenger det.

I Oslo er store deler av spesialkompetansen organisert rundt byomfattende spesialpedagogiske opplæringstilbud. De ulike tilbudene har ulike spesialkompetanser. En rektor sier det slik: «Skolen vår er god på autisme, barnehagene anbefaler vår skole.» Skolen som ble intervjuet der sitatet over er hentet fra, er en skole som har spesialkompetanse på autisme. Elever med autismspekterforstyrrelser har økt i Osloskolen de siste årene, noe som også har økt behovet for plasser i spesialpedagogiske grupper tilpasset disse vanskene.

*«Mange barn har behov for spesialgruppe. Det er en vond problematikk, selvfølgelig skal man se på inkludering, men det kan like gjerne være ekskluderende å være i en klasse der det ikke er tilrettelagt. Elever med store behov har det ikke bra, for de blir ikke inkludert, uansett hvor mye skolen legger til rette. Det blir mer en vond opplevelse, dette gjelder spesielt barn med autisnevansker.» (PPT)*

Som sitatet over viser er det mange elever som har behov for at Osloskolen har et annet og mer spesialisert opplæringstilbud for å ivareta en best mulig tilrettelegging rundt disse elevene. Eksemplene over omtaler elever med autismspektervansker, der man i en opplærings situasjon ofte må tenke litt annerledes da disse elevene ofte har behov for å skjermes mot sanseinntrykk. Et

klasserom med mange elever er gjerne ikke det beste for denne elevgruppen, noe som kan skape store vansker for de elevene det gjelder. En stemme fra et ressursteam formulerte det slik; «Når elever med innenfor autisme ikke får plass i en byomfattende spesialgruppe, risikerer man bleieskift og elever uten språk i ordinær klasse. Det er absolutt ikke til det beste for barnet når man har en situasjon hvor de roper og skriker – da må finne andre løsninger.» Sitatet kan indikere at elever med autismspektervansker ikke kan gå i ordinær klasse, men denne uttalelsen gjelder elever med store vansker innenfor autismspekteret. Noen av våre informanter har uttrykt at dersom behovet for skjerming hadde vært bedre tilrettelagt på nærskolen, kunne flere elever blitt ivaretatt her – selv med vansker innenfor autisme. Når man søker om plass på spesialscole, vet man ikke hvilken skole man får plass på.

*Skal det være slik at fordi du har en diagnose, så skal du bli sendt til et annet sted? Flere barn med samme diagnose på nærskolen ville vært bedre. Kanskje alle skoler burde ha en spesialgruppe slik at det ble miljøer på alle skolene. Godt samarbeid med de ordinære klassene er nemlig veldig positivt. (Ressursteam spesialavdeling)*

Et av ressursteamene vi intervjuet uttrykte litt frustrasjon rundt tilretteleggingen rundt denne elevgruppen. Er det det beste for eleven at de blir sendt til en annen kant av byen når det eleven trenger mest er forutsigbarhet og skjerming mot for mye sanseinntrykk?

I intervjuene vi har gjennomført er det i hovedsak tre elevgrupper ansatte opplever det utfordrende å tilrettelegge for i det ordinære opplæringstilbudet, sitatet her er hentet fra et intervju med en annen ressursgruppe; «Vi søker tre elevgrupper inn på byomfattende spesialpedagogiske tilbud: Sosioemosjonelle vansker, autisme og ekstrem vegringsatferd, andre typer vansker kan vi tilpasse i det ordinære. Men det er avgjørende at eleven opplever at de er ønsket i det ordinære opplæringstilbudet». Uttalelsen synliggjør at enkelte vansker kan være så krevende for eleven at et ordinært tilbud ikke er til det beste for elevens utvikling. Flere av skolene vi har intervjuet har vært tydelige på at det er elevens behov som må være i fokus når man skal finne det beste opplæringstilbudet, og elever bør ikke presses inn i hverken det ordinære eller i spesialscole dersom dette ikke gir dem en god skoledag. Det som er avgjørende for elevenes trivsel og læring er opplevelsen av at de er ønsket, at de får oppleve tilhørighet og at de får mulighet til å mestre det sosiale fellesskapet. «Elevene skal ikke inkluderes for andre sin del, det må være elevenes beste som er i fokus.» (avd.leder grunnskole)

Når elever skal oppleve inkludering i et fellesskap, er det som sitatet over synliggjør, en inkludering som må skje på elevens premisser. Et byomfattende spesialpedagogisk opplæringstilbud kan for mange elever utgjøre en bedre opplevd integrering enn å oppleve å stå på siden av et ordinært tilbud der en ikke føler tilhørighet og tilknytning til resten av gruppen. Her kan et opplevd dilemma være at man må velge mellom en god sosial utvikling for elevene i et byomfattende, gjerne segregert tilbud, eller et geografisk nærmiljø som kan gi andre fordeler i oppfølgingen av elevens behov.

Et par av skolene vi har intervjuet har gitt uttrykk for at elever med store vansker ønsker å gå på nærskolen sin selv om de kunne fått plass på byomfattende spesialscole/-klasse. Skolene mener selv

at årsaken til dette er at skolene har et godt rykte på seg for å være flinke til å tilpasse opplæringen og graden av inkludering til elevenes behov. Når skolene klarer dette, vil både elever og foresatte føle på en større nærmiljøtilhørighet også med tanke på alle de andre aktørene i bydelene. I de byomfattende opplæringstilbudene, vil nærmiljøet forsvinne for disse elevene.

Oslo skolen har forholdsvis mange byomfattende spesialskoler/-klasser i forhold til antall skoler, og per høsten 2022 får rundt 50% av søkerne avslag på skoleplass ved de byomfattende opplæringstilbudene. Det kan umiddelbart indikere at behovet for plasser i spesialskoler og spesialklasser er større enn dagens kapasitet på de ulike tilbudene, men det kan også indikere en u hensiktsmessig praksis ved at elever som kunne fått god nok tilrettelegging ved sin nærskole blir veiledet over i en spesialskole eller spesialklasse. Enkelte av PP-rådgiverne vi har intervjuet setter ord på at de har opplevd at skolene ønsker elevene over i spesialskoler-/klasser, mens PPT primært ønsker å søke løsninger innenfor klassefelleskapet i ordinære skoler.

Det er viktig at skolene tilrettelegger for en inkluderende praksis. Men hva innebærer dette? Hva skal inkluderes hvor og hvorfor? Hvordan defineres normalbegrepet i skolen i dag? Hvis skolens ledelse forfekter et godt og inkluderende elevsyn – er det slik at enkeltlærerne klarer å etterleve dette?

Dette diskuteres i organisasjonen, og en av PP-rådgiverne vi intervjuet utdypet det slik; «Noe man diskuterer internt hos oss: Kan man ikke få lov til å være litt rar? Vi opplever mye diagnosefokus, man søker ofte spesialgruppe på grunnlag av diagnose.» Sitatet indikerer at det ikke nødvendigvis alltid er elevens behov for tilrettelegging som avgjør om det søkes inn på spesialskole eller spesialklasse.

PP-rådgivere vi har intervjuet etterspør overordnede standarder i det ordinære tilbudet, kanskje det kan gjøre det lettere for enkeltlærere å få til en bedre tilrettelegging i klasserommet.

*Man kan jo, hvis man tar utgangspunkt i at alle elever kan profitere på god oversikt, doble beskjeder, bildestøtte, det vil inkludere mange kulturer – med et godt strukturert klasserom med god oversikt? Dersom alt var lagt til rette for elever med nevrokognitive vansker; de som strevde med å skaffe oversikt og å ta imot beskjeder - da ville nok færre elever falt fra. (PP-rådgiver)*

Eksempelet over synliggjør at det er rom for å videreutvikle tilretteleggingen i det ordinære for også å favne om tilretteleggingen for de med litt større behov. Oslo skolen har en ambisjon om å tilrettelegge for alle elever i det ordinære opplæringstilbudet, dette er en ambisjon det er viktig å holde fast ved. Vi har i vårt arbeid ikke klart å avdekke om kapasiteten i de bydelsomfattende spesialskolene og spesialgruppene er tilstrekkelig for å dekke det spesialpedagogiske tilbudet til de elevene som har behov for mer tilrettelegging enn de ordinære skolene klarer å gi.

*Hva er rett balanse i kapasitet? Jeg synes at nærskolene skal favne absolutt det aller meste, men vi har også behov for det byomfattende spesialskoler og spesialgrupper. Hvis man skulle bygge ned det byomfattende tilbudet, må det tilføres noe til nærskolene: øke ressurser og bygge kompetanse. Det er per i dag en utfordring med bussing av elever rundt på andre siden*



*av byen. Vi burde bygd opp gode tilbud i bydelene, tverrfaglig og nærmere elevene. (PP-rådgiver)*

Uttalelsen over understøtter dette, men selv om de ordinære skolene hadde favnet om flere elever, vil det likevel være et behov for et byomfattende spesialpedagogisk tilbud. Kanskje om spesialskolene og spesialgruppene kunne utviklet en organisering som minnet litt mer om de bydelsvise tilbudene, at det hadde vært mulig å hente en gevinst?

### Alternative opplæringstilbud

Utdanningssetaten har flere ulike alternative opplæringsarenaer for skolene i Oslo kommune. De fleste tilbudene er kommunale, men ett av tilbudene er en privat avtale kommunen har inngått med Abildsø gård. Skolene i Oslo har mulighet til å søke plass for elever ved alle disse arenaene. I våre intervjuer med utvalgte skoler i Oslo stilte vi spørsmål rundt bruk av alternative opplæringsarenaer og alternative opplæringstilbud, for å kartlegge skolens kjennskap til området, men også for å undersøke hvordan skolene arbeider med denne problemstillingen. Skolene som deltok i våre undersøkelser er ikke ment som et representativt utvalg, men som et innblikk i hvordan enkelte skoler benytter ulike arenaer og tilbud for å tilrettelegge for elever som trenger noe mer enn det faste, daglige opplæringstilbudet på skolen.

*Vi har et samarbeid om opplæringstilbud på Abildsø gård, for elever på byggfag. Det er en stor gård med sentral beliggenhet, og har fungert godt for elever hos oss som er i ferd med å droppe ut. Gården drives som privat stiftelse, godkjent av Oslo kommune og skolen betaler for plass. Elevene blir fulgt opp der og kan få godkjent skoleåret der. Ikke alle elevene våre fullfører der heller, men de har gode systemer. (rektor vgs)*

Uttalelsen over var den grundigste tilbakemeldingen vi fikk angående bruk av alternative opplæringsarenaer. De fleste skolene hadde en tanke om at alternative opplæringstilbud eller alternative opplæringsarenaer kunne være et godt tiltak for flere elever, men det virket som at det var usikkerhet rundt hvilket handlingsrom skolene opplevde at de hadde.

*Alternativ opplæringsarena? Det er litt diffust. Jeg har ikke oversikt, det har ikke skolene heller. Det er litt tilfeldig om skolene vet om tilbudene, litt tilfeldig hvem som får. Er det noen av arenaene som eies av bydelene? Man må ha en godkjenning for å drive slike arenaer. En del barnevernsbarn benytter disse også på fritiden? (PP-rådgiver)*

Sitatet fra en av PP-rådgiverne vi intervjuet viser at mulighetene man har for å benytte seg av denne typen tilbud ikke er godt nok kjent i organisasjonen. I vårt arbeid er det kun et fåtall skoler vi har undersøkt, og derfor har vi ikke et klart bilde av omfanget av andre alternative opplæringsarenaer som brukes i Oslo skolen. Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuer med skolene er likevel at skoler med byomfattende spesialgrupper, har en større kjennskap til hvilke muligheter som ligger innenfor skolens handlingsrom enn skoler som bare har et ordinært opplæringstilbud.

Følgende alternative opplæringstilbud/opplæringsarenaer ble nevnt i intervjuene, ikke sortert etter funksjon eller organisering:

- Fysioterapiriding
- Svømming
- Tilbud via Frigo
- Hundeterapi
- Tilbud via Lions
- Arbeidstrening via Helt med
- Korttidstilbud ved Sedsvold
- Utplassering i bedrift
- Kapellveien
- Nordvold
- Stendi barnevern
- Bygdø Kongsgård
- Brusetskollen
- Sjøskolen
- Vestre Aker
- Sollerudstranda
- Bydelsinitierte opplegg

Listen over er ikke kategorisert eller organisert etter type, men for de som har kjennskap til tilbudene vil man se at dette er en liste over svært ulike tilbud. Når vi likevel presenterer det som en samlet liste er det for å illustrere det vi opplever er en manglende oversikt over hva skolene har anledning til å inkludere som en del av tilrettelegging for elever som har andre behov enn det som tilbys i det ordinære opplæringstilbudet.

En problemstilling vi erfarte i vårt arbeid ble uttrykt slik av en PP-rådgiver; «Vi vet ikke om elever som har avtaler om alternativ opplæring. Det er aktuelt nå fordi det kan være nyttig for en elev, her prøver vi å finne et opplegg sammen med skolen.» Sitatet er et eksempel på denne problemstillingen. Skole og PPT ønsker å finne en alternativ arena som kan gi en elev økt utbytte av opplæringen, men man vet ikke helt hva som er alternativene. Bruk av alternativ arena eller alternative opplæringstilbud er noe skolene har anledning til å tilby elever eller grupper av elever etter opplæringslova. Imidlertid åpner ikke lovverket for at elever vilkårlig kan plasseres ut av skolen for å oppleve mestring, det vil neppe være i tråd med prinsippet om inkludering i skolens fellesskap. Bruk av alternative arenaer og alternative tilbud kan bare brukes dersom det utgjør en omdisponert del av undervisningstiden, og innenfor rammene i Kunnskapsløftet. «Vi har opplevd at noen tilbud kan jo avvike noe fra kompetanseplanen i læreplanen. Slike tilbud må være i tråd med fagmålene også. Ikke bare sosiale mål,» (rektor vgs.) Sitatet fra en rektor synliggjør en bevissthet rundt denne problemstillingen. Lovverket åpner ikke opp for å ta i bruk tilbud med gode intensjoner uten at det kan utgjøre en del av kompetanseplanen til elevene. Tilbud som kan gis til en hel klasse eller en gruppe er et unntak her, og kan brukes som en del av lærerens tilpassede opplæring såfremt det er knyttet til en kortere periode.

Det er viktig at man i forståelsen av alternative opplæringsarenaer skiller mellom elever som har behov for praktisk tilrettelegging som en del av sitt ordinære opplæringstilbud og elever som har rett til spesialundervisning. Dersom en elev skal tas ut av opplæringen for å motta ene-undervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena, er kravet at det må finnes en særskilt hjemmel.

Selv om det kan virke hensiktsmessig for elevenes mestringsfølelse og som et pusterom i en krevende opplærings situasjon, er det ikke adgang til å plassere eleven på en alternativ opplæringsarena kun på grunnlag av foreldrenes samtykke. Bruk av en alternativ arena er et såpass stort inngrep i elevens rettigheter at det ikke er tilstrekkelig med kun samtykke. Det er med andre et komplekst regelverk rundt temaet, og det er viktig at Utdanningsetaten som skoleeier har ryddige og informative rutiner og instruksjoner for å hjelpe skolene og PPT å navigere på feltet.

Elever som har rett til spesialundervisning, skal ha et vedtak om spesialundervisning der det fremgår av vedtaket hvordan eleven skal få et forsvarlig utbytte av den samlede opplæringen. Dersom det fremgår av et slikt vedtak at bruk av en alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, åpner regelverket for dette under gitte vilkår. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det en snever adgang for skoleeier å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for elever med rett til spesialundervisning, og det er hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen som er avgjørende for valget om å bruke en alternativ opplæringsarena.

I vurderingen må det trekkes inn om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon og om tiltaket for øvrig er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Dersom det ikke er til barnets beste at hun/han mottar deler av opplæringen et annet sted enn skolen, skal ikke en slik arena brukes. Opplæringstilbudet som gis på en alternativ opplæringsarena skal være i samsvar med kravene til offentlig grunnskoleopplæring i opplæringslova med forskrifter, herunder det pedagogiske innholdet og den organisatoriske tilretteleggingen. Dette framgår også at retningslinjene til Utdanningsetaten.

Kompleksiteten i regelverket og de formelle kravene til bruk av slike arenaer, har medført at Utdanningsetaten har strammet inn bruken av slike arenaer, og det oppleves trolig utfordrende ute i skolene. «Skolene bør slippe å bruke et helt år for å kunne gi disse elevene et tilfredsstillende opplegg. En annen arena der de kan oppleve mestring ...» (Stemme fra ressursteam) Sitatet er et eksempel på denne frustrasjonen skolene kan oppleve. Samtidig kan sitatet tolkes dithen at skolene opplever at de har mistet en mulighet for å gi elevene mestringsopplevelser i sitt læringsarbeid. Enkelte elever har absolutt et behov for en opplærings situasjon som er mer praktisk rettet, enten eleven har rett på spesialundervisning eller ikke, men i vårt arbeid med informasjonsinnhenting om bruk av alternative opplæringstilbud og opplæringsarenaer kan det tyde på at kunnskapen om handlingsrommet skolene har er begrenset på dette feltet.

Skoler kan tilrettelegge for praktisk læring og alternative opplæringstilbud som en del av sitt ordinære opplæringstilbud, men skoler kan ikke sende elever til alternative opplæringstilbud eller opplæringsarenaer med mindre det utgjør en omdisponert del av undervisningstiden og følger målene i læreplanverket, jamfør beskrivelsene over. Skoler kan heller ikke bruke alternative opplæringsarenaer eller opplæringstilbud for elever med spesialundervisning med mindre det fremgår

hvorfor dette er avgjørende for elevens utbytte av den totale opplærings situasjonen, etter en vurdering av barnets beste.

«Når vi har diagnoser som tilsier at eleven burde vært i alternativt tilbud, og det er nye retningslinjer gjør at vi har 4-5 mnd. behandlingstid for noe som burde vært klart fra dag til dag. Alt for lang behandlingstid til alt for få plasser.» Denne uttalelsen fra et av ressursteamene vi intervjuet illustrerer en mulig misoppfatning i organisasjonen. Det er ikke slik at en diagnose kan være utløsende for en alternativ opplæringsarena, med mindre det er snakk om en diagnose som utløser et behov omfattende hjelp og tilrettelegging som går innunder en annen hjemmel i lovverket. «Det er veldig lite informasjon om hva som finnes ute av muligheter, og kanskje en blandet oppfattelse av regler?» Dette sitatet fra intervju med et ressursteam kan indikere at det trolig er for lite informasjon om hvilket handlingsrom skolene har når de opplever at elevens opplæringsstilbud ikke er tilstrekkelig. Alternative opplæringsarenaer kan være en mulighet, de ulike korttidsoppholdene som organiseres av kommunen kan også være en mulig løsning på utfordrende opplærings situasjoner. Men dette har skolene behov for å bli orientert om, og skoleeier har behov for å orientere seg om hvilke behov skolene har for bistand.

*Vet at mange benytter korttidsoppholdstilbud, blant annet Sedsvold. Når man benytter seg av alternative opplæringsarenaer, skal saken ha vært drøftet med PPT og referatført. Vi opplever det som problematisk at drøfting i et hastig møte skal være kravet for å kunne søke korttids plass. Da kommer det ikke så tydelig fram hva eleven egentlig ønsker. Det vil kanskje bli tydeligere hvilke alternative opplæringsarenaer man bruker, siden man nå har laget en føring for at PPT skal tilråde. Det har nok vært en kultur for å bruke det litt «slepphendt».*  
(PP-rådgiver)

Utdanningsetaten har innført tydeligere rutiner for bruk av de ulike opplæringsarenaene Oslo kommune er ansvarlig for. Dette er nok innført som et tiltak for å sikre at skolene følger de retningslinjer Utdanningsdirektoratet har gitt, og for å sikre ivaretagelse av elevenes rettigheter. Det vil nok ta noe tid før dette er ordentlig etablert og fungerer etter intensjonen, men økt fokus på gode saksbehandlingsrutiner kan også føre til at det tar lengre tid før eleven får tilbudet de eventuelt har behov for. En problemstilling som også har blitt nevnt i forbindelse med korttidstilbudene, er koblingen mellom nærskolene og korttidstilbudene.

Et av ressursteamene i vårt utvalg uttrykte følgende frustrasjon på en elevs vegne; «En elev har fått beskjed at hen har brukt opp sin rett til ekstra hjelp etter 3 mnd. Atferdsproblematikk. Eleven kom tilbake hit, men problemsituasjonen er den samme.» Uttalelsen synliggjør uavklarte forventninger til hva et korttidsopphold kan bidra med, men kan også ses på som et eksempel på manglende kommunikasjon og dialog rundt tilbakeføring til ordinær skole. Det kan være nyttig for en elev å kjenne på at de kan oppleve mestring når rammene rundt opplærings situasjonen er bedre tilrettelagt, men da er det avgjørende at korttidstilbudet og nærskolen har dialog om suksesskriteriene endring i rammer utgjør, slik at både elev og nærskole kan bygge videre på de positive erfaringene et slikt korttidsopphold kan legge til rette for.

## 6 Referanser

Andrews et al. (2018) "Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap - Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten." Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/evaluering-av-etter--og-videreutdanning-i-pp-tjenesten/>

Barneombudet (2017). Uten mål og mening?: Elever med spesialundervisning i grunnskolen (Vol. 2017, Barneombudets fagrapport). Oslo: Barneombudet. Hentet fra: <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Uten-mal-og-mening.pdf>

Barne- og familiedepartementet (2023) Fns konvensjon om barnets rettigheter. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns\\_barnekonvensjon.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf)

Bjørnsrud, Halvor, and Sven Nilsen (2019): Joint reflection on action—a prerequisite for inclusive education? A qualitative study in one local primary/lower secondary school in Norway. *International Journal of Inclusive Education* 23.2: 158-173

Bossaert, G. et al. (2015) Social participation of students with special educational needs in different educational systems, *Irish Educational Studies*, 34:1, 43-54. Hentet fra: <https://doi.org/10.1080/03323315.2015.1010703>

Buli-Holmberg et al. (2008): Elevers beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisningen i Oslo kommune. Institutt for spesialpedagogikk (ISP), Det Utdanningsvitenskapelige Fakultet, Universitetet i Oslo

Buli-Holmberg et al. (2019): Inclusion for Pupils with Special Educational Needs in Individualistic and Collaborative School Cultures. *International Journal of Special Education* 34.1: 68-82.

Cameron (2016): Too much or not enough? An examination of special education provision and school district leaders' perceptions of current needs and common approaches. *British journal of special education* 43.1: 22-38.

Deloitte (2017): Utvikling av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen i Oslo. Hvordan sikre en rettferdig fordeling av midler til grunnskolene i Oslo.

Finnvold, Jon Erik (2021): *Integrating Students with Disabilities in Schools: Lessons from Norway*. Springer Nature.

Fylling og Handegård (2009) Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten (NF-rapport nr. 5/2009).

Fürst, Roland og Høverstad, Lililian (2006), *Spesialundervisning i grunnskolen, Fordelingsprofil og fordelingskonsekvenser, av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen, Sammendragsrapport 07.09.2006* Oslo kommune, Utdanningsetaten,

Gustavsson et al. (2021): Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities. *British Journal of Learning Disabilities* 49.4: 424-432.

Ghauri, P. N.; Grønhaug, K. (2005) *Research methods in business studies: A practical guide*. Pearson Education

Grenness, T. (2012) *Hvordan kan du vite om noe er sant?: veiviser i forsknings- og utredningsarbeid for studenter, ledere, konsulenter og journalister*. Cappelen akademisk

Grønmo, Sigmund (2022) Innholdsanalyse i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 14. desember 2022 fra <https://snl.no/innholdsanalyse>

Gøranson et al. (2021): Strengths, Pitfalls, and Potential in Norway's Approach to Special Education. *Intervention in School and Clinic* 56.5: 273-279.

Hansen, I. L. S, Jensen, R. S, Fløtten, T. (2020) Trøbbel i grenseflatene – Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport hentet fra: [Trøbbel i grenseflatene | Fafo-rapport 2020:02](#)

[Haug, P. \(2015\): Spesialundervisning og ordinær opplæring. Hentet fra Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk Vol 1/2015](#)

Haug (2020): Inclusion in Norwegian schools: pupils' experiences of their learning environment. *Education 3-13* 48.3: 303-315.

Helse- og omsorgsdepartementet. NOU 2020:1 (2020). Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-1/id2689221/?ch=1>

Hustad et al. (2016) "Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten." (2016). Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-etter--og-videreutdanning-i-pp-tjenesten/>

Inkludere i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 16. desember 2022 fra <https://snl.no/inkludere>

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johannessen, A.; Tuft, P. A.; Christoffersen, L. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt

Kunnskapsdepartementet (2017): *Overordnet del - verdier og prinsipper for opplæringen*. Hentet fra: <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>

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

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3dadcd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>

Kvalsund og Bele (2010): Students with special educational needs—Social inclusion or marginalisation? Factors of risk and resilience in the transition between school and early adult life. *Scandinavian Journal of Educational Research* 54.1: 15-35.

Markussen et al. (2018): «Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært»: Evaluering av lærekandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater med særskilte behov.

Markussen, E., Carlsten, T., Grøgaard, J., Smedsrud, J. (2019). «... respekten for forskjelligheten ...» En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. Oslo: NIFU.

Moen et al (2018) The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015. *Nordic Studies in Education* 38.2: 101-117.

Nilsen og Herlofsen (2012): National Regulations and Guidelines and the Local Follow-Up in the Chain of Actions in Special Education. *International journal of special education* 27.2: 136-147.

Nordahl, T. et al. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet fra: <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/215/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>

Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa. LOV-1998-07-17-61. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Oslo kommune (2013) Oslostandard for samarbeid mellom skole og barnevernstjeneste. Hentet fra: [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13111546-1604585840/Tjenester%20og%20tilbud/Skole%20og%20utdanning/Kvalitet%20i%20Oslo%20skolen/Oslostandard%20for%20samarbeide%20mellom%20skole%20og%20barnevern.pdf%20387467\\_1\\_1.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13111546-1604585840/Tjenester%20og%20tilbud/Skole%20og%20utdanning/Kvalitet%20i%20Oslo%20skolen/Oslostandard%20for%20samarbeide%20mellom%20skole%20og%20barnevern.pdf%20387467_1_1.pdf)

Oslo kommune (2018) Oslostandard for samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13406694-1622023147/Tjenester%20og%20tilbud/Skole%20og%20utdanning/Kvalitet%20i%20Oslo%20skolen/Oslostandard%20for%20samarbeid%20om%20gjennomf%C3%B8ring%20av%20videreg%C3%A5ende%20oppl%C3%A6ring.pdf>

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2018): Rapport 17/2018: Spesialundervisning i videregående skole. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13306874-1544608473/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%20C%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Komm>

[unerevisjonen%202018/17-2018%20Spesialundervisning%20i%20videreg%C3%A5ende%20skole.pdf](#)

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2021): Rapport 7/2021 Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/rapporter-fra-kommunerevisjonen/rapport-7-2021-kvalitet-i-spesialskole-og-spesialgruppe>

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2022): Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole.

Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2022): Kartlegging av tilbudet til elever med omfattende spesialundervisning i de ordinære grunnskolene

Ot.prp. nr. 46 (1997-98). Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/?ch=1>

Rambøll Management Consulting og Comte Bureau (2021-) Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud for barn - kartlegging og behovsanalyse i seks bydeler.

Regjeringen (2021): Høring Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskolelova. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/?expand=horingsnotater>

Ryen, A. (2002) Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid. Fagbokforlaget

Samuelsen og Bargel (2018): Individet i et systemperspektiv, sakkyndighetsarbeid i PPT.

Saunders, M.; Lewis, P.; Thornhill, A. (2016) Research methods for business students. Pearson education

Sigstad et al. (2021): Succeeding in inclusive practices in school in Norway—A qualitative study from a teacher perspective. European Journal of Special Needs Education: 1-14.

Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2019) Disability – Children`s Rights in Norway. Hentet fra: [Disability | Children`s Rights in Norway \(idunn.no\)](#)

Utdanningsdirektoratet (2016) *Læringsutbytte - kvalitet i fagopplæringen* hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/administrasjon/laringsutbytte/>

Utdanningsdirektoratet (2021): Veilederen Spesialundervisning. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Utdanningsdirektoratet (2022): Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal->



[kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183007raksis \(udir.no\)](https://www.udir.no/tema/kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183007raksis)

Utdanningsdirektoratet (2022 b): Tilrettelegging for barn og elever med behov for ekstra støtte. Hentet 21.12.2022 fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/tilrettelegging-for-barn-og-elever-med-behov-for-ekstra-stotte/>

Utdanningsdirektoratet (2022 c): Videreutdanning for lærere – søknader. Hentet 21.12.2022 fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-soknader/>

Utdanningsetaten (2022): *Spesialundervisning - Rundskriv 2-2022*

Utdanningsetaten (2021): Rammebrev 2022

Wendelborg og Tøssebro (2011): Educational arrangements and social participation with peers amongst children with disabilities in regular schools. *International Journal of Inclusive Education* 15.5: 497-512

Wendelborg et al. (2018) Lek, Læring og ikke-pedagogikk for alle. Hentet fra: <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2579346/Lek%252C%2bl%25C3%25A6ring%2bog%2bikke-pedagogikk%2bfor%2balle%2b-%2bnasjonal%2bevaluering%2bav%2bSFO%2bWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Wendelborg et al. (2022): Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim. Hentet fra: [https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis\\_endelig-003.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis_endelig-003.pdf)

Wendelborg, C., Kittelsaa, A., & Caspersen, J. (2017). Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?: Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim. Hentet fra: [Rapport-Rett-til-spesialundervisning-eller-rett-til-deltakelse-19-juni-WEB.pdf \(samforsk.no\)](https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis_endelig-003.pdf)

## 7 Vedlegg

Alle vedlegg til denne rapporten er samlet i eget dokument:

- Vedlegg til rapport om spesialundervisning Oslo kommune.

# 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	<a href="#">Introduksjon og sammendrag</a>	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	<a href="#">Metode og gjennomføring</a>	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	<a href="#">Kunnskapsoppsummering av eksisterende forskning på det spesialpedagogiske tilbudet i Oslo kommune</a>	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	<a href="#">Statistikk om barn med særskilte behov i Oslo kommune</a>	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	<a href="#">Ressurstildeling mellom bydeler i Oslo</a>	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 ventes 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 grunnsopplæring 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 barnegrupper 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:

<b>Bydel Alna</b>	<p>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 områdene hvor styrerne samarbeider i team. Det er to spesialpedagoger og en gruppe støtteressurser tilknyttet hvert av disse områdene.</p> <p>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.</p>
<b>Bydel Bjerke</b>	<p>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.</p> <p>Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret.</p> <p>Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand.</p>
<b>Bydel Frogner</b>	<p>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).</p> <p>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.</p>

<b>Bydel Gamle Oslo</b>	<p>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).</p> <p>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.</p> <p>Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand.</p>
<b>Bydel Grorud</b>	<p>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 Inkluderingssteamet under barnehageenheten. Spesialpedagogene har ansvar for hver sitt geografiske område med tre barnehager hver. De har også fordelt bydelens private barnehager mellom seg.</p>
<b>Bydel Grünerløkka</b>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Avdelingen for spesialpedagogikk er en del av barnehageseksjonen i bydelen. Spesialpedagogene er ansatt i denne avdelingen, med fagsjef som deres personalleder.</p>
<b>Bydel Nordre Aker</b>	<p>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, Oslohjelpe, FotUng og TRT.</p>

	<p>I tverrfaglig ressursteam er det ansatt fire fagkonsulenter, én logoped og 23 faste stillinger som støttepedagog. De har også ergoterapeuter og fysioterapeuter i teamet.</p> <p>Fordelingen av støttepedagogene tar utgangspunkt i støttepedagogens kompetanse og i utfordringer de kan best.</p>
<b>Bydel Nordstrand</b>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<b>Bydel Sagene</b>	<p>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.</p> <p>Støtteressursene er ansatt ved pedagogisk fagsenter og støtteressursene organiseres ut i barnehagene etter hvor det er behov.</p>
<b>Bydel St. Hanshaugen</b>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<b>Bydel Stovner</b>	<p>Bydelen har Seksjon for spesialpedagogikk og veiledning, under Avdeling for barnehage og spesialpedagogikk.</p> <p>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.</p>
<b>Bydel Søndre Nordstrand</b>	<p>Bydelen har pedagogisk fagsenter, organisatorisk plassert under barnehageenheten. Leder for pedagogisk fagsenter er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageenheten (alle kommunale barnehagestyrere).</p>

	<p>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.</p> <p>Bydelen er del av et prosjekt «Ambulant team» i regi av Delprogrammet oppvekst og utdanning sammen med bydelene Alna, Gamle Oslo og Bjerke.</p>
<b>Bydel Ullern</b>	<p>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.</p> <p>Støttepedagogene er ansatt ved fagsenteret, og fordelt i gruppeteam basert på geografisk inndeling (tre geografiske områder). Spesialpedagogene veileder støttepedagogene.</p>
<b>Bydel Vestre Aker</b>	<p>Bydelen har et pedagogisk fagteam, organisert under barnehageseksjonen. Leder for pedagogisk fagteam er organisert sammen med resten av lederteamet i barnehageseksjonen (inkludert kommunale barnehagestyrere).</p> <p>Støtteressursene 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.</p>
<b>Bydel Østensjø</b>	<p>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.</p> <p>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.</p>

**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 det 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 statistikk 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan er støttepedagogenes organisering?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Bruker man ressursene der de trengs mest?</li> <li>b) Hvor er støttepedagogene ansatt, hvordan er de tilknyttet barnehagen?</li> <li>c) Hvordan fungerer det å ha støttepedagogene tettere på?</li> </ol> </li> <li>• Evaluering 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?</li> <li>• Foreldremedvirkning/involvering – Hvordan jobbes det med dette i de ulike</li> </ul>

	bydelene? Hvordan dokumenteres og systematiseres det?
<b>Kunnskapshull 2: Identifiseringskompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lav identifiseringskompetanse i barnehage – Akkurat hva er det som mangler? Hva skyldes dette? Hvordan kan man styrke kompetansen?</li> </ul>
<b>Kunnskapshull 3: Kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetanseoverføring fra støtteressurs til ansatte i barnehagene, men også fra barnehagene til støtteressursen(e). Hvordan er dette organisert i bydelene?             <ol style="list-style-type: none"> <li>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?</li> <li>b. <u>Kursing av ansatte:</u> Vet de ansatte i barnehagen om kommunale initiativ innenfor kompetanseheving?</li> </ol> </li> </ul>
<b>Kunnskapshull 4: Økonomi og ressurser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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?</li> <li>• Hva kunne barnehagen ha ivaretatt av utfordringer dersom de fikk mer ressurser til det allmennpedagogiske?</li> <li>• Mere ressurser på styrket tilbud i levekårsutsatte bydeler, men færre timer per barn. Hva skyldes dette?</li> </ul>

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 bydelens 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. Kapitlet 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 Osloskolen. 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 grunnopplæringen og samarbeid mellom ulike aktører. Det vises til at noen av caseskolene har utviklet egne rutiner, men at det i Osloskolen 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 Osloskolen, 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 Organiseringen 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 foreldrerådgivning, 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 harmonerer 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 vedtakstimer ble gitt av personer med kompetanse i tråd med vedtaket. Riktig kompetanse er en forutsetning for at innholdet i timene blir av høy kvalitet. Bydelen hadde ikke oversikt over vedtakstimer som ikke ble gjennomført som planlagt. Bydel Ullern hadde systemer som kunne bidra til å sikre at spesialpedagogisk hjelp ble gitt i tråd med enkeltvedtaket.

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 spørsmålsteget 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 oppfyller 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 støtteenhetene 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 barnehagens 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 selvhjulpent. 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 kontor plass 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.

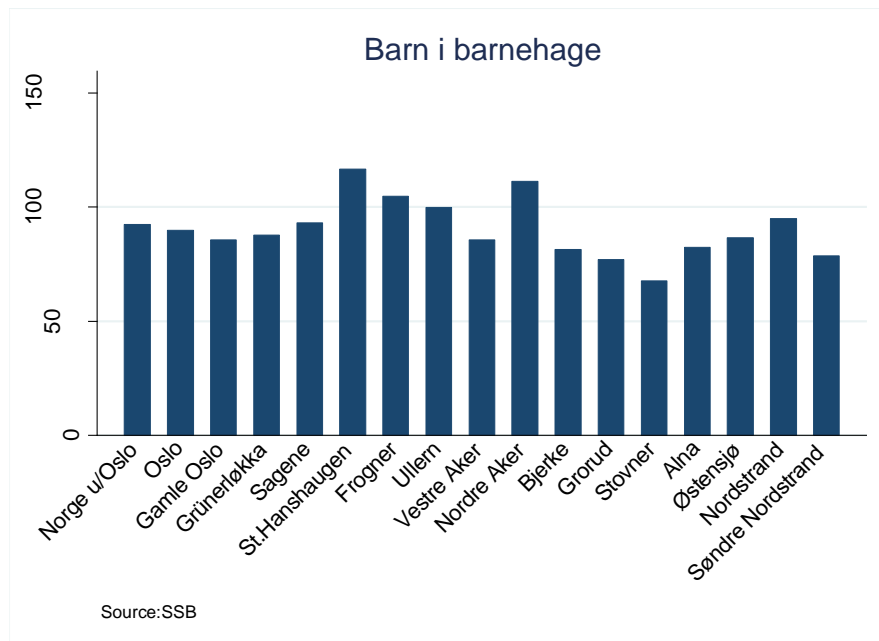
De viktigste funnene i Iversen og Nyhus (2022) var at ressursbruken totalt sett var høy i de seks bydelene sammenlignet med resten av Oslo, barnehagedeltakelsen var lavere der og det var sterk opphopning av levekårsutfordringer som ses i sammenheng med ressursbruken til barn med særskilte behov. Selv 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

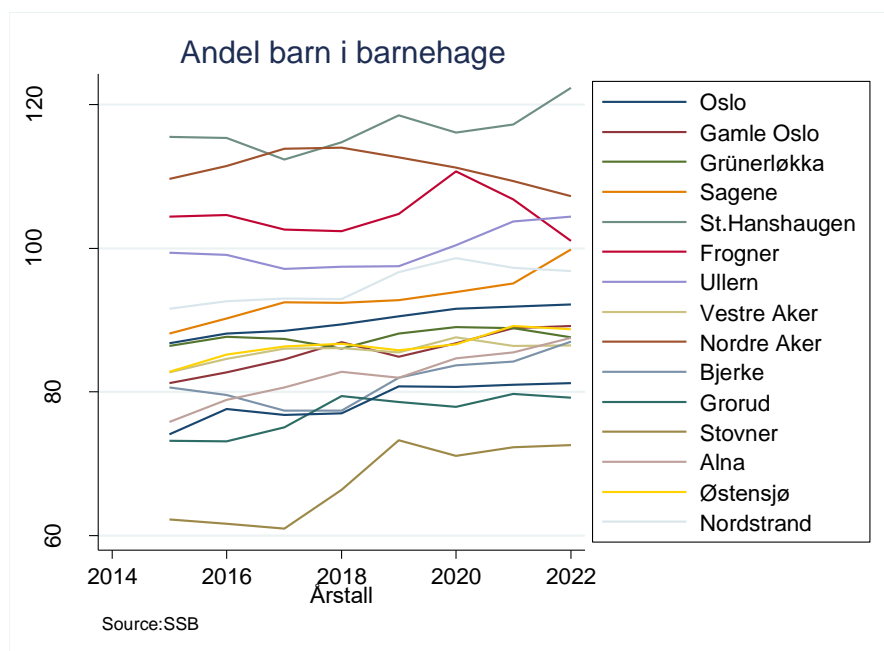
Vi starter denne gjennomgangen med å se på deltakelsen i barnehagen og forskjeller i private tilbud. Det er ganske stor forskjell i hvor stor andel av barna som bor i en bydel, som går i en barnehage i bydelen. Vi ser imidlertid at forskjellene kan være litt misvisende, blant annet ved at en del av bydelene 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.



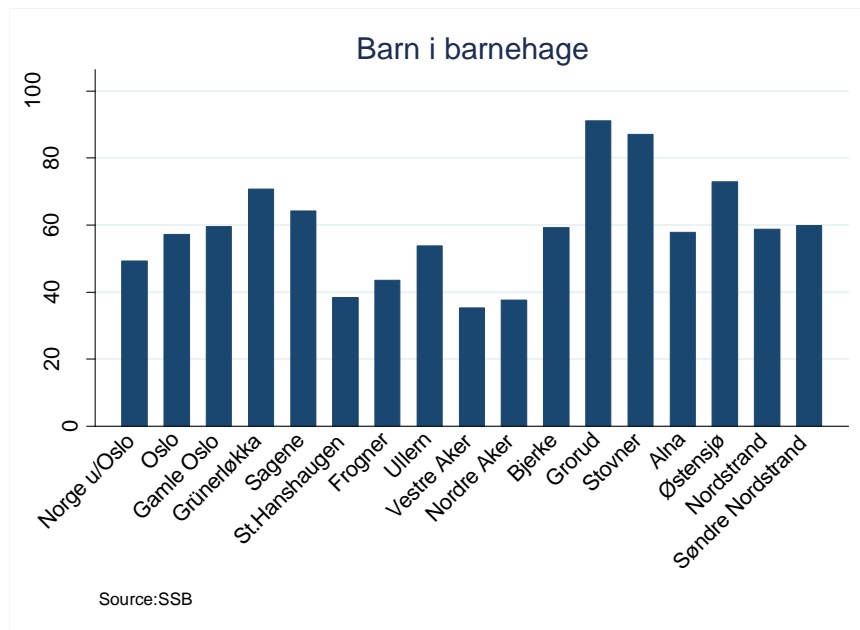
Figur 1: Antall barn 1-5 år i barnehagen ift. antall barn 1-5 år.



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

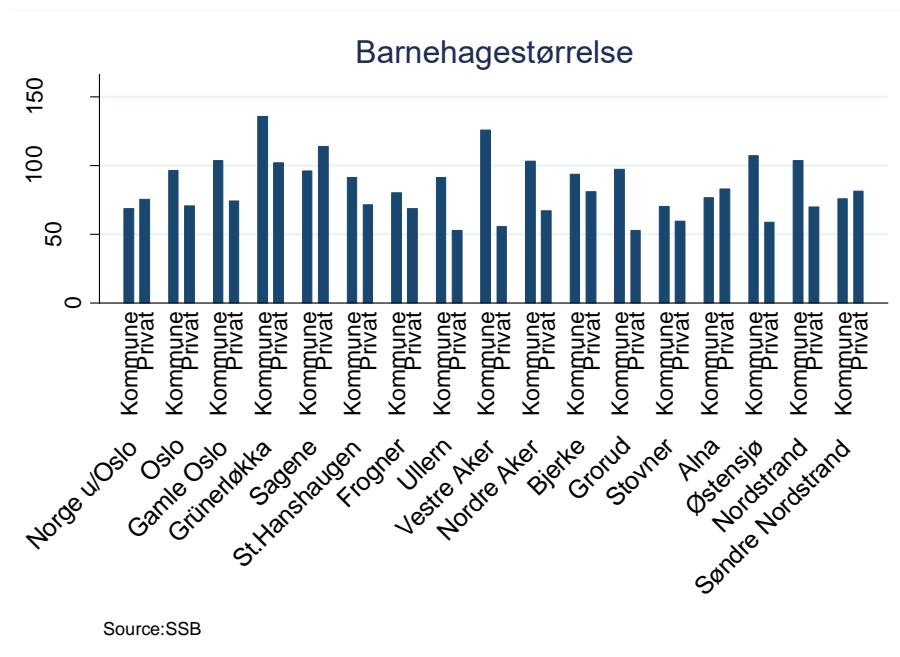
I Oslo går opp mot 60 prosent av barna i *kommunale* barnehager. Dette er litt høyere enn i resten av landet hvor andelen er på rundt 50 prosent. Det er imidlertid forskjeller mellom bydelene. Grorud og Stovner skiller seg ut også her, med høy andel av barna i kommunale barnehager. Østensjø, Grünerløkka 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. Østernsjø, 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.

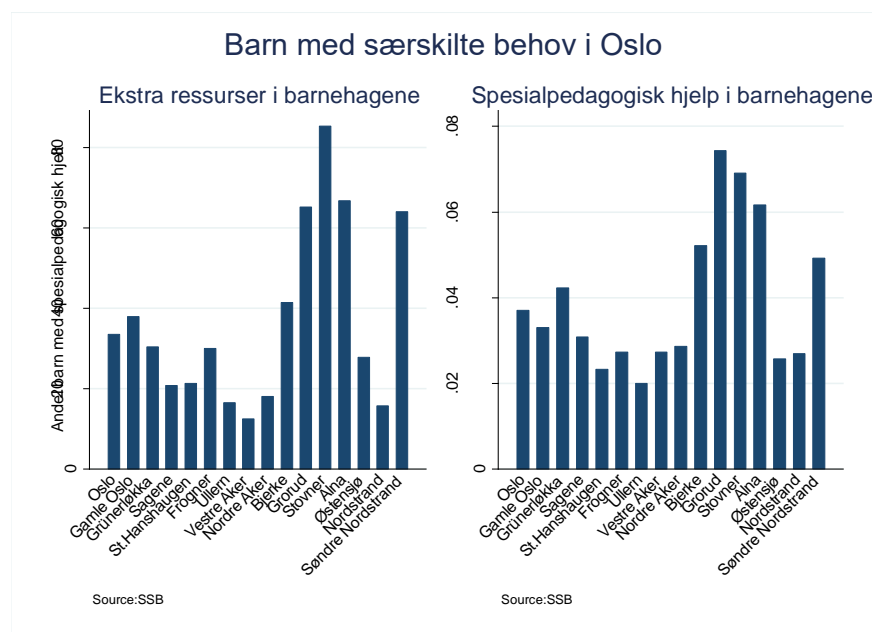


Figur 4: Barn per barnehage

### 4.3 Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

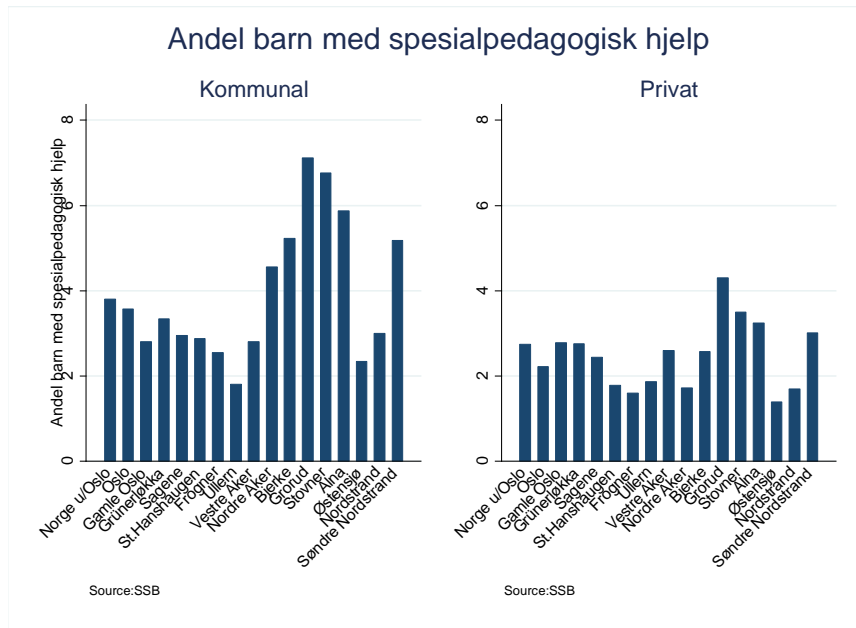
Kjernen i denne gjennomgangen og det som i stor grad er bakgrunnen for prosjektet, er utviklingen i barn som mottar spesialpedagogisk hjelp og forskjellene mellom bydelene i ressursbruk knyttet til dette formålet. I de kommende figurene ser vi på hva statistikken viser om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. 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.



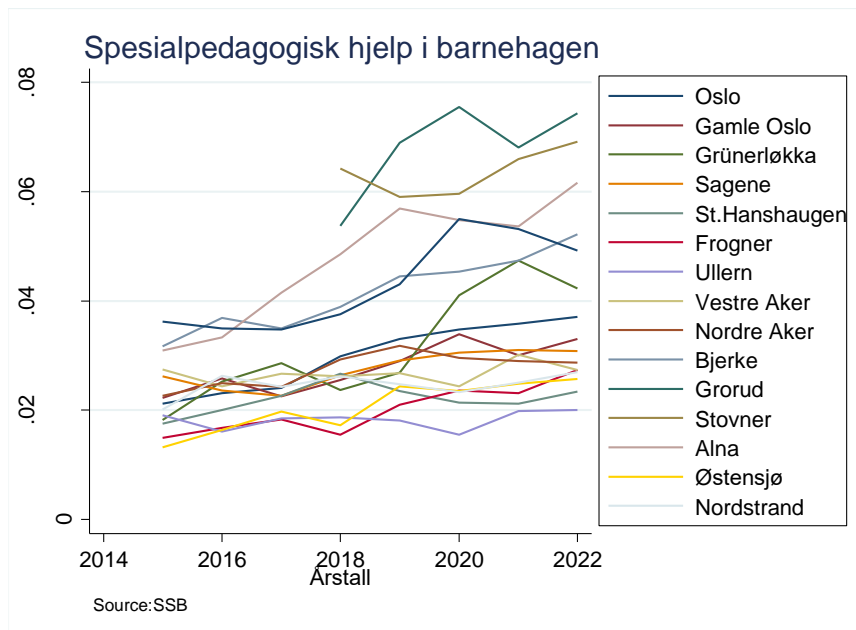
Figur 5: Andel barn med ekstra ressurser og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

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.



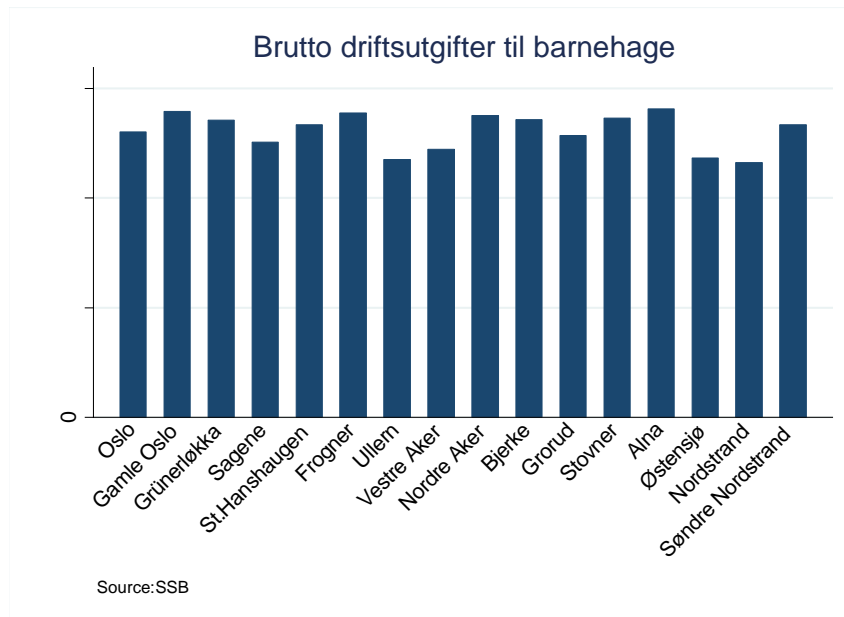
Figur 7: Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, utvikling over tid.

#### 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 (korrigerede 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:

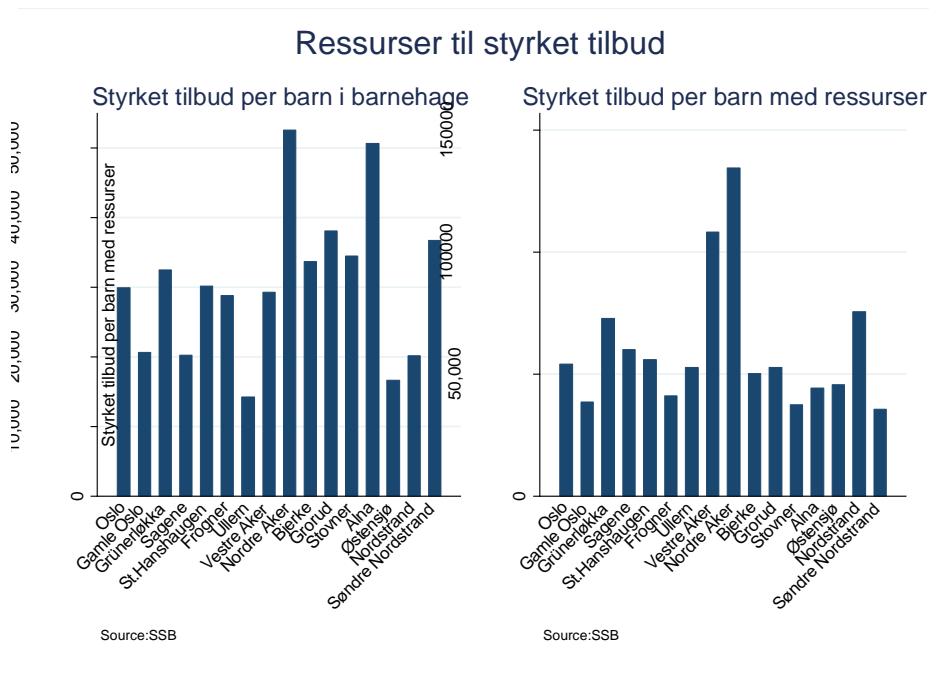
*Tilbud til funksjonshemmede (inkl. skyss, der dette er en del av tilretteleggingen av tilbudet til barnet), spesialtilbud (inkl. PPT), særskilt språkstimulering eller minoritetsspråklige barn, materiell anskaffet til enkeltbarn eller grupper. Utgifter og inntekter som gjelder styrket tilbud for barn 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.

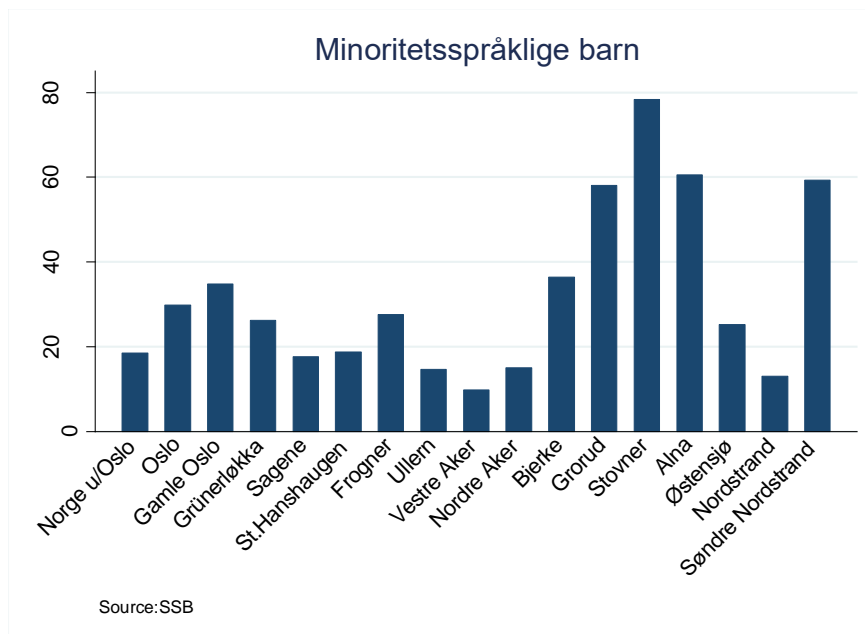
Iversen og Nyhus (2022) diskuterte at sannheten sannsynligvis er en blanding av de tre punktene ovenfor. Heller ikke denne gjennomgangen av statistikk kan peke på konkrete årsaker, men i figuren nedenfor ser vi den samme sammenhengen som i den forrige SØF-rapporten. Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand 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

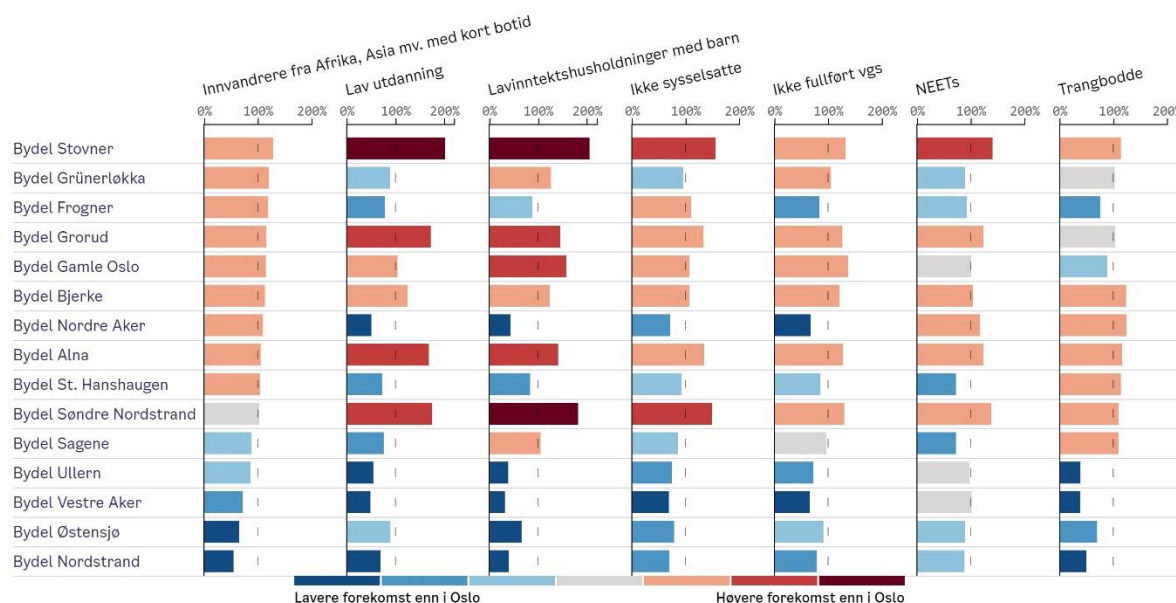
Vi har samlet sammen en del statistikk om levekår i bydelene, både fra Oslo kommune (bydelsfakta) og fra SSB. Fra figur 10 ser vi at det for eksempel er store forskjeller i andel barn med minoritetspråklig bakgrunn. Særlig i Stovner, men også i Alna, Grorud og Søndre Nordstrand er andelen minoritetspråklig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



Figur 10: Andel minoritetspråklige 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.

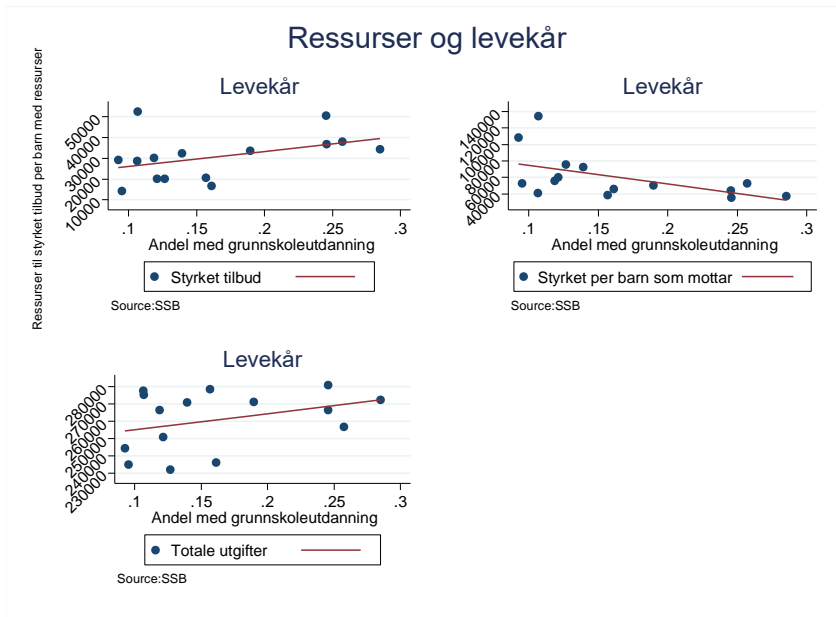
Det vi kan trekke ut fra figur 11, er for eksempel Stovner bydel som har svært mye høyere forekomst av lavinntektshusholdninger og husholdninger med lav utdanning. De har også høyere forekomst av personer som ikke er sysselsatte og har mange flere som karakteriseres som NEET. Dette er «not in education, 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.



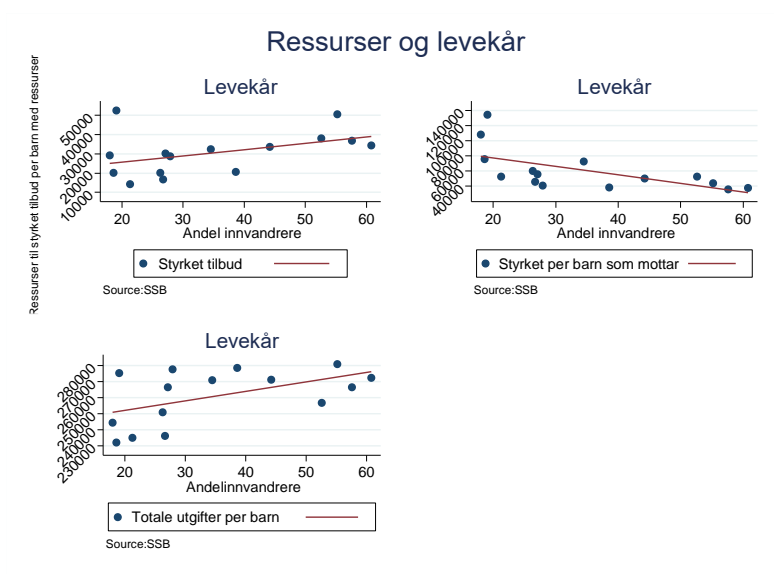
**Figur 11: Levekårsfakta på bydelsnivå i Oslo kommune (Kilde: Oslo kommune).**

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.

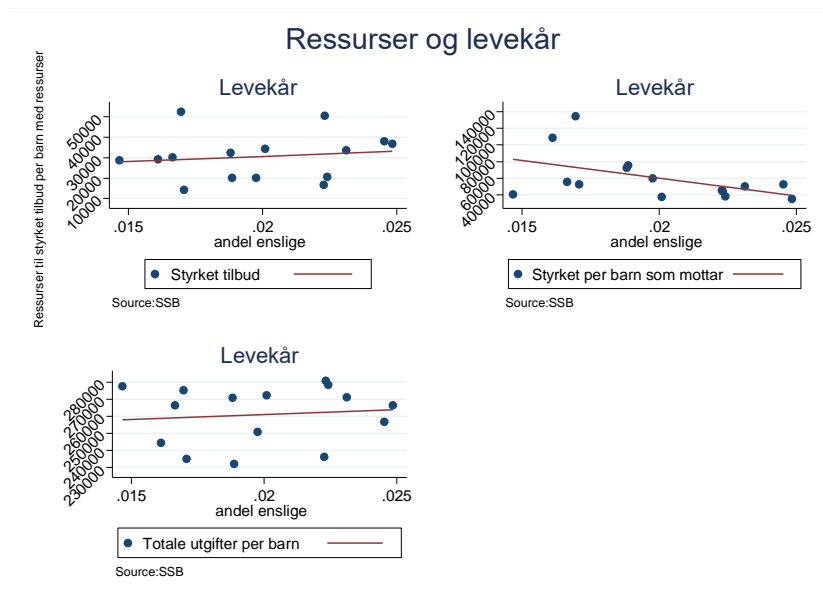


Figur 12: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere med lav utdanning

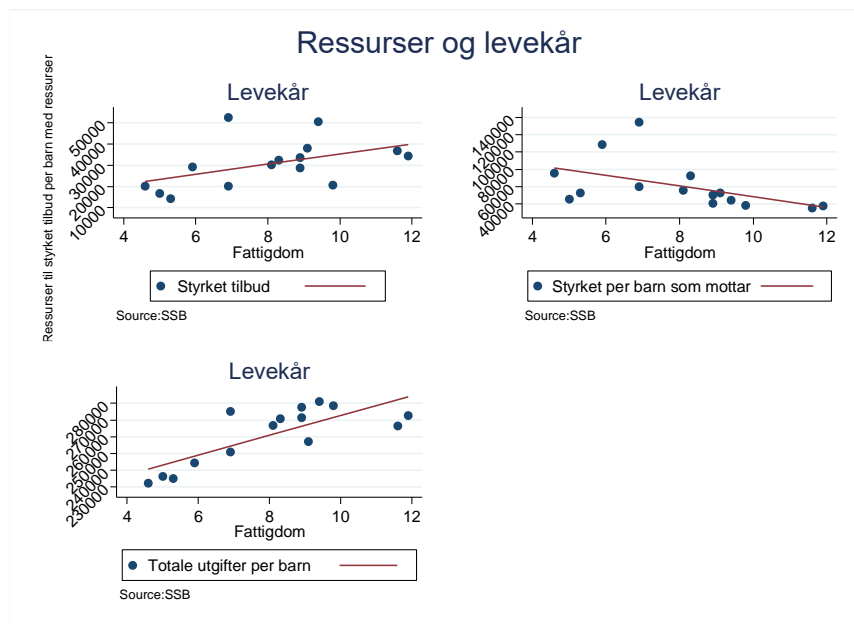


Figur 13: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere med innvandringsbakgrunn



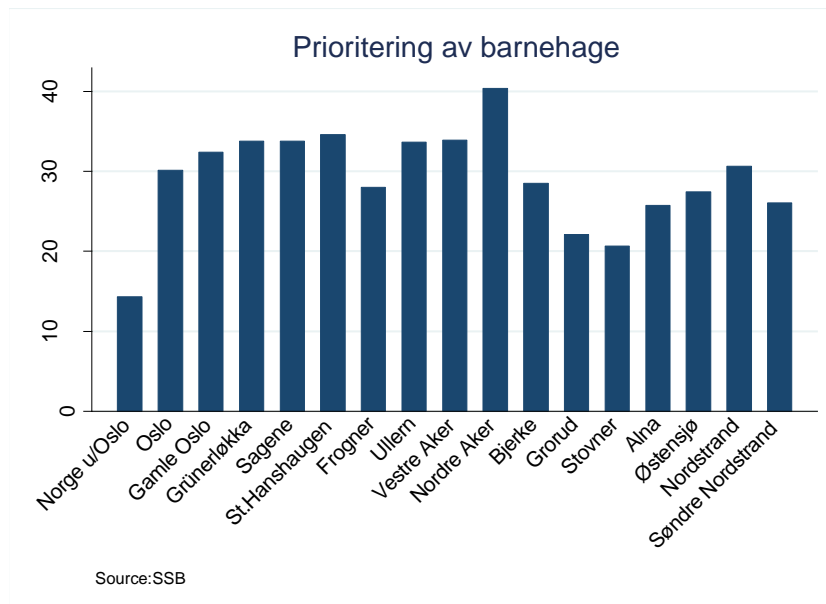


**Figur 14: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og barn med enslig mor eller far i forhold til innbyggere i bydelen**



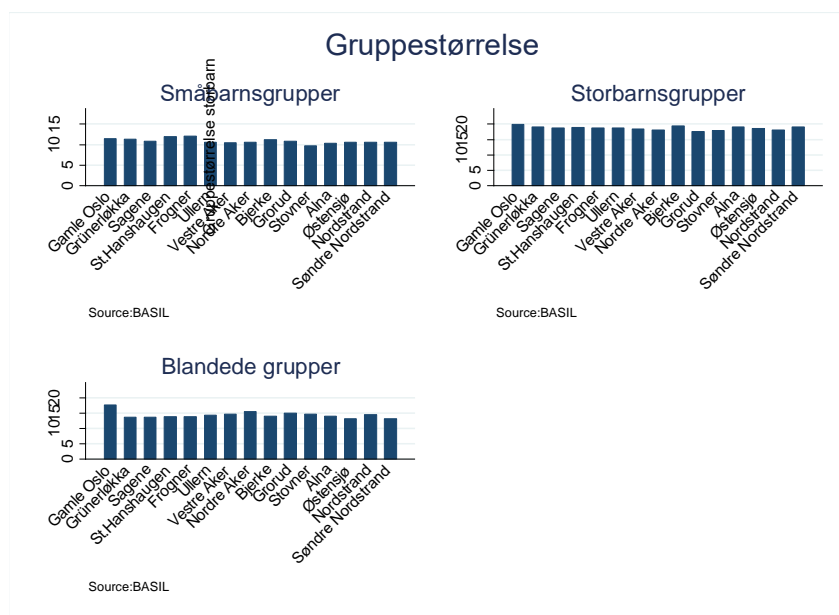
**Figur 15: Sammenheng mellom mål på ressursbruk og andel innbyggere innenfor OECDs fattigdomsmål**

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 bydeler 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.



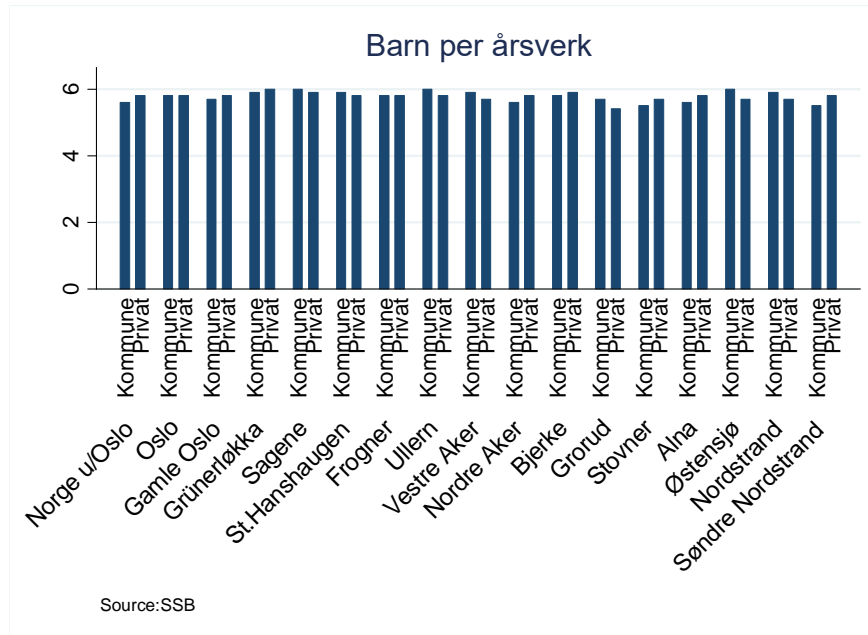
Figur 16: Andel av ressursene som går til barnehage

Andre mål på ressursbruk, kan være ulike mål på realressurser. Hva får man ut av ressursbruken i barnehagene? Antall voksne, pedagogtetthet 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.

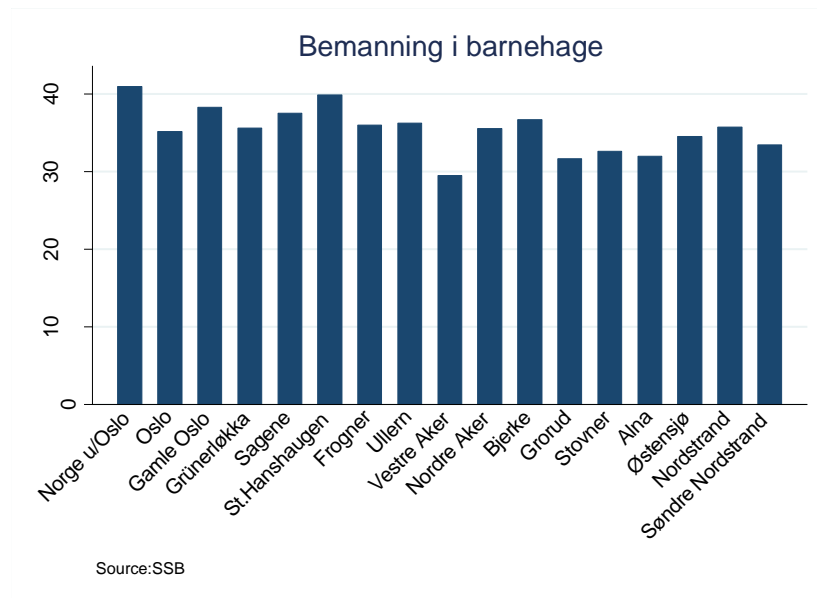


**Figur 18: Antall barn per årsverk i barnehagene. Private og kommunale barnehager**

#### 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.

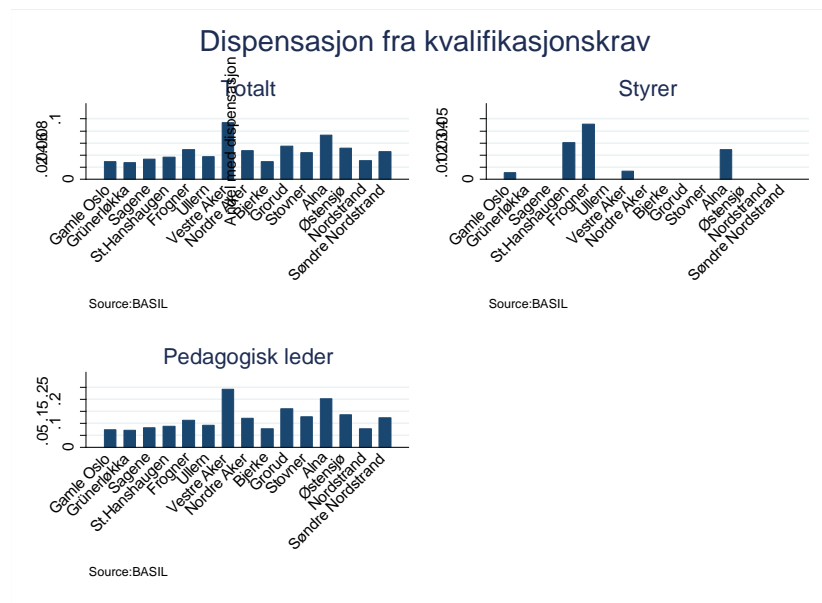
Det første målet på kompetanse er hentet fra SSB-statistikken og sier noe om andel barnehagelærere i barnehagen i forhold til grunnbemanning. For Oslo som helhet ligger denne andelen på omtrent 35 prosent, omtrent fem prosentpoeng lavere enn resten av landet. For bydelene varierer denne andelen fra Vestre 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

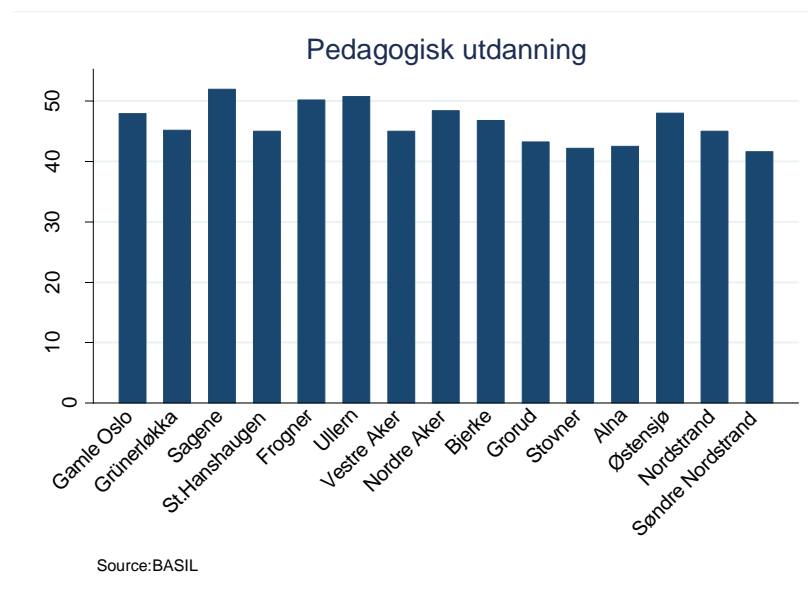
Barnehageloven gir en del krav og normer til bemanning, både med tanke på antall barn og kompetanse. For eksempel skal det være minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år og per syv barn under tre år. Loven krever også at pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer, eventuelt treårig pedagogisk 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 levekårs kjennetegn 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)<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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)	(2)
	Brutto driftsutgifter til styrket tilbud i 1000 kroner	
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)	(2)
	Brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn i barnehage	
Andel barn med grunn- og/eller hjelpestønad	689.8***	277.4**
	(114.4)	(128.1)
Andel barn med vedvarende lavinntekt	1.244	-19.63
	(14.11)	(12.71)
Andel vedtak om spesialpedagogisk hjelp		2.248***
		(0.461)
Constant	6.362***	6.010***
	(1.500)	(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
<b>030101 Gamle Oslo</b>	96	27972,1361	38531	10558,8639	-27,40 %
<b>030102 Grünerløkka</b>	105	30594,5238	30521	73,5238095	0,24 %
<b>030103 Sagene</b>	80	23310,1134	18522	4788,11338	25,85 %
<b>030104 St. Hanshaugen</b>	46	13403,3152	12059	1344,31519	11,15 %
<b>030105 Frogner</b>	60	17482,585	15059	2423,58503	16,09 %
<b>030106 Ullern</b>	42	12237,8095	10128	2109,80952	20,83 %
				-	
<b>030107 Vestre Aker</b>	61	17773,9615	19446	1672,03855	-8,60 %
<b>030108 Nordre Aker</b>	93	27098,0068	20457	6641,0068	32,46 %
<b>030109 Bjerke</b>	124	36130,6757	29459	6671,67574	22,65 %
<b>030110 Grorud</b>	94	27389,3832	23119	4270,38322	18,47 %
				-	
<b>030111 Stovner</b>	123	35839,2993	37770	1930,70068	-5,11 %
<b>030112 Alna</b>	165	48077,1088	45898	2179,10884	4,75 %
				-	
<b>030113 Østensjø</b>	56	16317,0794	25786	9468,92063	-36,72 %
<b>030114 Nordstrand</b>	89	25932,5011	20792	5140,50113	24,72 %
<b>030115 Søndre Nordstrand</b>	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 Østnesjø.

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 vedtakstimer 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 barnehagetilbud, 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 barnehagetiden 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 [Grorud](#) 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 Grorud](#) ligger ansvaret for det spesialpedagogiske arbeidet i bydelen hos inkluderingssteamet 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 inkluderingssteamet 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 barnehagestyrer 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 støtte-tjenestene 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:

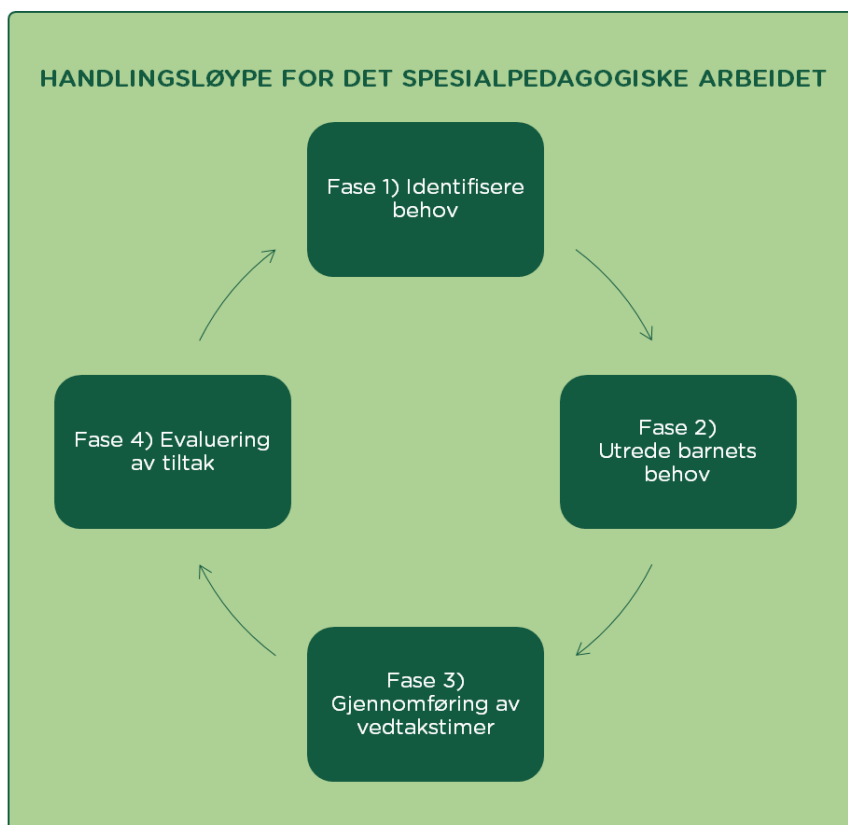
*Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det.*

*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 forelderådgivning.*

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 ivare tatt av utfordringer dersom de fikk mer ressurser til det allmennpedagogiske. Refleksjonen fra styrerne er at de kunne ha ivare tatt 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 forelderådgivning (barnehageloven, 2017). Det er fagsenter eller tilsvarende i bydelene som fatter 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 vedtakstimerne. 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 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 jevnlig 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/soner.
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 henviser 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 - Evaluering, 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 sakyndighetsarbeid 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 fagsenteret 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 kunnskapsgrunnet 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. Kunnskapsgrunnet 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.

Kunnskapsgrunnet 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.

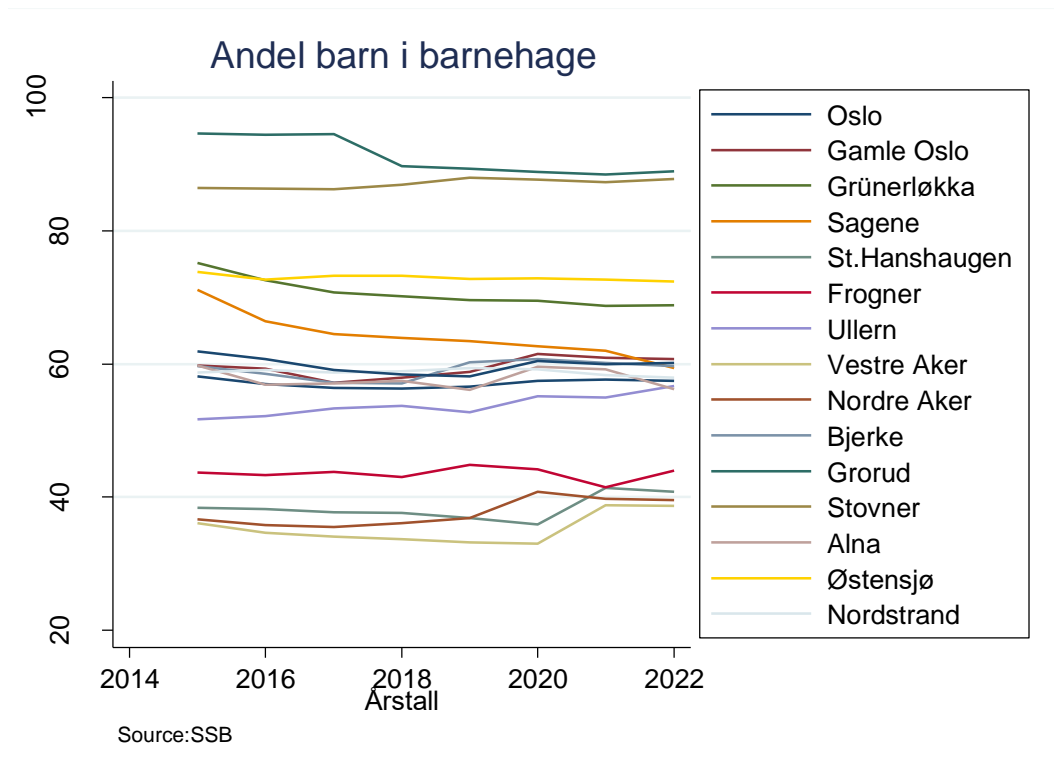
## Litteraturliste

- 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 Bjerklund, 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-/veiledningsmaterieill \(regjeringen.no\)](https://www.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-opplaringspliktig-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%20og%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 Osloskolen*.  
<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*.

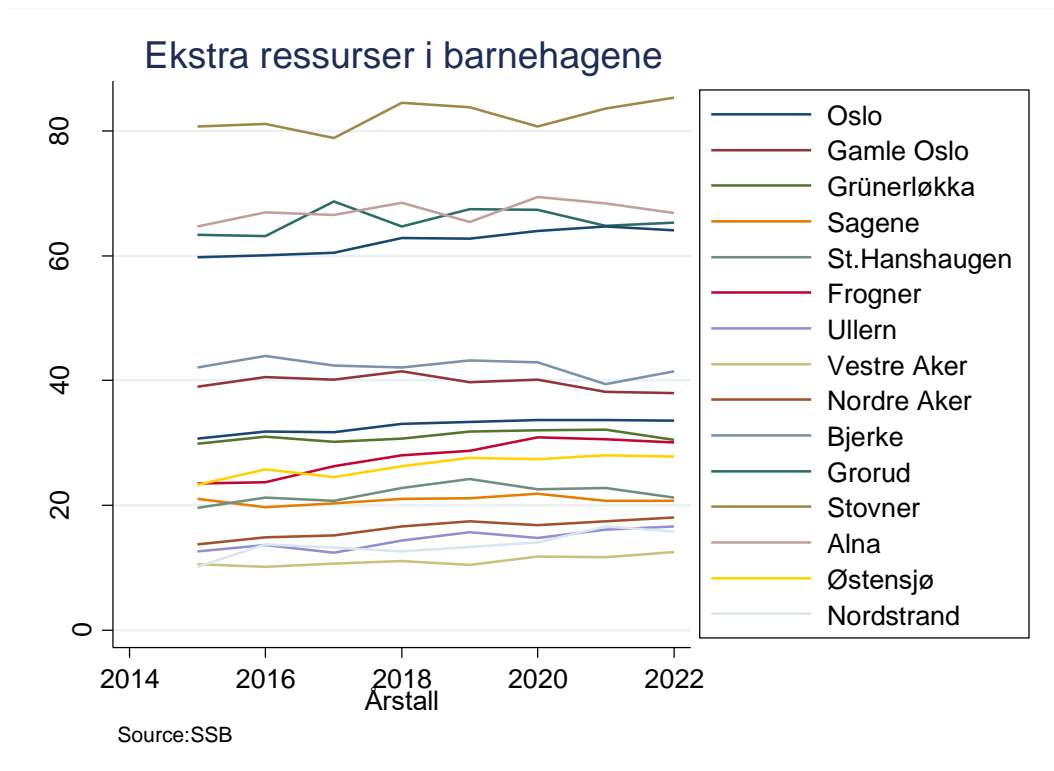


- Roald, K. (2010) Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar. Doktoravhandling. Universitetet i Bergen.
- Salamancaerklæringen. (1994). *THE SALAMANCA STATEMENT AND FRAMEWORK FOR ACTION ON SPECIAL NEEDS EDUCATION* (7-10.06.1994).  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>
- Samuelsen, 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](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.





# Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager

2024 - 2030

## Innhold

Innledning.....	3
Bakgrunn .....	4
Utfordringsbildet .....	5
Betydelige forskjeller.....	5
Press på styrerrollen.....	6
Kompetansebehov .....	7
Formål og veivalg.....	8
Formål .....	8
Et likeverdig, inkluderende og godt barnehagetilbud til alle barn .....	8
Styrke og tilrettelegge for kompetanseutvikling for personalet .....	9
Tidlig innsats og sosial utjevning .....	9
Veivalg .....	9
Veivalg 1: Alle barn skal ha et barnehagetilbud av høy kvalitet .....	9
Veivalg 2: Styrke barnehagen som en lærende organisasjon.....	11
Oppfølging .....	14
Oversikt over roller og ansvar .....	15
Byrådsavdeling for utdanning .....	15
Bydel.....	15
Bydel som barnehagemyndighet.....	15
Bydel som barnehageeier.....	15
Fagsentrene i bydelene .....	15
Pedagogisk psykologisk tjeneste .....	16
Styrer i barnehagen .....	16
Pedagogisk leder .....	16
Barnehagemedarbeider/fagarbeider .....	16
Partssamarbeid.....	16
Statsforvalteren.....	17
Litteraturliste.....	18

## Innledning

Alle barn fortjener en trygg og god barnehage hvor de opplever trivsel, omsorg, inkludering, lek, læring og utvikling. Oslos barnehager skal ha høy kvalitet, være attraktive arbeidsplasser og kjennetegnes av kunnskap, kompetanse og systematisk arbeid for å gi barn det best mulige utgangspunktet for resten av livet.

Hver dag går i overkant av 20 000 barn inn dørene til en kommunal barnehage i Oslo og gleder seg til å møte venner og ansatte, og ha en dag full av lek, glede og utforsking. Samtidig går nærmere 5000 ansatte på jobb for at barna skal få best mulig oppfølging og en dag fylt av trygghet, utvikling og inkludering. Dette er ikke ting som skjer av seg selv, men kommer av systematikk, dyktige ansatte og ledere, og at vi som samfunn legger til rette for et godt tilbud til barna våre.

For det å satse på at alle barn får en god start på livet er det viktigste samfunnet gjør, og barnehagen er vår viktigste arena for å lykkes med dette. I Oslo skal alle barn møtes med omsorg og trygge rammer i barnehagen. Samtidig skal alle barn oppleve å bli sett tidlig, og få støtte og hjelp som sikrer stimulering, utvikling og læring. Dette krever at barnehagene har god kvalitet i sitt pedagogiske tilbud. Byrådet har høye ambisjoner om at Oslos barnehager skal være de beste og stimulere til lek, læring, omsorg og utforsking. Gode barnehager skal løfte alle barn uavhengig av bakgrunn.

Mange barn har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, der de utvikler seg og lærer mindre enn de kunne gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud (Kunnskapsdepartementet 2019). Det er barn som kan ha utfordringer med å ta kontakt med andre barn og med å bli inkludert i lek, og som ofte vandrer fra den ene leken til den andre (Hernes mfl. 2021). Barnehagen er et gruppeliv og det skal ikke være slik at noen barn står utenfor barnehagefellesskapet.

Alle barn skal ha et barnehagetilbud av høy kvalitet med kompetente ansatte, god ledelse og tilstrekkelig bemanning. Barnehagedeltakelse er et av de viktigste tiltakene for å sikre sosial utjevning og er særlig viktig for barn som vokser opp med levekårsutfordringer. Det avhenger av at barnehagene har god kvalitet og rike leke- og språkmiljøer med ansatte med rett kompetanse. Oslo har et stort og positivt mangfold av barn med ulike bakgrunner, og uavhengig av bakgrunn skal alle barn oppleve tilhørighet, støtte, utvikling og en god start på livet i barnehagen.

Som første steg i utdanningsløpet er barnehagen med på å motvirke utenforskap og skape muligheter for inkludering i videre utdanning og arbeid. I Oslo skal alle barn møtes med forventninger og ambisjoner. Alle barn er ulike, men alle skal ha like muligheter i å lykkes gjennom utdanningsløpet i Oslo.

Barnehagen har ansatte med en stor bredde av erfaring, utdanning og kompetanse. Barnehagen skal være en attraktiv arbeidsplass som verdsetter denne variasjonen av kompetanse, og som sikrer alle en mulighet til å utvikle seg og sin kompetanse, og få bidra til det profesjonsfaglige fellesskapet. For å løfte kvalitet og utvikling av en pedagogisk virksomhet er tilstrekkelig bemanning, høy pedagogandel og relevant fagkompetanse avgjørende.

Denne strategien har som mål å skape én felles forventning og retning til utvikling av kvalitet i Oslos barnehager. Den bygger på oppdaterte kunnskapsgrunnlag og statistikker og skisserer noen sentrale utfordringer, formål og veivalg som skal følges opp videre med underliggende handlingsplaner.

For byrådet er åpenhet og transparens om kvalitet og utvikling i barnehagen viktig. Både sektoren selv, foreldre og samfunnet ellers har interesse i hvordan en av våre viktigste samfunnsarenaer fungerer og utvikler seg.

Det er avgjørende å lykkes med å legge til rette for at alle barn får en god barndom, og gjennom denne strategien skal Oslo frem mot 2030 styrke innsatsen for at alle våre barnehager har høy kvalitet i tilbudet til barna og er gode, attraktive og lærende arbeidsplasser for våre ansatte.

## Bakgrunn

I barnehagesektoren beskrives kvalitet på ulike måter, men realisering av rammeplan for barnehagens intensjoner skal være overordnet for kvalitetsarbeidet i barnehagen. Videre skal kvalitet i barnehagen handle om barnets opplevelser her og nå, og hvordan barnehagen bidrar til å gi barna gode erfaringer og opplevelser.

Barnehagekvalitet er et sammensatt begrep, som ofte deles inn i struktur-, prosess-, innhold- og resultat-kvalitet. Strukturkvalitet beskriver rammer barnehagene har som bemanning, organisering, personalets formelle kvalifikasjoner, lokaler og utstyr. Prosesskvalitet er kvaliteten på det arbeidet som foregår i barnehagen, herunder samhandling, relasjoner, observasjon og utviklingsarbeid. Prosesskvalitet handler om hvordan barnehagens pedagogiske oppdrag gitt gjennom lov om barnehager og rammeplanen gjennomføres i praksis, hvilke relasjonelle erfaringer barn gjør seg med andre barn og ansatte, og deres medvirkning i egen barnehagehverdag (Haugset mfl. 2022). Resultatkvalitet handler om barnets erfaringer og utbytte av å gå i barnehagen og som må ses i sammenheng med innholdskvaliteten på de pedagogiske aktivitetene, materialene og ressursene som tilbys i barnehagen. Innholdskvalitet inkluderer blant annet variasjon i språkstimulerende aktiviteter, tilgang til bøker og andre språkrrike ressurser.

Rammeplan for barnehagen (2017) er tydelig på at alle barn skal få utfordringer tilpasset sine erfaringer, interesser, kunnskaper og ferdigheter og at personalet skal tilby varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter. OECD (2015) bruker i tillegg begrepet orienteringskvalitet når kvalitet også handler om personalets kompetanse. Orienteringskvalitet berører ansattes grunnleggende syn på barn og holdninger til egen profesjonsutøvelse står sentralt. Det fordrer profesjonalitet, bevissthet over egne holdninger og handlingsevne for å kunne iverksette pedagogiske prosesser og skape gode relasjoner i barnehagehverdagen. Strukturell og prosessuell kvalitet er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå målet om barnehager av høy kvalitet.

Vi har mye kunnskap om Oslobarnehagen i tillegg til at vi har kunnskap nasjonalt om barnehagesektoren. Det er et stort fortrinn å ha så mye lokalkunnskap som vi har om Oslos barnehager, og mye av denne kunnskapen har fremkommet gjennom Områdesatsingen.

**Områdesatsingen** ble igangsatt i 2007 og bydelene Grorud, Stover, Bjerke, Søndre Nordstrand, Gamle Oslo og Alna er omfattet av satsingen. Målet er å styrke nærmiljøene i utsatte områder og utvikle bedre oppvekstvilkår, utdannings- og sysselsettingstjenester

For å øke kunnskapen om kvaliteten i barnehagene gjennomførte OsloMet på oppdrag fra Byrådsavdeling for utdanning en undersøkelse blant de kommunale barnehagene i Oslo i 2019-2021. Det resulterte i rapporten *Mulighetenes barnehage – kvalitet i Oslo kommunes barnehager* (Hernes mfl. 2021). Funn fra undersøkelsen gir en tydelig indikasjon på at det er forskjeller i prosess- og strukturkvalitet mellom barnehager, og at noen ansatte trenger å øke kompetansen i å støtte barns lek, utvikling og læring.

Rapporten anbefalte Oslo kommune å øke grunnbemanningen, fortsette å satse på kompetanse, rekruttering og ledelse, sørge for tilstrekkelig areal per barn, lekemateriell og at lekeplassen bør tilpasses slik at den stimulerer til lek og læring for alle aldersgrupper. Andre anbefalinger fra rapporten var å vurdere gjeninnføring av kjøkkenassistent, styrke vikarordningen og knytte til seg vikarer som har kompetanse på barn samt ivareta barnehager i særlig utsatte områder gjennom tilføring av ekstra permanente ressurser.

Som det fremheves i rapporten har Oslo kommune allerede en rekke satsinger som på ulike vis imøtekommer anbefalingene. Eksempelvis trekkes forsøk med økt grunnbemanning frem som positivt. Videre pekes det også på viktigheten av å organisere andre støttetjenester inn mot barnehagen, hvor Oslohjelpa har vært et tiltak for å bedre dette.

## Utfordringsbildet

Gjennom det brede kunnskapsgrunnlaget vi har om Oslobarnehagen fremgår det en rekke utfordringer som kan samles under følgende underoverskrifter; betydelige forskjeller, press på styrerrollen og kompetansebehov.

### Betydelige forskjeller

Det er store forskjeller mellom bydeler, mellom barnehager og innad i barnehager. Oslo kommunes 15 bydeler har stort mangfold i størrelse og befolkning. Siden både barnehagemyndighetsrollen og eierrollen er delegert til hver enkelt bydel vil det være forskjeller mellom bydelene. Denne organiseringen fører til at bydelene står fritt til selv å bestemme hvordan de vil organisere sin barnehageadministrasjon, noe som kan gi et uoversiktlig bilde over bydelenes tjenester. For eksempel så varierer det hvordan tjenestene for barn med særskilte behov er organisert, og for byomfattende tjenester som PPT kan det bli særlig utfordrende å navigere i dette landskapet. Disse forskjellene påvirker også private barnehageeiere som drifter og eier barnehager i flere bydeler. Videre er det variasjoner mellom bydelene i hvordan, og om, det legges til rette for personalmøter, plandager, plantid, veiledning av nyutdannede og opplæring av vikarer.

Forskjellene vises også i rammevilkår som barnehagebygg og bemanning, i tillegg til kvaliteten på det som foregår i barnehagen. Forskningsprosjektene GoBaN og Blikk for Barn har bekreftet variasjoner i den generelle hverdagskvaliteten (Kleppe og Bjørnstad 2019). Dette understøttes i *Mulighetenes barnehage – kvalitet i Oslo kommunes barnehager* (Hernes mfl. 2021).

Barnehager i Oslo møter barn og familier som gjenspeiler byens mangfold og ulikheter, og dette påvirker barnehagenes arbeid og utfordringsområder. Det skal være forskjeller mellom barnehager for å sikre medvirkning og tilpasning til lokale forhold, men barnehagene må likevel være av god kvalitet og gi et likeverdig tilbud til alle barn uavhengig av hvilken barnehage barnet går i.



Det er store ulikheter i hvordan barnehagene jobber med kvalitetsutvikling og tilrettelegger for faglig utvikling. Tid til refleksjon over egen og andres praksis oppleves som en viktig kilde til faglig utvikling (Hernes mfl. 2021). Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes (jf. rammeplan for barnehagen, 2017). I mange barnehager preges dette arbeidet mest av planlegging og gjennomføring, mens dokumentasjons- og vurderingsarbeidet nedprioriteres (Haugset mfl. 2019).

Byomfattende tilbud som PPT ser at barnehager i levekårsutsatte områder har mindre kapasitet til å jobbe med profesjonsutvikling, og implementering av innsatser. Personalet har mindre tid og kapasitet til veiledning og til å jobbe med profesjonsfellesskap i barnehagen. Dette skyldes blant annet faktorer som høyt sykefravær og at barnehagene har en stor andel barn som trenger ekstra støtte.

Barnehagelærere har en viktig rolle i det daglige pedagogiske arbeidet og i å utvikle barnehagen faglig. I Oslo er det et stort behov for flere barnehagelærere og mange barnehager får ikke tak i nok barnehagelærere til å oppfylle verken pedagognormen eller grunnbemanningsavtalen. I 2023 oppfylte 52,2 % av de kommunale barnehagene pedagognormen, men ytterligere 43,3 % oppfyller normen med dispensasjoner.

Til tross for at det fortsatt er behov for barnehagelærere, har barnehagene blitt styrket som pedagogisk institusjon gjennom pedagognormen. Flere ansatte har pedagogisk utdanning enn før, og dette gir et potensiale for å styrke barnehagen som pedagogisk virksomhet. Imidlertid har vi lite oversikt over hvordan barnehagene velger å utnytte denne ressursen og hvordan barnehager med flere barnehagelærere på samme avdeling/base fordeler oppgaver og leder arbeidet. Barnehagelæreres kompetanse må bli tydeligere i handling og språk for å lykkes med å implementere pedagognormen og nå målet om 50 % barnehagelærere (Kleppe og Bjørnestad 2019).

I 2018 ble det vedtatt en skjerpet **pedagognorm for barnehagene**. Normen stiller krav om minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år, og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer, eller annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Barnehageeier kan søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og til pedagogisk leder. Kommunen kan innvilge dispensasjon fra normen for inntil ett år om gangen.

**Bemanningsnormen** krever at barnehagene skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år.

Oslo kommune forhandlet frem en **grunnbemanningsavtale** med Utdanningsforbundet og Fagforbundet med virkning fra januar 2017, med mål om 50 % barnehagelærere og inntil 25 % barne- og ungdomsarbeidere.

Bemanningsnormen er minimumsnorm og barnehageeier, ofte delegert til styrer, må daglig gjøre konkrete vurderinger av bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Dette fører til variasjon og ulikhet i bemannings situasjonen i ulike barnehager.

Det skal være forskjeller mellom barnehager for å sikre rom for medvirkning, profiltilbud og tilpasning til lokale forhold, men barnehagene må likevel være av god kvalitet og gi et likeverdig tilbud til alle barn uavhengig av hvilken barnehage barnet går i.

### [Press på styrerrollen](#)

I en sektor som har endret seg stort over tid og som skal være i kontinuerlig utvikling, er styrers rolle for kvaliteten i barnehagen særlig viktig. Styrer sitter med nøkkelen til å sikre god

ledelse, et fungerende utviklings- og endringsarbeid i barnehagen og for å sikre et godt tilbud til barna.

Fordi styrer er sentral for ledelse av barnehagens virksomhet, legger barnehageloven til grunn et prinsipp om én styrer per barnehage. I forarbeid til barnehageloven er det tre hensyn som er gjeldende for prinsippet om én styrer per barnehage; oppfølging av det pedagogiske arbeidet, oppfølging av kvalitet og at foreldre og ansatte skal ha en styrer å forholde seg til (Haakestad mfl. 2015).

Styrer skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i loven og rammeplanen og at personalet får ta i bruk sin kompetanse (jf. rammeplan for barnehagen, 2017). Denne delen av styrers rolle fremheves også i formelle krav til styrer, som krever at styrer skal være barnehagelærer eller ha annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

I tillegg har styrer både personalmessige og administrative oppgaver. Lokale variasjoner i styrers arbeidsoppgaver kan være stor. En nasjonal undersøkelse (Haakestad mfl. 2015), viser at bare 10 prosent av styrere oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, mens 65 prosent oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse.

*Vi observerer forskjeller i styrernes arbeid med faglig utvikling og refleksjon blant de ansatte. I noen barnehager legger styrerne godt til rette for faglige diskusjoner, også blant den delen av personalet som ikke er pedagoger (Hernes mfl. 2021).*

Forskning viser at barnehager som ikke har tilstedeværende styrer kan ha utfordringer knyttet til felles utviklings- og endringsarbeid, og det innebærer at det kan være store forskjeller mellom avdelinger/baser innad i barnehagen (Hernes mfl. 2021).

Styrerrollen har endret seg vesentlig de siste ti årene med nye oppgaver og krav. Regelverket er styrket med tydeligere krav til kvalitet, barnehagene har blitt større og det har vært en økt profesjonalisering og digitalisering. Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet 2018) peker på noen tendenser som vil prege styrerrollen fremover; styrer blir i større grad leder av et profesjonsfellesskap, endringsleder, organisasjonsbygger, nettverksdeltaker innen oppvekstfeltet (oppvekstreformen) og IKT-leder. Dette gir et stort press på styrerrollen.

### Kompetansebehov

En nasjonal undersøkelse viser at barnehager som i utgangspunktet er sterke på kompetanse, kvalitet og utviklingsarbeid er barnehager som også benytter seg av videreutviklingstilbud og barnehagebasert kompetanseutvikling (Haugset mfl. 2022). I en rapport fra Trøndelag Forskning og Utvikling problematiseres det at de svakeste barnehagene ikke har kapasitet til å analysere eget kompetansebehov som igjen påvirker organisasjonens evne til å håndtere kompetanseutvikling (Sivertsen mfl. 2020). I rapporten beskrives dette som organisatorisk kapasitet som er organisasjonens evne til å håndtere kompetanseutvikling herunder å se behov og gjennomføre kompetansehevingstiltak.

Nesten halvparten av barnehagene i Oslos bydeler svarer at de aldri har deltatt i kompetansehevingstiltak i den nasjonale regionale ordningen (Haugset mfl. 2022). Her har

kommunen som barnehageeier, bydelene, en viktig rolle i å støtte opp om sine barnehager og avdekke hva som begrenser deltakelse i kompetansehevende tiltak.

Personalet i barnehagene er gode når det gjelder omsorg og det relasjonelle samspillet med enkeltbarn, men det er behov for økt kompetanse i utviklingsstøttende samspill, hvordan arbeide med barnegrupper og hvordan involvere seg i og støtte barns samspill og lek (Hernes mfl. 2021).

Ansatte i barnehager og fagsentre fremhever at ikke alle barnehager har nok kompetanse når det gjelder identifisering av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp eller ekstra allmennpedagogiske tiltak (Rambøll 2021). Det fremheves da at det særlig gjelder hvilke utfordringer som kan løses allmennpedagogisk og hva som bør møtes med spesialpedagogiske tiltak.

Barn med funksjonsnedsettelse kan oppleve traumer i sin oppvekst, gjennom for eksempel utestenging fra lek og samvær med andre barn. Dette kan skyldes mangel på universell utforming, men også holdninger eller manglende kompetanse. Det er viktig at uteområder og lekeplasser i barnehagene er universelt utformet og tilgjengelig for alle barn.

Det leses for lite i barnehagen (Grøver og Rydland mfl. 2022). Personalet skal ta utgangspunkt i barns ulike interesser både når det gjelder valg av bøker og det barna er nysgjerrige på og opptatt av i møte med ulike fortellinger og tema (barns rett til medvirkning, jf. rammeplan for barnehagen, 2017). Samtidig må personalet i barnehagen være oppmerksomme på at barn som har mindre erfaring med boklesing kanskje også tar mindre initiativ til å bli lest for i barnehagen sammenlignet med barn som har mye erfaring med boklesing. I mange barnehager er det såkalte "vandrere" som blir gående litt på utsiden av leken, for eksempel fordi de er sosialt forsiktige eller strever med språk.

*I de fleste av barnehagene ser vi barn som vandrer/sitter alene, gjerne i en aktivitet, men samhandler ikke med andre barn. (...) De vandrer fra lekeområde til lekeområde. De har gjerne en gjenstand i hånden. De oppholder seg nær ulike lekestasjoner, men tar ikke kontakt med de andre barna som leker der. Det ser ut som de er aktive, men leker ikke med andre barn.*  
(Hernes mfl. 2021)

Disse barna er spesielt avhengige av at personalet i barnehagen følger opp deres ulike behov for støtte til å delta i det sosiale fellesskapet med andre barn.

## Formål og veivalg

Oslo kommunes 15 bydeler har stort mangfold i størrelse og befolkning. Siden både barnehagemyndighets- og eierrollen er delegert til hver enkelt bydel vil det være forskjeller mellom bydelene knyttet til hvordan barnehagetilbudet organiseres. Dette kan bidra til at lokale behov blir ivaretatt, men Oslo kommune er også én kommune, og fordi vi vet at det er kvalitetsforskjeller mellom og innad i barnehagene, er det behov for å peke ut én tydelig felles retning og ambisjoner for kvalitet i Oslos barnehager frem mot 2030.

### Formål

Et likeverdig, inkluderende og godt barnehagetilbud til alle barn

Kvaliteten på barnehagetilbudet er avgjørende for å sikre et likeverdig og godt barnehagetilbud til alle barn. For at barnehagene skal holde høy kvalitet må ansatte

kontinuerlig sørge for at barn trives, leker, erfarer, lærer og gis gode handlings- og samhandlingsmuligheter gjennom deltakelse i et inkluderende fellesskap.

Det å erfare at en er en del av et fellesskap og at eget bidrag har en betydning er sentralt i arbeidet med å fremme en allsidig utvikling hos barnet. Inkludering i barnehagen handler om tilrettelegging for sosial deltakelse, og barnehagens viktigste sosialiseringsarena er leken (rammeplan for barnehagen, 2017). Rammeplan for barnehagen (2017) fremhever at personalet skal ta vare på barns behov for lek. Leken har en egenverdi og er et mål i seg selv.

Personalet bør tilrettelegge for å berike barnas lekemiljø med materialer, verktøy og gode møteplasser som del av et inkluderende og likeverdig barnehagetilbud. Ingen barn skal oppleve mobbing og utestengning i barnehagen. Alle barn skal få påvirke sin barnehagehverdag og møtes på tvers av bakgrunn.

Alle barn skal oppleve en barnehage med trygghet og omsorg, og god tilrettelegging og støtte til lek, læring, relasjoner, og utvikling.

#### Styrke og tilrettelegge for kompetanseutvikling for personalet

Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse for å sikre realisering av rammeplanens intensjoner. Barnehagen er og skal være i endring og utvikling. Det krever stadig ny kunnskap og kompetanse for å møte nye krav. For at barnehagen skal lykkes i å være en lærende organisasjon må barnehagens ledelse være kunnskapsorientert og sikre at alle ansatte føler eierskap til det pedagogiske utviklingsarbeidet.

#### Tidlig innsats og sosial utjevning

Barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon. Barnehagen kan ha en avgjørende rolle for sosial og geografisk utjevning, og som en fellesarena der barn og familier møtes på tvers av bakgrunn (Kunnskapsdepartementet 2023).

En av de viktigste innsatsene for tidlig innsats og utjevning av sosiale forskjeller er å legge til rette for å øke barnehagedeltakelsen. Økonomi bør ikke være en hindring for deltakelse i barnehagefellesskapet, og lav pris og gode moderasjonsordninger kan være med på å sikre at alle barn kan ha like muligheter til å benytte seg av tilbud om barnehageplass.

Oslos barn kommer til barnehagen med ulike sosiokulturelle forskjeller og livserfaringer. Rammeplan for barnehagen (2017) vektlegger at barnehagene skal bruke mangfold som en ressurs i det pedagogiske arbeidet og støtte, styrke og følge opp barna ut fra deres egne kulturelle og individuelle forutsetninger. For at alle barn skal få like muligheter til å utvikle et godt språk, må barnehagene ha kunnskap om og støtte barn i deres språkutvikling og tilrettelegge for et rikt språkmiljø. Samiske barn i barnehage skal også få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur.

Samarbeid med foresatte skal ligge til grunn for virksomheten, og et nært barnehage-hjem samarbeid er viktig for å støtte barnets utvikling.

#### Veivalg

##### Veivalg 1: Alle barn skal ha et barnehagetilbud av høy kvalitet

Barnehagen har en tydelig forpliktelse gjennom sitt samfunnsmandat. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling, jf. rammeplan for barnehagen, 2017.

Personalet må ha kompetanse som støtter opp om barns læring og utvikling, både emosjonelt, kognitivt, sosialt og fysisk-motorisk (Alvestad mfl. 2019). Barnehagene bør tilrettelegge hverdagen med tanke på de barna som trenger det mest, og dette vil også resten av barnegruppen profitere på (Oslo kommune 2020). En ekspertgruppe nedsatt av regjeringen har sett på betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet og fremhever at barnehager bør jobbe mer systematisk med å bidra til sosial utjevning og sosial mobilitet (Kunnskapsdepartementet 2024).

Systematisk og god tilrettelegging av språkarbeid i barnehagen har stor betydning og kan ikke overlates til tilfeldigheter (Oslo kommune 2019). Språkkompetanse er viktig for barnets liv her og nå og for barnets muligheter i fremtiden. Det er gjennom språket vi utvikler evnen til å tenke, føle, reflektere, forstå og kommunisere.

For å sikre et systematisk språkarbeid i barnehagen må personalet sette seg mål, etablere rutiner og være engasjerte. Det krever at hver barnehage har en plan for hvordan de observerer, vurderer og støtter barns språkutvikling, og for hvordan de tilrettelegger for rike leke- og språkmiljø der alle barnas språklige ressurser blir inkludert.

Boklesing er en fin måte å etablere kontakt med små barn og skape felles erfaringer i en barnegruppe. Gjennom god og variert barnelitteratur får barn tilgang til nye ord og kunnskaper som de ikke nødvendigvis møter i andre hverdagssituasjoner. Det å forklare nye ord og sammenhenger i samtaler over bøkene er viktig for å støtte barns språk og tekstforståelse (Grøver og Rydland mfl. 2020).

Barn utvikler både språk, tilhørighet og sosiale ferdigheter i lek, men ikke alle har tilgang til den gode leken med andre. Rammeplan for barnehagen (2017) fremhever leken som den viktigste sosialiseringsarena, og leken er en viktig måte for barn å komme inn i, og ta del i, fellesskapet. At personalet tar initiativ til lek, har stor betydning for at barnehagen utvikler et rikt leke- og språkmiljø.

Å fremme et trygt og inkluderende barnehagemiljø handler om at personalet involverer seg i barns lek og interesser, og at det kontinuerlig jobbes med tiltak som fremmer empati og sosial kompetanse.

### *Oslo vil*

- **at barnehagene gir et tilbud av høy kvalitet til alle barn**  
Barnehagen skal løfte alle barn uavhengig av bakgrunn slik at de får et godt liv her og nå og et godt utgangspunkt for videre utdanningsløp. Barn skal få utfordringer tilpasset sine erfaringer, interesser, kunnskaper og ferdigheter slik at de får utvikle seg, lære og oppleve fremgang (rammeplan for barnehagen, 2017). Dette løftes tydelig frem i rammeplanens kapittel om progresjon. Økonomi skal ikke være en barriere for å benytte seg av en barnehageplass. Målrettet arbeid for å øke barnehagedeltakelse er viktig for at alle barn skal gis like muligheter til å starte tidlig i barnehagen
- **at barnehagene har en felles systematisk tilnærming til språkarbeid**  
Det beste utgangspunktet for barnehagens arbeid er å jobbe systematisk med å observere, vurdere og støtte opp om barns språkutvikling. Det krever en bred og systemorientert tilnærming, strategisk ledelse og strukturer for å opprettholde innsatser. Det er viktig å skape et barnehagemiljø som stimulerer til lesing og bøker

uavhengig av deres hjemmemiljø og individuelle initiativ. Barnehagen skal ha tilgang til et godt utvalg av bøker og ta initiativ til aktiviteter som støtter språkutvikling og oppmuntrer til deltakelse i lek med andre barn i barnehagen.

- **at barnehagene jobber systematisk for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø**

Barnehagen må legge til rette for et inkluderende leke- og læringsmiljø. Barnehagene skal ha lokale handlingsplaner og rutiner for å sikre et trygt og godt barnehagemiljø. Barnehagen plikter å ha nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, plikter å gripe inn når barn utsettes for krenkelser.

- **legge til rette for godt samarbeid med foreldre, skoler og støttetjenester**

Hammersborgerklæringen understreker betydning av en god overgang fra barnehage til skole, og den viktige rollen barnehage og skole har i å legge til rette for denne overgangen. Å ha strukturer som sikrer god samhandling og samarbeid mellom avdelinger innad i barnehagen og mellom barnehagen og AKS/skole vil bidra til å skape god kontinuitet for utvikling og læring. Barnehagen skal legge til rette for systematisk observasjon et år i forkant av skolestart i barnehager med behov for det, jf. Hammersborgerklæringen. Foreldre er en viktig samarbeidspart og ressurs for barnehagen. Samarbeidet skal bidra til å skape trygghet og best mulig utviklingsmuligheter for barna. Det er viktig at barnehagen bidrar til å støtte opp om foreldre i deres rolle, og sikre innsikt i og forståelse av barnehagens arbeid. Et godt samarbeid mellom barnehager, foreldre og støttetjenester kan bidra til å sammen utvikle en mest mulig inkluderende barnehagehverdag for alle barn. Det er et mål at Oslo kommune skal arbeide forebyggende, tverrfaglig og sektorovergripende, jf. Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo. Barnehagen som virksomhet kan styrkes ved at man får inn andre profesjoner.

## Veivalg 2: Styrke barnehagen som en lærende organisasjon

Ifølge rammeplan for barnehagen (2017) skal barnehagen være en lærende organisasjon der hele personalet skal reflektere rundt faglige og etiske problemstillinger, oppdatere seg og være tydelige rollemodeller. Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes. Styrer og pedagogiske ledere har hovedansvar for dette arbeidet. Videre har styrer en avgjørende rolle i å sikre og legge til rette for involvering av ansatte, og å bruke partssamarbeidet som profesjonsfaglig ressurs.

Partssamarbeidet bør brukes systematisk til faglig samarbeid og utvikling for å sikre en god inkludering av tillitsvalgte i profesjonsfaglige spørsmål og utvikling av arbeidsplassen. På den måten kan utviklingsarbeidet og arbeidsplassen bli bedre ved at flere perspektiv belyses før beslutninger tas.

**Partssamarbeidet** er mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og er forankret i hovedavtalen. I hovedavtalen står det blant annet; Partene understreker at det er en felles plikt for virksomhetens ledelse, de ansatte og deres tillitsvalgte å ta initiativ til og støtte aktivt opp om og medvirke til utviklingsarbeid.

Eier har en avgjørende rolle i å tilrettelegge for gode rammevilkår til å drive kvalitetsutvikling.

Rammevilkår i barnehagen handler blant annet om nok tid til systematisk utviklingsarbeid, involvering av alle ansatte og kompetanseheving. En nyere studie viser at det er variasjon blant barnehageeiere når det gjelder organisatorisk kapasitet og ressurser, men også når det gjelder graden av involvering i rammeplanarbeidet på barnehagenivå (Homme mfl. 2024).

Barnehagen må i større grad rigges til å bli en lærende organisasjon og det krever at styrer avlastes tilstrekkelig fra administrasjon og personalarbeid (Kunnskapsdepartementet 2018).

Å være en lærende organisasjon er en kontinuerlig prosess som involverer hele profesjonsfellesskapet. Ansvarlige aktører i systemet må se det som sin primære oppgave å støtte opp om og styrke barnehagen som pedagogisk virksomhet. Dette er et arbeid som tar tid og må prioriteres, og vil måtte foregå både i byrådsavdelingen, bydelene og i hver enkelt barnehage.

Tilgjengeliggjøring og bruk av kunnskap, på alle nivåer, er en viktig del av å sikre at man er best mulig i stand til å oppfylle barnehagens samfunnsmandat. Byrådsavdeling for utdanning skal i større grad bidra til åpenhet om kvalitet gjennom å tilgjengeliggjøre og dele kunnskap. I dag er mye av kunnskapen om barnehagen spredt på flere digitale plattformer. Å samle dette vil gjøre kunnskapen lettere å bruke og det kan også bidra til en bevisstgjøring av hvilken kunnskap som finnes.

En annen viktig delingsarena er nettverk. I de fleste bydelene er det lagt til rette for nettverk mellom styrere. Gjennom disse nettverkene settes det av tid til erfaringsdeling og styrerne får mulighet til å lære av hverandre, men det er potensiale til å dele kunnskap også på tvers av bydelene. Kunnskapen må forankres i den lokale konteksten til bydelene og barnehagene og i partssamarbeidet.

Bydelene bør legge til rette for at barnehagelærere kan ta masterutdanning og at masterutdannede kan få mulighet til å lede faglig utvikling i kollegiet og styrke profesjonsfellesskapet. Dette kan bidra til å styrke barnehages analysekompetanse, systematiske pedagogiske arbeid og sikre intern kapasitet som igjen bygger barnehagen som en lærende organisasjon.

Samarbeid med UH-sektoren er også et viktig bidrag for å styrke barnehagen faglig, sikre at utdanningstilbudet tilsvarende behovet i Oslo og sikre relevans i utdanningene. I Oslo er samarbeidet formalisert gjennom samarbeidsavtalen Universitetskommune Oslo med OsloMet og prosjekter i samarbeid med forskningsmiljøet Storbarn ved OsloMet. Det er potensial til et tettere samarbeid mellom kommunen og utdanningsinstitusjonene. Fagskolen er også en viktig kompetanseleverandør, og samarbeid med Fagskolen Oslo kan bidra til utvikling av studietilbud som er relevante for barnehagesektoren i Oslo kommune.

Styrer har det daglige ansvaret i barnehagen, og skal sørge for at personalet skal få brukt sin kompetanse og skal legge til rette for permisjoner og tid til videreutdanning og kompetanseutvikling. Alle bydeler i Oslo har egen kompetanse- og rekrutteringsplan for sine barnehager der det legges til rette for etter og videreutdanning.

Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning, styrerutdanningen og lederutdanning for pedagogiske ledere på BI har vært populære tilbud knyttet til kompetanseutvikling. Styrer skal kontinuerlig følge opp at nyutdannede barnehagelærere får veiledning og her er det en nasjonal støtteordning som kan benyttes. Veiledning er også et virkemiddel som kan brukes i

hele personalgruppen for å reflektere over egen og andres praksis. Gjennom blant annet Språksterk 1-6 og bruk av Class har barnehagene brukt veiledning som en viktig driver for å forbedre egen praksis.

Ansatte som får nye utfordringer, som har dyktige og engasjerte kollegaer og som får utviklet seg faglig, blir gjerne værende i sine stillinger over år. Dette styrker kvaliteten i Oslos barnehager.

### Oslo vil

- **at barnehagene jobber systematisk med kvalitetsutvikling**  
Å jobbe systematisk med å sikre og utvikle kvalitet krever planlegging, engasjement og dedikasjon fra alle involverte parter. Det krever tydelig faglig ledelse på alle nivå som legger til rette for en undersøkende kultur som oppfordrer til utforskning, kritisk tenkning og kontinuerlig læring som er essensielt for å utvikle og forbedre praksis basert på kunnskap.
- **at barnehagene skal være en attraktiv arbeidsplass**  
Barnehagesektoren skal kontinuerlig arbeide for å rekruttere og beholde kvalifiserte og dyktige ansatte i barnehagene. Et profesjonelt fagfellesskap og gode kompetansetiltak bidrar til økt rekruttering av barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og annen relevant fagkompetanse. Barnehagene skal legge til rette for at alle ansatte skal ha mulighet til å ta etter- og videreutdanning og at flere barnehagelærere skal ha mastergrad. Oslo skal jobbe aktivt, sammen med nasjonale myndigheter og universitets- og høyskolesektoren, for å sikre at det utdannes nok barnehagelærere og at etter- og videreutdanningstilbudet er tilpasset etterspørselen.
- **at bydeler skal ha tilstedeværende styrere i barnehagene**  
Med tilstedeværende styrere menes at styrerne skal ha daglig oppfølging av hver barnehage og være til stede i barnehagen sammen med de ansatte. Dette har betydning for å sikre at styrer får nok tid til å drive pedagogisk ledelse og til å følge opp medarbeidere og barn.
- **at det legges til rette for kompetanseutvikling**  
Oppfyllelse av barnehagens samfunnsmandat i tråd med barnehageloven og rammeplanen krever kompetente ansatte i alle ledd. En kjerneoppgave for personalet er å følge opp og støtte barns lek, læring og utvikling. Ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse til å støtte barns lek og læring gjennom systematisk observasjon, tilrettelegging og veiledning. Det er behov for å utvikle barnehagen som lærende organisasjon ved å styrke personalets veilednings- og analysekompetanse. Utvikling av barnehagens analysekompetanse kan bidra til at barnehagen i større grad tolker og bruker kunnskap som legger grunnlaget for kontinuerlig forbedring, utvikling og læring.
- **sikre og tilrettelegge for et godt lokalt partssamarbeid**  
Arbeidsgiver skal legge til rette for god dialog og samarbeid med tillitsvalgte, og ta initiativ til og støtte aktivt opp om medvirkning i utviklingsarbeid.



## Oppfølging

På bakgrunn av utfordringsbildet og de to veivalgene skal byrådsavdeling for utdanning utarbeide en overordnet handlingsplan. Videre skal den enkelte bydel konkretisere sine tiltak i egne lokale handlingsplaner som er tilpasset bydelenes behov knyttet til barnehagekvalitet, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Arbeidet må forankres i det lokale partssamarbeidet og Foreldreutvalg for kommunale barnehager.

Operasjonalisering og implementering av strategien må ses i sammenheng med sektorspesifikke føringer, lovverk, pågående og planlagte satsninger nasjonalt og i Oslo kommune. Strategien skal også ses i sammenheng med byrådsavdelingens arbeid med utredning av mulighetene for å sentralisere kommunens oppgaver som lokal barnehagemyndighet.

Byrådsavdeling for utdanning har et overordnet ansvar for barnehagetilbudet i Oslo. I Oslo er det bydelene gjennom en delegert myndighet fra byrådet som har myndighets- og eieransvar for barnehagene. Spenningen mellom bydelenes autonomi og delegerte sektoransvar på den ene siden opp mot byrådsavdelingen for utdannings oppfølging av byrådets politikk og vedtak på barnehageområdet på den andre siden, kan føre til uklarhet i roller. Arbeid med å forankre og tydeliggjøre roller og ansvar er en viktig del av oppfølgingen av strategien.

## Oversikt over roller og ansvar

På barnehagefeltet er det flere aktører som er avgjørende for at barnehagene skal arbeide systematisk med kvalitetsutvikling, og innfri krav og forventinger i ulike styringsdokumenter. I Oslo eies og driftes cirka halvparten av barnehagene av private eiere.

### Byrådsavdeling for utdanning

Byråd for utdanning har et overordnet ansvar for barnehagetilbudet i Oslo og skal sikre at bystyrets og byrådets politikk og vedtak på barnehageområdet blir implementert i bydelene. I tillegg har byrådsavdelingen et ansvar for byomfattende tilbud på barnehagefeltet og har en koordinerende funksjon overfor bydelene.

### Bydel

Organiseringen i bydelene består av en bydelsadministrasjon med bydelsdirektøren som øverste leder og er underlagt både byrådet og bydelsutvalget, jf. reglement for bydelene. Hver bydel har sitt lokale bydelsutvalg, som er bydelens øverste politiske ledelse. Utvalget består av 15 medlemmer og medlemmene velges av innbyggerne i den enkelte bydel.

Bydelsadministrasjonen har avgjørelsesmyndighet når myndigheten er tildelt fra bystyret eller delegert fra byrådet/den enkelte byråd eller bydelsutvalget.

Det er store forskjeller mellom bydeler når det gjelder antall private og kommunale barnehager. Et eksempel er bydel Vestre Aker som har 52 private og 13 kommunale, mens bydel Stovner har fire private og 25 kommunale. Dette betyr at det er ulik belastning for bydelene når det gjelder utøvelse av eier- og myndighetsrollen.

### Bydel som barnehagemyndighet

Rollen som barnehagemyndighet innebærer at bydelen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 10. Bydelenes oppgaver som lokal barnehagemyndighet har økt i omfang og kompleksitet som følge av at det er innført flere lovkrav for barnehagene de siste årene.

Dagens organisering innebærer at oppgavene er fordelt på to til tre personer i hver bydel og gjør at fagmiljøet blir lite. Byrådsavdeling for utdanning utreder muligheten for å sentralisere myndighetsoppgavene på barnehageområdet som er tillagt bydelene. I prosessen er det vektlagt å få innspill fra de som kjenner fagområdet og det blir lagt til rette for bred medvirkning fra de faglige ressursene i bydelene.

### Bydel som barnehageeier

Bydel som barnehageeier har ansvar for driften av de kommunale barnehagene og utviklingen av kvaliteten på tilbudet. Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, og har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet (rammeplan for barnehagen, 2017). Det fremheves videre i rammeplanen at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Dette forutsetter derfor at barnehageeier vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring.

### Fagsentrene i bydelene

Pedagogisk fagsenter er en veilednings- og oppfølgingstjeneste som retter seg mot barn i alderen 0-6 år uavhengig om de går i barnehage. De samarbeider tett med alle barnehagene i

bydelen om å sikre et godt og likeverdig barnehagetilbud til alle barn. Pedagogisk fagsenter har ansvar for å utføre vedtak etter barnehageloven om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging for førskolebarn bosatt i bydel. Alle de 15 bydelene har fagsentre, men de er organisert ulikt og har ulikt navn. Felles er at de plikter i samarbeid med PPT å gi de lovpålagte tjenestene etter barnehageloven om: § 31 Rett til spesialpedagogisk hjelp, § 33 Pedagogisk-psykologisk tjeneste, § 34 Sakkyndig vurdering, § 35 Vedtak om spesialpedagogisk hjelp, § 36 Rett til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og § 37 Barn med nedsatt funksjonsevne.

### Pedagogisk psykologisk tjeneste

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) har en byomfattende seksjon på barnehagefeltet. PPT skal hjelpe barnehager med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med behov for særskilt tilrettelegging samt å gjøre sakkyndige vurderinger av barns særlige behov. Sakkyndig vurdering er et dokument fra PPT som viser hva barnet trenger av spesialpedagogisk hjelp og som gir råd om hva slags tilbud barnet, foreldrene eller barnehagen bør få. Enkeltvedtak er et vedtak hvor kommunen sier om barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp eller ikke og hva hjelpen skal være. Foreldre kan klage på vedtaket. PPT utvikler også pedagogiske verktøy til bruk i barnehager.

### Styrer i barnehagen

Styrer er gitt det daglige ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt, og skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Styrer har ansvar for å lede og følge opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter. Styrer må sørge for at hele personalgruppen involveres og at personalet får ta i bruk sin kompetanse.

### Pedagogisk leder

Pedagogisk leder har ansvar for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, veilede øvrig personalet og sørge for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet. Videre leder pedagogisk leder arbeidet med planlegging, gjennomføring, dokumentasjon, vurdering og utvikling av arbeidet i barnegruppen.

### Barnehagemedarbeider/fagarbeider

Alle ansatte i barnehagen skal være involvert i det faglige utviklingsarbeidet. Den enkelte medarbeider har medansvar for å ta initiativ til egen faglig utvikling.

Barne- og ungdomsarbeidere (BUA) har en fagutdannelse, med blant annet kompetanse innenfor fysisk og psykisk helse, oppvekstsvilkår og utvikling hos barn og unge. Flere barne- og ungdomsarbeidere har også tatt fagskoleutdanning innen områdene barn og unge med særskilt behov for tilrettelegging, arbeid med de yngste barna og språklig og kulturelt mangfold i oppvekstsektoren. Barne- og ungdomsarbeideres kompetanse og kompetanse ervervet gjennom videreutdanning på fagskole er vesentlig i arbeidet med å utvikle barnehagen som en lærende organisasjon.

### Partssamarbeid

Lokalt partssamarbeid er et formalisert samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene og er avtalefestet i hovedavtalen. Begge parter har rettigheter og plikter. I hovedavtalen står det blant annet; Partene understreker at det er en felles plikt

for virksomhetens ledelse, de ansatte og deres tillitsvalgte til å ta initiativ til og støtte aktivt opp om og medvirke til utviklingsarbeid. Medbestemmelse og partssamarbeid er lite utviklet i barnehagene til tross for at 95 prosent av ansatte i barnehagene er fagorganiserte (Medbestemmelsesbarometeret 2021). Partssamarbeidet er ofte begrenset til driftsspørsmål som lønns- og arbeidsvilkår, men der barnehagestyrere lykkes med å utvikle partssamarbeidet som profesjonsfaglig ressurs, kan samarbeidet både gi bedre beslutningsgrunnlag og styrke lokale profesjonsfelleskap (Utdanningsforbundet 2022). Styrer har en viktig rolle i å legge til rette for partssamarbeid. Det handler om å legge til rette for en god struktur og kultur for et samarbeid.

### Statsforvalteren

Statsforvalteren veileder kommuner og ikke-kommunale barnehageeiere etter barnehageloven. Statsforvalteren fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene de skal etter barnehageloven og tilhørende forskrifter. Statsforvalteren behandler klager på enkeltvedtak etter bestemmelsene i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Statsforvalteren forvalter også regional ordning for kompetanseutvikling. Ordningen skal bidra til at barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling i samarbeid med universitet og høyskole.

## Litteraturliste

- Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Berger Storli, J., Benny Espedal Tungland, I., Lønning Velde, K. & Bjørnstad, E. (2019) *GoBan. Kvalitet i barnehagen UIS*
- Bråten, M., Steen Jensen, R. og Svalund, J. (2022). *Underveisrapportering fra Forsøk med ekstra grunnbemanning i Oslo kommune*. Oslo: Fafo
- Drange, I. et al. (2022). *Måling og styring av arbeidstid. Medbestemmelsesbarometeret 2021*. Oslo: OsloMet
- Grøver, V., Rydland, V., Gustafsson, J. E., & Snow, C. E. (2022). *Do teacher talk features mediate the effects of shared reading on preschool children's second-language development?* Early Childhood Research Quarterly, 61, 118-131.
- Grøver, V., Rydland, V., Gustafsson, J. E., & Snow, C. E. (2020). *Shared book reading in preschool supports bilingual children's second-language learning: A cluster-randomized trial*. Child Development, 91(6), 2192-2210
- Hammersborgerklæringen. Det politiske grunnlaget for et byråd utgått av Høyre og Venstre 2023 – 2027*. Oslo.
- Haugset, A.S., Sivertsen, H. og Naper, L.R. (2022). *Følgerevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Sluttrapport*. Trondheim: SINTEF
- Haugset, A.S. et al. (2019). *Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren*. Trondheim: TFoU rapport 2019:9
- Holte, K.A., Kvilhagvik, H., Skagseth, M. & Labriola, M. (2022). *Når det dirrer i rommet» – sammenhenger mellom arbeidsmiljø og kvalitet i barnehagetjenesten*. Bergen: Norce
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2024). *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv*. Bergen: Norce
- Hernes, L., Myrvold, T. M., Gulpinar, T., Os, E., Winger, N. & Hatleskog Zeiner, H. (2021). *Mulighetenes barnehage – Kvalitet i Oslo kommunes barnehager*. Oslo: NIBR/BLU 2021.
- Haakestad, H., Bråten, M., Steen Jensen, R. og Svalund, J. (2015). *Tidsbruk i barnehagene. Rapportering, organisering og ledelse*. Oslo: Fafo
- Iversen, J.M.V., Haraldsvik, M. og Nyhus O.H. (2022). *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune*. SØF-rapport nr. 07/22
- Kleppe, R. & Bjørnstad, E. (2019). *Økt barnehagelærertetthet og hverdagskvalitet i barnehagen*. Skriftserie 2010 nr 7. Oslo: OsloMet.
- Kommunerevisjonen (2022). *Bemanning i barnehager*. Kommunerevisjonen rapport 4 (2022). Oslo
- Kunnskapsdepartementet (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn*
- Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*

- Kunnskapsdepartementet (2022). *Kompetanse for fremtidens barnehage*
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag. Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen*
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Kvalitet i barnehagen (Meld. St. 41 (2008 – 2009))*.
- Melhuish, E., & Ereky-Stevens, K. P. (2015). *A review of research on the effects of early childhood Education. CARE Project.*
- Nicolaisen, H., Arup Seip, Å. og Jordfald, B. (2012). *Tidstyver i barnehagen. Tidsbruk i Bydel Alna. Fafo-rapport 2012:01*
- OECD (2015). *OECDs rapport 2015 "Early Childhood Education and Care Policy Review Norway*
- Oslo Economics (2017). *Kartlegging av ledelsen i kommunale barnehager i Oslo kommune. Rapport nr. 2017-38.*
- Oslo kommune (2022 – 2024). *Oslo kommunes overenskomster med arbeidstakerorganisasjonene vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i Oslo kommune. Tariffperioden 1.5.2022 – 30.4.2024*
- Oslo kommune (2022). *Ny instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune. Byrådssak1036/22*
- Oslo kommune (2021a). *Barrierer for tidlig barnehagestart. Prosjektrapport*
- Oslo kommune (2021b). *Digital praksis og læringsteknologi. Strategi for barnehager og skoler i Oslo kommune*
- Oslo kommune (2019). *Utredning av styrenorm i kommunale barnehager. Byrådssak 190/19*
- Oslo kommune (2019). *Dimensjonering av styrerressurs. Retningslinjer for kommunale barnehager*
- Oslo kommune (2019). *Oslostandard for et inkluderende leke- og språkmiljø*
- Oslo kommune (2020). *En barnehage for alle. Et innsiktsarbeid av barnehageenheten og Fagsenter for barn og unge i Bydel Alna*
- OsloMet (2022). *Koronapandemiens konsekvenser for barnehagesektoren – en oppfølgingsstudie. Oslo: NIBR-rapport 2022:8*
- OsloMet (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for barn og barnehager. Oslo: NIBR/BLU 2021:2*
- Oxford Research (2022). *Innsatskartlegging av rekrutteringsprosessen til kommunale barnehager i levekårsutsatte områder i Oslo kommune*
- Oxford Research (2020). *Forstudie av kvalitet i fire utvalgte barnehager. På oppdrag fra bydel Søndre Nordstrand*

Rambøll (2021). *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud. Karlegging og behovsanalyse i seks bydeler*. Oslo: Delprogram oppvekst og utdanning

Rambøll (2012). *Kvalitet i familiebarnehager*. Sluttrapport

Sivertsen, H., Ljunggren, B., Janninger, L. & Lorentzen, R. (2020:11) *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 5. Trondheim: Trøndelag forskning og utvikling*.

Utdanningsforbundet (2022) *Profesjonsfaglig partssamarbeid i barnehage og skole – ledernes rolle*. Temanotat 1/2022

### Andre kilder

- Basil
- Lovdata: barnehageloven
- Oslo kommune statistikkbanken <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>
- Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/>
- Statistisk sentralbyrå <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Udir.no <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/2380>
- Udir.no foreldreundersøkelsen
- Udir.no statistikk <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/>
- Udir rammeplan for barnehagen
- Udir Spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen: Hvem gjør hva?
- Udir; Høring - forslag til ny bestemmelse om krav til styrer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager <https://hoering.udir.no/Hoering/2380>



Områdesatsingene i Oslo

*En mer inkluderende barnehage*

## 4: Sluttrapport

Prosjekteier: Jarle Dukic Sandven og Tone Lindløv Sand

Prosjektleder: Merete Andersen Rød

Prosjektnummer i økonomisystemet:30102112

Godkjent av: Styregruppen

Dato:14.08.2024



## KORT OPPSUMMERING AV PROSJEKTET

Bydel Grorud har en barnegruppe med et stort mangfold, som byr på mange muligheter, men også noen utfordringer. Levekårsutfordringer, manglende norskferdigheter og økende behov for spesialpedagogisk hjelp danner bakteppet for utfordringsbildet i barnehagene våre. Prosjektet En mer inkluderende barnehage (videre omtalt som MIB) ble satt i gang for å imøtekomme behovene til det økende antall barn med ulike risikofaktorer i livet sitt. Det var samtidig en erkjennelse av at vi ikke hadde lykkes godt nok med å ivareta disse barnas behov og tilby et barnehagetilbud som oppleves inkluderende for alle. Bydelen så et økende antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter Barnehagelovens § 31.

Bydel Grorud og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (videre omtalt som PPT) i Oslo ønsket å prøve ut hvordan man kan styrke barnehagepersonalets kompetanse, slik at barnehagene kan gi et bedre tilbud til flere barn innenfor det ordinære tilbudet. Dette innebærer en dreining fra individrettede spesialpedagogiske tiltak, til en større vekt på inkluderende arbeid med hele barnegruppen. PPT ønsket innledningsvis i prosjektet å dreie sin egen veiledning, oppfølging og støtten de gir mer mot de ansatte i barnehagene på et systemnivå gjennom kompetanse- og organisasjonsutvikling (videre omtalt som KO).

Prosjektet ble gradvis satt inn i drift fra høsten 2023 og frem til juni 2024 av bydel Grorud og PPT. I prosjektperioden er det utarbeidet en helhetlig struktur og metodikk for hvordan og hva vi tenker må ligge til grunn for utvikling i retning av barnehager av høy kvalitet. Fokuset har vært på å skape en inkluderende praksis, i nært samarbeid med PPT, for alle barn i våre barnehager.

### *Grunnmuren*

Det er utarbeidet en Kvalitets- og kompetanseplan – for en mer inkluderende barnehage. Planen synliggjør mål, tiltak og hvilke forventninger bydelen har til sine ansatte. Den viser også til hvordan bydelen skal støtte personalet i sin utvikling. Planen bidrar til at barnehagene organiserer barnehagehverdagen på en mer inkluderende måte.

### *Tiltaksveilederen*

Det er også utarbeidet en Veileder for en mer inkluderende barnehage - med mestring i fokus (videre omtalt som Veilederen). Veilederen har samlet gode tiltak for barn med ulike utfordringer. Den skal bidra til å sikre tidlig innsats ved at spesialpedagogene og personalet er tettere på og kan sette i gang tiltak raskt ved bekymring for barns utvikling. Dette gir barnehagene og PPT et felles utgangspunkt for å utvikle kvaliteten og sikre en faglig og reflektert praksis.

### *Inkluderende barnehagemiljø*

Når vi bruker begrepet *inkludering*, handler det om å tilpasse lekemiljøet til



mangfoldet blant barn og gi alle en reell mulighet til å delta i det faglige og sosiale fellesskapet. Et inkluderende barnehagemiljø innebærer at alle barn er en del av fellesskapet, alle bidrar inn i fellesskapet og alle har eller får et læringsutbytte. Vi kan på mange måter si at barnehagene er i et paradigmeskifte når det gjelder hvordan vi skal arbeide med barn med ulike risikofaktorer i livet. Dette betinger at vi vender blikket innover og ser på hvordan vi kan arbeide med holdningsendring og utvikling. Vi må reflektere og stille oss spørsmålet: Hva kan jeg, på avdelingen min, gjøre for å sikre inkludering? Når det oppstår bekymringer om et barns utvikling, oppstår det et behov for støtte i barnehagen. Ved å løfte blikket til et systemnivå blir vi bedre rustet til å ivareta alle barn innenfor de rammene vi har. Dette krever tett samarbeid med personalet om hvordan vi bruker ressursene til det beste for barna.

### *Barn i risiko*

I denne rapporten benytter vi begrepene «barn i risiko» og «barn med ulike risikofaktorer i livet sitt», som også er brukt i både Kvalitets- og kompetanseplanen og Veilederen. Vi har valgt å bruke disse begrepene fordi de favner både barn som har en risiko knyttet til at de har en iboende vanske, og de som er mer preget av oppvekstmiljøet sitt.

### *Ordinært barnehagetilbud*

Videre benytter vi begrepet «det ordinære barnehagetilbudet» heller enn «det allmennpedagogiske tilbudet», som i større grad kan oppfattes som en motsetning til et spesialpedagogisk tiltak. I en mer inkluderende barnehage går spesialpedagogikk og allmennpedagogikk hånd i hånd, og spesialpedagogiske tiltak inngår ofte i det ordinære barnehagetilbudet. Tiltak kan gjerne inngå i et ordinært tilbud.

## **1.1 Bakgrunn for prosjektet**

Som beskrevet har bydel Grorud en barnegruppe med et stort mangfold og mange har ulike levekårsutfordringer. Bydelen ser et økende antall barn med behov for ekstra støtte til å mestre og ha et utbytte av sin barnehagehverdag. Et økende antall barn fikk vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen.

I perioden 2018-2020 kom «Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» og «Stortingsmelding 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» ut. Rapporten og Stortingsmeldingen fremhever behovet for å endre praksis mot mer inkluderende fellesskap i barnehagesektoren. Videre ble det vist til blant annet at det er ekskluderende at mange barn tas ut av barnegruppen når de får bistand til særskilt tilrettelegging. Det ble også pekt på manglende kompetanse hos de ansatte og at det er behov for bedre tverrfaglig samarbeid.

NTNU Samforsks rapport «SØF-rapport 7/22: Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune» peker på at bydelene med størst levekårsutfordringer totalt sett har høyest ressursbruk for barn med særskilte behov. Det brukes imidlertid mindre ressurser per barn. De viser videre til at bydeler med store behov for tilrettelegging må prioritere ressursene hardere. Som et resultat av dette er det



færre ordinært ansatte per barn i de levekårsutsatte bydelene. Det beskrives et behov for en ny politisk vurdering av ressursfordeling i ulike delområder i landet. I Rambøll og Comte Bureaus rapport «Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud» fra 2021 vises det spesielt til at økning i antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp gjør det utfordrende å organisere oppfølgingen av enkeltvedtak, slik at barna får alle timene de har krav på.

Situasjonsbeskrivelsene over fører til at bydel Grorud må tenke nytt, for å utnytte de ressursene vi har på en best mulig måte. PPT ønsker å jobbe mer med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å styrke barnehagenes kompetanse på å ivareta barn med særlige behov. Både PPT og bydelen så derfor behovet for en dreining fra å ha størst fokus på individet, til i større grad å ha fokus på systemet, og hvordan barnehagen kan tilpasses barnegruppa og dens behov, og ikke motsatt.

#### *Før prosjektet: organisering med individfokus*

I forkant av MIB-prosjektet ble det ofte uttrykt frustrasjon over omfanget av utfordringer og antall barn som skulle ivaretas. Personalet opplevde utilstrekkelighet, manglende kompetanse og lite mestring av arbeidsoppgavene. Dette var viktige tilbakemeldinger som vi ønsket å gjøre noe med. Vi vet at barn i risiko er i behov av hjelp og støtte i hele barnehagens åpningstid og at det derfor er viktig med relasjonsbygging og trygge voksne også utover vedtakets timeomfang.

I Oslo kommune er ansvarsfordelingen i individsaker slik at PPT utreder og gir tilrådninger om hvilken type hjelp og støtte barn trenger, mens bydelene har ansvar for veiledning til barnehagene. Tradisjonelt har barnehagene henvendt seg til et fagsenter, som har vært organisert som en egen seksjon, for å få hjelp til de barna som trengte ekstra oppfølging. Etter henvisning, og sakkyndig vurdering, var resultatet at en støttepedagog kom til barnehagen for å utføre de vedtakstimene med spesialpedagogisk hjelp bydelen tildelte. Dette ble fulgt opp med veiledning fra spesialpedagog. Spesialpedagogene hadde ansvar for å følge opp barn i mange ulike barnehager og hadde begrenset tid til å veilede og samarbeide med grunnbemanningen på barnas avdelinger.

Dette medførte et til dels lite koordinert tilbud til barna med behov for ekstra støtte. Opplevelsen var at støttepedagogen og de ansatte på avdelingen hadde ulike ansvarsoppgaver. Dette kunne føre til at støttepedagogen var den som best kjente barnets behov, og at hjelpen kunne bli personavhengig.

#### *Mot mer systemrettet fokus*

Før prosjektet ble satt i gang, ble det høsten 2020 gjennomført en omorganisering av det som tidligere het Pedagogisk team, fagsenter for spesialpedagogisk hjelp i bydel Grorud. Støtteresursene ble fordelt og ansatte i barnehagene, med fagleder som sin nærmeste leder. Fagleder er daglig leder i barnehagen, ofte omtalt som styrer i andre bydeler og kommuner. Spesialpedagogene ble organisert i et Inkluderingssteam, med seksjonsleder for de kommunale barnehagene som sin nærmeste leder.

Spesialpedagogene ble fordelt geografisk i bydelen med tre-fire barnehager hver som de er ansvarlig for.



Begrunnelsen for å flytte den spesialpedagogiske kompetansen ut i barnehagene var at alle ansatte på avdelingen skulle få et større eierforhold til tiltakene rundt barna i risiko og deres inkludering i fellesskapet i barnehagen. Dette ville igjen bidra til at barnet fikk god støtte gjennom hele barnehagedagen. Noen barn vil fortsatt ha behov for individuelle tiltak, kanskje også en-til-en med en voksen i korte perioder, når det vurderes til å det beste for barnet. For noen barn kan for eksempel siktemålet være å øve på ferdigheter som senere etableres i sosialt samspill med andre barn. Andre barn kan være i behov av skjerming og hvile, for å være opplagt til å delta i fellesskapet større deler av barnehagedagen.

### *Parallelt utviklingsprosjekt*

I 2021 ble prosjektet «Språksterk 1-6» igangsatt. Språksterk 1-6 er et utviklings- og forskningsprosjekt, ledet av Universitetet i Oslo. Hensikten har vært å undersøke hvordan barnehager i flerspråklige områder kan bidra til en god språkutvikling for alle barn. Prosjektet ble initiert av fem bydeler, med bakgrunn i behov de selv har kartlagt. Bydel Grorud deltar i prosjektet. Prosjektet Språksterk har medvirket til å understøtte utviklingen av MIB, fordi god språkutvikling er en av flere nøkler til å oppnå et inkluderende fellesskap.

## **1.2. Hva innebar prosjektet**

En mer inkluderende barnehage har vært et samarbeidsprosjekt mellom Bydel Grorud og PPT. Områdesatsningen for oppvekst og utdanning bevilget midler til ansettelse av en prosjektleder, en spesialpedagog i bydel og en pedagogisk-psykologisk-rådgiver ansatt i PPT. Disse har utgjort prosjektledelsen. Prosjektet ble gjennomført fra 01.05.21 til 30.06.24.

Den primære målgruppen har vært alle som jobber i de kommunale barnehagene i Bydel Grorud. Den sekundære målgruppen har vært barna i de kommunale barnehagene. Bydel Grorud har 15 kommunale barnehager som har vært involvert i prosjektet. De private barnehagene har ikke deltatt. Prosjektet har omfattet ca. 1200 barn og ca. 400 ansatte.

Nedenfor beskrives utarbeidningen av de tre hovedleveransene i prosjektet

### *1. Veilederen for en mer inkluderende barnehage – med mestring i fokus*

Høsten 2021 startet Inkluderingssteamet arbeidet med å utvikle den felles kompetanseplattformen som er omtalt under leveranser i prosjektets styringsdokument. Dette tok form som et veiledningshefte til alle ansatte. Målet var å dele kunnskap om hvordan man tidlig kan sette inn tiltak for å hjelpe barn raskt når det er bekymring omkring barnets utvikling.

Veilederen ble utarbeidet i samarbeid mellom Inkluderingssteamet og PPT. Spesialpedagogene ble tidlig involvert i utarbeidelsen og de ble vurdert til å ha en nøkkelrolle i arbeidet med forankring og formidling av innholdet til bydelens



ansatte. Det ble organisert workshop, idemyldring og ulike treffpunkt for utarbeidelse av innholdet.

I løpet av våren 2022 ble Veilederen gjennomgått med alle ansatte i bydelens barnehager. Spesialpedagogene formidlet innholdet på avdelingsmøter og plandager. Prosjektleder hadde flere digitale gjennomganger av dokumentet. Tanken var at alle skulle kjenne til innholdet og få kjennskap til hvem som kunne veilede når det oppstod ytterligere behov for støtte.

## 2. Samarbeidsmodell mellom PPT og bydel

Underveis i prosjektet har man forsøkt ulike måter å samarbeide på. Dette beskrives nærmere under kursendringer og evaluering. PPTs mandat og rolle i støttesystemet rundt barnehagene er beskrevet i Veilederen. Rutinene knyttet til henvisning internt i bydelen er tydeliggjort og er i tråd med ressursfordeling og de rammene bydel og PPT har.

## 3. Kvalitets- og kompetanseplan

For å øke kompetansen hos de ansatte ble det utviklet en "Kvalitets- og kompetanseplan". Dette er leveranse nummer tre i styringsdokumentet: en helhetlig implementeringsplan for kompetanseheving. Kompetansehevingen skal sikre at alle involverte bygger ny kompetanse, utvikler nye holdninger og ferdigheter og endrer praksis. Siktemålet er at vi skal bli i stand til å mestre arbeidet med en inkluderende praksis for alle barn.

I oppstart av arbeidet med Kvalitets- og kompetanseplanen ble en visjon med felles mål utviklet. Som et ledd i arbeidet ble det også utviklet en MIB-metode hvor profesjonsutvikling og holdningsutvikling er satt i et system i form av et årshjul. Den består av:

- Kompetanseheving/faglig input
- Trening og øving på ny kunnskap i praksis og refleksjon
- Tilbakemeldinger og veiledning for alle ansatte, i alle ledd

## 1.3. Hovedlærdommer

Hovedlærdommene kan inndeles i seks stikkord: Forankring, kommunikasjon, kapasitetsbygging, struktur, endringsarbeid og foreldreperspektivet.

### *Forankring*

Et viktig læringspunkt har vært at vi skulle brukt lengre tid i den tidlige fasen av prosjektet med å forankre og få med hele personalet. Det å etablere en fellesskapsfølelse og en forståelse av hva vi trenger hos oss burde i større grad involvert flere ansattgrupper og da kanskje spesielt barnehagelærere. I ettertid ser vi at prosjektet hoppet litt for raskt til konkrete tiltak, eksempelvis å skrive og dele ut en



veileder med spesialpedagogiske tiltak, før de ansatte egentlig hadde fått en ordentlig forståelse av hva som var hovedtanken med prosjektet. Vi ser at det å lage en felles visjon burde vært gjort mye tidligere, da en visjon kan bidra til å gjøre det tydelig hva prosjektet handler om. Forankring og det å ha en tydelig visjon vil også være viktig for samarbeidspartnere som PPT og helsestasjonens personale. Samlet er erfaringen at det må avsettes mer tid enn man tror for å jobbe med profesjonsutvikling igjennom kompetanseheving. Prosjektet var estimert til å vare ca. 2,5 år. Prosjektet ble forlenget med 1 år. En forlenget prosjektperiode var nødvendig for å legge et godt nok grunnlag for profesjonsutvikling. Det er en erfaring andre prosjekter kan ta med seg.

#### *Kommunikasjon:*

Prosjektledelsen og styringsgruppen har erfart at det kan være lett å overse hvor mye informasjon som kreves for at alle skal få tilhørighet til prosjektet. Det har kommet tilbakemeldinger om at det ikke ble gitt tydelig nok informasjon om at hovedbegrunnelsen for prosjektet var at de ansatte skulle oppleve å mestre arbeidshverdagen sin bedre. Som en konsekvens førte dette til mange «sannheter» om prosjektet som levde ute i praksisfeltet. Slike oppfatninger kan være vanskelig å få tak på og endre på fra ledelseshold.

#### *Kapasitetsbygging:*

For å få til endringsarbeid er det nødvendig å bygge kapasitet i en organisasjon og hos enkeltmedarbeidere. Kapasitet består av både kompetanse, motivasjon og holdninger. Et læringspunkt er at det er viktig å ha alle de tre komponentene i fokus helt fra planleggingsfasen, og ikke hoppe rett til tiltakene. Motivasjonen vil ofte bli sterkere hvis de ansatte opplever å ha fått medvirke i det de skal jobbe med. Det å legge til rette for gode mestringsopplevelser er en viktig del av å øke motivasjon.

#### *Struktur*

I prosjektet er det utarbeidet et årshjul som alle barnehager skal jobbe med. I intervjuer med ansatte ble dette trukket frem som en styrke, fordi alle i bydelen nå skal jobbe med de samme temaene, og på en tilnærmet lik måte. Det å lage en struktur som passer for alle krever at ledere på alle nivåer klarer å tilpasse det slik at det passer for deres grupper. Dersom prosjektet skulle vært gjennomført på nytt, ville vi brukt tid på å lage en god struktur som kunne formidles ut enda tidligere.

#### *Endringsarbeid*

Et viktig læringspunkt er knyttet til det å være bevisst på hvordan endring kan oppleves ulikt. Sett i retrospekt ville det vært nyttig å vite mer om hva som skjer med mennesker som skal inn i en endring, for å kunne møte både enkeltpersoner og organisasjonen som helhet på en best mulig måte. Det kan være fint å bruke en visuell modell som «rettesnor», for å få innsikt i både hvor en selv og medarbeiderne befinner seg i sin endringsprosess, som grunnlag for veiledning og støtte.

#### *Foreldreperspektivet*

Ett av målene i prosjektet var at barnehagen og foreldrene skulle motta mer konkret



støtte fra PPT. PPT samarbeider med foresatte når det gjøres utredninger av enkeltbarns behov for spesialpedagogisk hjelp. Gjennom prosessen utveksles det informasjon om barnets utvikling og hva som er god støtte for barnet både hjemme og i barnehagen. Ved behov deltar PPT i samarbeidsmøter, knyttet til enkeltbarn etter utredning. Øvrig veiledning ivaretas av barnehagene, helsestasjonen og Inkluderingssteamet.

Overføringsverdien av det arbeidet barnehagene har fokus på er stor. Når vi for eksempel har etablert en systematikk rundt ulike selvhjelpsferdigheter er det viktig at det formidles slik at det kan øves på i hjemmet også. I prosjektet har vi ikke systematisk innhentet data på hyppigheten av hvordan denne formidlingen foregår.

Foreldreperspektivet og barneperspektivet burde ha vært bedre ivaretatt da vi innhentet informasjon fra brukergruppene i evalueringen. Vi tenkte at foreldreundersøkelsen ville gi oss et bilde, men vi har erfart at besvarelsene fra den undersøkelsen ikke var tilstrekkelig alene. Det burde vært gjennomført noen andre former for undersøkelser for å få frem disse perspektivene tydeligere. Et forslag kan også være å bruke barnesamtaler for å få frem barnas egen opplevelse.

## 1.4. Kursendringer underveis

I løpet av prosjektperioden har det vært tre betydningsfulle kursendringer:

- 1 Utvikling av samarbeidsmodellen mellom bydel og PPT.
2. Underveisevalueringen og forlengelsen av prosjektperioden
3. Redigering og nyutgivelse av Veilederen

### *Samarbeidsmodellen*

Utarbeidelsen av en systematisk og helhetlig samarbeidsmodell mellom bydel og PPT ble utarbeidet av Inkluderingssteamet og PPT. Veilederen inneholdt en beskrivelse og en skjematisk visuell fremstilling av samarbeidsmodellen som ble prøvd ut. Det ble beskrevet hvordan samarbeidet skulle praktiseres mellom barnehagene, helsestasjonen og PPT. Barnehagene kunne ta direkte kontakt med PP-rådgiver dersom de trengte hjelp til å se på hvordan de kunne tilrettelegge for barns behov, i et systemperspektiv. Innen to uker etter første henvendelse observerte PP-rådgiver barnet og de ansatte i barnehagen. Deretter ble det utarbeidet barnets plan, en tiltaksplan, i samarbeid med barnehagepersonalet, helsesykepleier og foresatte.

Vi erfarte ganske raskt at helsesykepleierne ikke hadde kapasitet til å delta i et så stort omfang av møter. Vi lyktes ikke med samarbeidet fordi det ble for omfattende og var rett og slett ikke gjennomførbart på grunn av et stort antall nye individuelle saker. Første utgave av samarbeidsmodellen ble med andre ord for omfattende og det var behov for justeringer slik at det ble tydeligere hvem som



gjør hva, og hvilket mandat PPT har. Dagens samarbeidsmodell er beskrevet under overskrift 1.2.

#### *Underveisevalueringen og forlengelse av prosjektperioden*

Erfaringene fra første fase viste at vi alle fortsatte å jobbe på individnivå i like stor skala som tidligere, samtidig som vi begynte å flytte fokus til systemnivå i nært samarbeid med PPT. Mengden av henvendelser fra barnehagene førte til manglende kapasitet til å følge opp, noe som igjen gikk ut over oppfølgingen. I dette prosjektet var det ikke avsatt midler til å håndtere et slikt press på tjenesten. En anbefaling til andre kan være at det avsettes enten prosjektmidler eller midler på budsjett i virksomheten til å håndtere dette i en overgangsperiode.

Styringsgruppen vurderte behovet for et ekstra år i gjennomføringsfasen for å sikre kompetanseheving og forankring av leveransene blant de ansatte i barnehagene. Det var behov for noe mer enn Veilederen for å nå målene i styringsdokumentet. Delprogram for oppvekst og utdanning innvilget forlengelse av prosjektperioden med 12 måneder. Det ble lagt til en tilleggsleveranse som omhandlet deling av relevant informasjon som ble fulgt opp i tråd med bestillingen.

Evalueringen og forankringsarbeidet vi gjorde våren 2022 ble en viktig kursendring. Dette førte til at vi satte ned en arbeidsgruppe og utarbeidet Kvalitet- og kompetanseplanen. Forlengelsen av prosjektperioden har vært helt avgjørende for å igangsette den ønskede holdningsutviklingen. Det har etablert en "sannhet" om at profesjonsutvikling er en nøkkel for å lykkes med inkluderingsarbeidet i Bydel Grorud. Nå er vi på god vei til en felles forståelse om at alle ansatte i samarbeid må tilegne seg den kompetansen det er behov for, slik at vi kan mestre det viktige arbeidet med å gi alle barn et likeverdig tilbud med høy kvalitet i leke- og læringsmiljøet.

#### *Redigering av Veilederen*

Den første utgaven av Veilederen ble utgitt våren 2022. Tilbakemeldingene fra barnehageansatte var at Veilederen er et nyttig oppslagsverk når man er bekymret for et barn på avdelingen. Inkluderingssteamet og PPT vurderte etter utarbeidelsen av Kvalitets- og kompetanseplanen at det var behov for å vise enda tydeligere hvor avgjørende barnehager av høy kvalitet er for barn med ulike risikofaktorer. Det ble tilført blant annet lekens betydning og hvordan leken skal gjennomføres alt som gjøres i bydel Groruds barnehager. Det er også knyttet sammenhenger mellom bakgrunnen for de ulike tiltakene slik at hensikten med tiltakene blir tydeligere. Ny redigert veileder ble ferdigstilt i januar 2024.

## 2.MÅLOPPNÅELSE

Prosjektet har to mål:





1. Skape en inkluderende barnehage for alle barn og gi et individuelt tilpasset barnehagetilbud til alle barn
2. Flere barn får et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage de går, og et bedre barnehagetilbud gjennom hele dagen

I tabellen nedenfor kommer det frem en oppsummering av målene i prosjektet. Det er tre nivåer på måloppnåelse: Høy, middels og lav. Lav måloppnåelse forstås her som en tilbakegang på valgte indikatorer. Middels måloppnåelse tilsier stabilitet, eller oppgang fra et lavt utgangspunkt. Ved et utgangspunkt som ligger høyt, kan stabilitet tilsa middels måloppnåelse. Med høy måloppnåelse menes det positive endringer i de valgte indikatorene. Når utgangspunktet er høyt, kan selv små positive endringer tilsa høy måloppnåelse. Der det er flere indikatorer under et mål er det gjort en samlet totalvurdering.

Det er seks prosjektmål med høy måloppnåelse (mål 1-3, 6-7 og 9). Det er tre mål (4,5 og 8) med middels måloppnåelse.



**Tabell 1. Måloppnåelse**

Prosjekt mål	Grad av oppnåelse	Forklaring
Barnehagens personale får økt kompetanse på tilrettelegging, inkludering og allmenpedagogikk	Høy	Det er økning i vurderinger av om barn med særskilte behov er inkludert i fellesskapet og flere får tilrettelegging i barnehagehverdagen, ifølge Medvirkningsundersøkelsen. Det er stabilitet i vurderingene av opplevelsen av å kunne støtte alle barn inn i leke- og samspillsfellesskap.
Flere barn med behov for hjelp blir fanget opp tidlig og får raskere hjelp	Høy	Flere barn får tidlig og rask hjelp ved inkluderingsteamets tilstedeværelse. Det er etablert tettere samarbeid mellom bydel og PPT gjennom KO-oppdrag og veiledning. Det er økning i antall Barnets planer uten sakkyndig vurdering som grunnlag.
PPT frigjør mer av sin tid til systemrettede tiltak og får brukt mer av sin kompetanse	Høy	Selv om antall vedtak etter barnehagelovens §31 har ligget stabilt, har det vært en markant dreining mot systemrettede tiltak, i form av kompetanse- og organisasjonsutvikling.
Både barnehagene og foreldrene mottar mer konkret støtte fra PPT	Middels	Barnehagene har gjennom KO-oppdrag mottatt mer konkret støtte. Vi vet imidlertid lite om støtten foreldre mottar fra PPT og hvordan dette eventuelt har endret seg gjennom prosjektet.
Bedre relasjoner mellom barn og ansatte	Middels	Det er stabilitet i foresattes oppfattelse av kvaliteten i relasjon mellom barn og ansatte.
Ansatte i barnehagene får et felles språk og tilnærming til barna	Høy	De ansatte vurderer at det brukes mer tid på felles samtaler om inkluderende praksis på den enkelte avdeling/base og at alle i større grad har ansvar for barna med særskilte behov.
Økt samhandling mellom barnehagene og PPT	Høy	Antall KO-oppdrag har økt markant. Arbeidet med å utvikle en samarbeidsmodell har medført tettere samarbeid og relasjoner mellom bydel og PPT. Inkluderingsteam har økt sin samhandling med alle barnehager.
Økt mestringsfølelse og motivasjon hos barnehagens ansatte	Middels	Barnehagepersonalet opplever i større grad å få veiledning og rapporterer mindre behov for kompetanseheving. Dette kan tolkes som økt opplevd mestring hos de ansatte. Det er

		imidlertid små endringer i de ansattes vurderinger av egen kompetanse knyttet til å støtte, styrke og følge opp barn ut ifra deres individuelle forutsetninger. Det er noe nedgang i motivasjon for å endre praksis, men den er fortsatt høy.
Organisering og finansiering etter endt prosjektperiode	Høy	Prosjektet settes i drift innenfor bydelens budsjettamme og ansvaret overføres helt til linja fra 01.07.2024.

### 3 PROSJEKTETS LEVERANSER

**Tabell 2. Status for prosjektets leveranser**

Produkt/leveranse	Status	Kvalitetskrav
Kvalitets- og kompetanseplan	Leverert: Rullet ut 01.08.23	Tilfredsstillende kvalitetskrav
Veileder for en mer inkluderende barnehage – med mestring i fokus	Leverert: Rullet ut våren 2022  Redigert og forbedret utgave rullet ut 01.01.2024	Tilfredsstillende kvalitetskrav
Samarbeidsmodell PPT og Bydel	Leverert: Rullet ut våren 2022 og redigert 01.01.2024  Redigert og forbedret våren 2024	Tilfredsstillende kvalitetskrav. Det er etablert en samarbeidsmodell, forenklet beskrevet i Veilederen pkt 6. Laget rundt barnet
Tilleggsleveranse Erfaringsdeling med andre bydeler	Leverert: Rullet ut fra 10.03 2023 og ut prosjektperioden	Tilfredsstillende kvalitetskrav Digital deling med aktuelle bydeler  Ingen ytterligere henvendelser Streaming av midtveiseevaluering

Film  
Håndbok/dreibok

## VURDERING AV GEVINSTOPPNÅELSE

**Tabell 3. Oversikt over mål, gevinster og resultatmål**

Mål	<p>1: Skape en inkluderende barnehage for alle barn og gi et individuelt tilpasset barnehagetilbud til alle barn</p> <p>2: Flere barn får et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage de går i, og et bedre barnehagetilbud gjennom hele dagen</p>
Sluttgevinst	<p>1: Flere barn opplever å være en del av fellesskapet gjennom økt deltakelse, mestring, sosialisering og trivsel</p> <p>2: Flere barn får et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage de går i, og et bedre tilbud gjennom hele dagen</p>
Resultatmål Mellomliggende gevinster	<p>1: Barnehagens personale får økt kompetanse på tilrettelegging, inkludering og allmenpedagogikk</p> <p>2: Flere barn med behov for hjelp blir fanget opp tidlig og får raskere hjelp</p> <p>3: PPT frigjør mer av sin tid til systemrettede tiltak og får brukt mer av sin kompetanse</p> <p>4: Både barnehagene og foreldrene mottar mer konkret støtte fra PPT</p> <p>5: Bedre relasjoner mellom barn og ansatte</p> <p>6: Ansatte i barnehagene får et felles språk og tilnærming til barna</p> <p>7: Økt samhandling mellom barnehagene og PPT</p> <p>8: Økt mestringsfølelse og motivasjon hos barnehagens ansatte</p> <p>9: Organisering og finansiering etter endt prosjektperiode</p>
Gevinstansvarlig	Oppvekstsjef og seksjonsleder for barnehagene i bydel Grorud. Sjef for barnehageområde i PPT

Gevinsteier	Bydel Grorud og Utdanningsetaten PPT
-------------	--------------------------------------

I tabell 4 vises en oversikt over hvilke resultatmål som påvirker hvilke gevinster direkte eller indirekte.

**Tabell 4 Hvilke resultatmål påvirker hvilke gevinster**

<b>Resultatmål/Gevinst</b>	<b>1: Flere barn opplever å være en del av fellesskapet gjennom økt deltakelse, mestring, sosialisering og trivsel</b>	<b>2: Flere barn får et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage de går i, og et bedre tilbud gjennom hele dagen</b>
1. Økt kompetanse	Direkte	Direkte
2. Tidlig og raskere hjelp	Direkte	Direkte
3. Systemrettede tiltak fra PPT	Indirekte	Direkte
4 Mer konkret støtte	Indirekte	Direkte
5. Bedre relasjoner	Direkte	Direkte
6. Felles språk og tilnærming	Direkte	Direkte
7. Samhandling	Indirekte	Indirekte
8. Mestring og motivasjon	Indirekte	Indirekte
9. Organisering	Indirekte	Indirekte

Måloppnåelsen av de ni resultatmålene angir om det kan forventes at gevinstene realiseres. Nedenfor i tabell 5 kommer det frem en oversikt over hvordan oppnåelsen av resultatmålene påvirker sannsynligheten for å realisere gevinstene.

**Tabell 5. Oversikt over hvordan måloppnåelse påvirker gevinstene**

<b>Resultatmål</b>	<b>Påvirker</b>	<b>Måloppnåelse</b>
1. Økt kompetanse	Gevinst 1 (G1) og Gevinst 2 (G2) direkte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene
2. Tidlig og raskere hjelp	G1 og G2 direkte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene
3. Systemrettede tiltak fra PPT	G1 indirekte og G2 direkte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene
4 Mer konkret støtte	G1 indirekte og G2 direkte	Middels måloppnåelse: Det trengs å jobbe mer

		med resultatmålet for å realisere gevinstene
5. Bedre relasjoner	G1 og G2 direkte	Middels måloppnåelse: Det trengs å jobbe mer med resultatmålet for å realisere gevinstene
6. Felles språk og tilnærming	G1 og G2 direkte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene
7. Samhandling	G1 og G2 indirekte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene
8. Mestring og motivasjon	G1 og G2 indirekte	Middels måloppnåelse: Det trengs å jobbe mer med resultatmålet for å realisere gevinstene
9. Organisering	G1 og G2 indirekte	Høy måloppnåelse: godt grunnlag for å realisere gevinstene

Enkelte av resultatmålene må jobbes mer med, men totalt sett har mange av målene med direkte innvirkning på gevinstene høy måloppnåelse. Dette danner et godt grunnlag for å realisere gevinstene på sikt.

## REGNSKAP/BUDSJETT

**Tabell 6. Regnskap/budsjett**

Fase	Tildelte satsingsmidler	Regnskaps-førte kostnader
Planlegging	530.000	570.000
Gjennomføring	7 000 000	6.460.000
Avslutning/ implementering	100 000	100.000
Totalt	7 630 000	7.130.000

Prosjektet har 0,5 mill. som leveres tilbake til delprogrammet. Det 0,5 mill. som prosjektet har fått for mye i gjennomføringsfasen, og altså en feil.



Det er fire fagledere som har inngått i en arbeidsgruppe i prosjektet og som har vært lønnet av bydelen (det er ikke mulig å oppgi stillingsprosent). PPT har i tillegg finansiert en pp-rådgiver i 6 mnd. (40 prosent av stillingen), som har bidratt til å skrive sluttrapport og evaluering.

## EVALUERING

### Suksessfaktorer

Den viktigste suksessfaktoren for prosjektet er at vi utarbeidet en ramme for profesjonsutvikling. Gjennom prosjektarbeidet åpnet det seg mulighet for å bygge videre på erfaringene fra den første fasen og videreutvikle prosjektideen. Dette har vært avgjørende for at vi har lykket. I liknende prosjekter kan det være hensiktsmessig å gjennomføre følgende fire punkter i rekkefølge:

1. danne felles grunnlag/forståelse for at endring er ønskelig og hensiktsmessig
2. danne en felles visjon, gå i samme retning
3. organisere og strukturere innhold og sette mål (Kvalitets- og kompetanseplan)
4. etablere felles grunnkompetanse (Veilederen) og handlingskompetanse

Dette utgjør rammen for profesjonsutvikling.

Videre har det blitt skapt positive synergieffekter ved at PPT i prosjektperioden har bidratt med kompetanseoverføring knyttet til systemarbeid, som igjen har bidratt til at spesialpedagogene jobber mer systemrettet. Dette betyr at vi sammen kan ivareta flere barn på et tidlig tidspunkt, gjennom et godt tilpasset ordinært barnehagetilbud, med spesialpedagogiske tilrettelegginger der det er nødvendig.

Nå som alt er satt i system og det er stor grad av motivasjon for utvikling videre ser vi frem imot å ta fatt på årshjulet igjen fra start i august 2024.

*«Jeg kan trekke frem at jeg synes Kvalitets- og kompetanseplanen har vært fin fordi den har vært en god plan som setter noen rammer og den viser en systematikk som gir et mer helhetlig prosjekt for hele bydelen. Jeg føler vi har jobbet med inkludering hele tiden, også før MIB. Det er ikke en ny ting å inkludere barn i gruppa.» (Sitat fra intervju: Pedagogisk leder.)*

### Usikkerhet

I styringsdokumentet er det utarbeidet fem mulige trusler/hendelser som kunne ha påvirkning på utførelsen av prosjektets gevinstrealisering:

1. og 2. Forsinkelser og omprioriteringer grunnet Covid 19 og smittevern.



Prosjektet har ikke blitt negativt påvirket av Covid 19, men prosjektledelsen har måttet finne digitale løsninger for noe av kompetansehevingen. Det har vært aktiv bruk av digitale verktøy.

### *3. Motstand/faglig uenighet i de ulike fagfeltene og manglende forpliktelse i ansattgruppen en risikofaktor*

Underveis i prosjektet har det kommet innspill om at det er krevende å forene dagens lovverk etter Barnehageloven med de nye politiske føringene knyttet til inkluderende praksis. Dette gjør seg særlig gjeldende knyttet til PPTs tilrådinger om spesialpedagogisk hjelp og timeomfang, sett opp mot ønsket om at alle de ansatte i barnehagene skal kunne tilrettelegge for barnas behov.

Gjennom prosjektet har man klart å motvirke silotenkning, men det har vært utfordringer med å organisere og frigjøre kapasitet til samarbeidsmøter på tvers av fagprofesjoner. Prosjektet har blitt prioritert i høy grad av barnehagene og PPT, mens helsestasjonen kanskje ikke fikk tilstrekkelig informasjon til å etablere eierskap til prosjektet fra starten av. Barnehage og PPT har sammen etablert leveransene og dermed vært i en annen prosess enn helsestasjonen.

Internt i PPT har det fortløpende vært informert om prosjektet, med særlig fokus på leveransene av betydning for sakkyndighetsarbeid. Sett i ettertid burde det ha vært utarbeidet en tydeligere plan for implementering innad i PPT. Dreiningen mot flere KO-oppdrag er i tråd med PPTs allerede etablerte praksis. Det er faste interne møtepunkter hvor KO-saker drøftes i profesjonsfellesskapet.

### *4. Mangelfull ledelse*

Det har ikke vært mangelfull ledelse i prosjektet, selv om det tok noe tid før strukturene for lederstøtte kom på plass. I barnehagene er det mange nivåer av ledere - fra pedagogiske ledere som leder de ansatte på sine avdelinger, via fagledere som har ansvaret for hele barnehager, og opp til seksjonsledere for de kommunale barnehagene. Seksjonsleder for barnehage har i hele prosjektperioden vært tydelig på at personalet skal være trygge på at de får støtte i arbeidet av lederen sin. Faglederne har hatt hyppige treffpunkt med lederutvikling som overordnet tema. Et mål har vært å drive klok ledelse som bygger på varme relasjoner i nær sammenheng med tydelige forventninger til personalet sitt når det gjelder utførelsen av arbeidsoppgavene. Faglederne er opptatt av å bygge gode pedagogiske lederteam i sine barnehager.

### *5. Vilje til omorganisering*

Holdningsutvikling er krevende og tar tid, og det har også vært tilfelle i dette prosjektet. Å endre en praksis som har vært tilnærmet lik i flere tiår kan by på mye usikkerhet, fordi man ikke vet hva man skal gjøre i stedet for. Det er fortsatt noen som opplever at de ikke har kompetanse til å ivareta alle barns ulike behov innenfor det ordinære tilbudet. Dette skal vi jobbe videre med for å endre slik at vi





får en mer inkluderende barnehage for alle i møte med sensitive, kompetente, inkluderende og lekende voksne.

I måloppnåelsen er det beskrevet at det er en styrket vurdering av egen kompetanse, men samtidig fallende motivasjon for ytterligere endringsarbeid. Det vurderes at konklusjonene er valide. Tallene bygger på besvarelser fra ca. 1/3 av medarbeiderne med en jevn fordeling på yrkesgrupper. Videre er det sikret at besvarelsen er fra medarbeidere med tilstrekkelig fartstid i bydelen. Samtidig er undersøkelsen anonym og dermed vites det ikke om det er den samme tredjedelen som har svart ved de tre målepunktene. Den fallende motivasjonen kan skyldes at det "nye" prosjektet blir en del av hverdagen og man slutter å tenke på om man er motivert.

Når det gjelder oppfølgingen av de ansattes motivasjon skal vi systematisk arbeide med innholdet i årshjulet. Hensikten med, og innholdet i, det faglige fokuset skal synes i praksis. Til grunn ligger antakelsen om at når vi mestrer jobben vår og bygger kapasiteten vår, øker også motivasjonen.

#### *Fravær*

I tillegg til de truslene som er nevnt i styringsdokumentet har det vært en utfordring til, som trekkes fram i intervjuer med nøkkelpersoner. Høyt sykefravær har skapt utfordringer når det gjelder gjennomføring av treffpunkter i personalet og noe manglende gjennomføring av aktiviteter for barna. Det har vært til dels utfordrende å dele kompetanse/veilede fordi personalet ikke alltid har kunnet gå ifra primæroppgaven sin.

Fraværet i barnehagene var totalt:

2021	2022	2023
12,6 %	12,2 %	14,9 %

Tall hentet fra GAT produksjon

## Viktige læringspunkter

I de følgende avsnittene vil viktige læringspunkter fra prosjektet omtales.

#### *Styringsgruppen*

Det har vært viktig at alle sentrale samarbeidspartnere var representert, og at det har vært høy grad av involvering av styringsgruppen. Det har vært jevnlig møter hvor status har blitt formidlet, det har vært innspillsrunder til veien videre og det har vært nyttige faglige diskusjoner. Styringsgruppens samarbeid har vært med på knytte et tettere samarbeid mellom bydel og PPT, noe som igjen gir synergieffekter til samarbeidet og den faglige utviklingen i både bydel og i PPT.

#### *Planlegging*

Prosjektet var ikke godt nok planlagt når det gjaldt tidsrammen. Som redegjort for under 1.4. kursendringer underveis, ble det nødvendig å be om forlengelse av



prosjektet. Begrunnelsen var at leveransene som var utarbeidet på dette tidspunktet ikke ble vurdert å være tilstrekkelig for å oppnå resultatmålene. Samtidig førte dette til viktige endringer, som muligens ikke kunne vært foregrepet før prosjektstart. Det er viktig med et klart og tydelig mandat til prosjektets styringsgruppe fra alle involverte virksomheter. Alle i prosjektet må være innforstått med retningen og årsakene til endringer i prosjektet foretatt av styringsgruppen. Styringsdokumentet har i hele prosjektperioden vært nyttig som rettesnor for hva det er vi skulle teste ut.

#### *Innspill fra målgruppen*

Fra intervjuene med nøkkelpersoner i forbindelse med evalueringen kom det fram ulike ønsker om videre implementering av en mer inkluderende praksis. Nøkkelpersonene forteller at en faktor som er viktig for mestring, er tett samarbeid intern og eksternt. De beskriver at Kvalitets- og kompetanseplanen har gitt tydelig retning på arbeidet og ført til refleksjon. Ikke minst har det vært viktig at det har blitt satt av "øremerket" tid til å utvikle profesjonsfelleskapet. Dette ønsker vi å ta med oss i det videre arbeidet med en inkluderende praksis.

#### *Viktig læringspunkt for barnehageeier*

Forståelsen av hvor avgjørende det er å etablere gode systemer for organisering og struktur på alle nivåer i barnehagene og i barnehageadministrasjonen har vist seg å være essensiell for kvalitetsutvikling i barnehagene. Ved prosjektets start opplevde mange ansatte lav mestringstro og frustrasjon over å ikke strekke til. En av de viktige strukturene vi har bygget opp i MIB er et støttesystem for alle ansatte i den enkelte barnehage. Støttesystemet innebærer at alle deltar i lærende profesjonsfelleskap, der ansatte gjennom refleksjon med kollegaer skaper sammenheng mellom teori og praksis. Gjennom systematisk arbeid i et profesjonsfelleskap har ansatte ikke bare fått økt forståelse for hva og hvordan vi skal lykkes med mer inkluderende praksis, de får også kollegastøtte for å prøve og øve på nye ferdigheter. Dette har ført til en økt forståelse og tydelighet i "hva og hvordan" og har bidratt til å øke kapasitet og praktisk handlingskompetanse hos den enkelte barnehageansatte.

#### *Gjennomføring*

I evalueringen kommer det fram at ansatte i bydelen først opplevde en tydelig retning på prosjektet da arbeidet med Kvalitet- og kompetanseplanen ble iverksatt i barnehagene. PP-rådgiverne peker også på at prosjektet kunne ha vært bedre forankret i PPT og informert om internt i PPT. Vi deler opplevelsen av at det tok tid å komme dit, men at gjennomføringen i utvidelsen av prosjektet har vært god.

#### *Kobling til linjeorganisasjonen*

Det å sette sammen flere fagprofesjoner i en arbeidsgruppe sikret høy involvering og medvirkning til det faglige innholdet. Det har vært viktig for utrulling av leveransene at det har vært flere fagprofesjoner som har vært delaktige og at flere har formidlet prosjektets leveranser. Prosjektleder har i ettertid tenkt at det burde vært noen



barnehagelærere med i arbeidsgruppen, som kunne vært endringsagenter på egen arbeidsplass. Dette ble også vurdert, men det kunne vanskelig forsvares å trekke barnehagelærerne ut fra sine primær oppgaver.

#### *Hva ville vi gjort i dag dersom vi skulle begynt på nytt?*

Arbeidet med en felles visjon og felles forståelse av hensikten med MIB burde vært tydeligere fra start og er en viktig lærdom å ta med videre til nye utviklingsprosjekter i fremtiden. Det å etablere en felles retning i konseptfasen og planlegge godt og ikke minst bruke lang tid er avgjørende for fremdriften av et prosjekt.

#### *Overføring til linja*

For videre implementering vil det være en klar fordel at prosjektleder er del av ledelsen for barnehagene og Inkluderingssteam. Dette sikrer tydelig eierskap når MIB overføres til linja. Det er lagt klare føringer for hvordan barnehagene skal ta i bruk leveransene i prosjektet, og dette er forankret hos ledere på alle nivåer i organisasjonen.

#### *Erfaring som bidrar til ytterligere læring og utvikling*

Samarbeidsmodellen mellom bydel og PPT er ikke et statisk bilde som kan spikres en gang for alle. Det har blitt etablert et nært samarbeid hvor alle involverte er i stand til å vurdere hensiktsmessige løsninger og gode tiltak både på systemnivå og på individnivå. Særlig kjennskapet til PPT sitt mandat har vært, og er, helt sentralt for samarbeidet. Det tette samarbeidet i prosjektet har vært svært verdifullt og det er etablert en større kjennskap til hverandres oppgaver og det er kommet tydelig frem at vi må samhandle for å bidra til gode prosesser både på systemnivå og på individnivå.

*"Jeg mener at vi nå ikke jobber med kompetanse- og utviklingsutvikling (KO) som en egen metode for utvikling, men at KO har blitt implementert inn i arbeidet og systematikken i en mer inkluderende barnehage. Vi har utarbeidet en struktur, med faglig innhold og tydelige forventninger til kompetanse- og utviklingsutvikling gjennom prosjektet og dette er nå en naturlig del av arbeidet vårt." (Sitat fra intervju: Fagleder)*

#### *Overførbarhet*

Grunnelementene lar seg overføre til andre bydeler og kommuner. Det vil være behov for ulike tilpasninger. Det anbefales å etablere felles forståelse og retning med hele personalet fra start av slik at kompetansehevingen tar utgangspunkt i den enkelte bydel eller kommunes utfordringsbilde.

All endring medfører usikkerhet som medarbeiderne kan reagere ulikt på. En kompetansepakke er ikke et dokument noen få ansatte kan lage for så å dele videre. Den må utarbeides av de som skal benytte plattformen. Prosjektleder tror ikke det er hensiktsmessig å kun overlevere leveransene videre til andre bydeler.



De som skal utvikle seg må være en del av prosessen. Det må etableres et eierforhold til det som skal utføres. Det som kan deles og benyttes er MIB-metodikken og hovedlærdommene som tidligere er beskrevet i rapporten. Leveransene kan benyttes som utgangspunkt for andre når profesjonsutvikling med inkludering som innfallsvinkel skal igangsettes.

Dette vil også gjelde for PPTs vedkommende. Prosjektet i bydel Grorud kan tjene til inspirasjon for arbeid med profesjonsutvikling internt i PPT og i samarbeid med andre bydeler. Leveransene og hovedlærdommene i prosjektet gjøres kjent for alle ansatte. I etterkant av MIB har det blitt satt i gang et nytt prosjekt i regi av områdesatsningen, knyttet til hvordan man kan ivareta barna med de største behovene, «PPTs inkluderende praksis» (PIPPi). Fokus i dette prosjektet er tydeligere rettet mot PPTs rolle og arbeidsmåter. Her trekkes det også veksler på erfaringer med endringsarbeid i barnehagene fra prosjektet Ambulant team. I ambulant team har man i enda større grad gått inn med konkret støtte og veiledning på den enkelte avdeling over flere uker. Denne arbeidsmåten ser vi på som komplementær til arbeidet i MIB, og kan med fordel brukes innenfor denne rammen.

Det må også understrekes at bydel Grorud har en høy andel kommunale barnehager. De aller fleste barn går i kommunale barnehager. Dette styrker mulighetene for å nå bredt ut til bydelens barn. I bydeler og kommuner med flere private barnehageeiere vil dette stille seg annerledes. Å jobbe med profesjonsutvikling som grunnlag for inkluderende praksis vil være like nyttig i private barnehager. Forankringsprosessene vil imidlertid trolig være mer krevende, og desto mer avgjørende, når det er flere aktører og beslutningstakere involvert.

### **Avslutning:**

Selv om det fortsatt kan oppleves utfordrende å inkludere barna med de største behovene, er det langt flere medarbeidere som i dag jobber med spesialpedagogiske tiltak innen det ordinære barnehagetilbudet i Bydel Grorud. Gjennom kompetansehevingen i prosjektet har forståelsen for hva de ansatte selv kan gjøre økt. Ved at verktøykassa har blitt fullere, kan flere støtte barna gjennom hele dagen.

Det å ha skapt rammene for et profesjonsfelleskap, der man hjelper hverandre til å utvikle god praksis, ser vi på som den aller største suksessfaktoren i prosjektet. Det ligger en stor verdi i at alle i bydelen drar i samme retning og at vi står sterkere sammen.

En svakhet i prosjektet er brukerstemmen som er innhentet via statistikk fra foreldreundersøkelsen. For det videre utviklingsarbeidet kan systematisk innhentning av brukerstemme via dialog/intervju/spørreskjema til foresatte og barn være aktuelt.



I prosjektet er det bevisst ikke lagt noe fokus på det flerkulturelle. I bydel Grorud er det en sammensatt gruppe av minoriteter som utgjør majoriteten. Slik er grunnvilkåret for alle tjenestene i bydelen: at det jobbes med det flerkulturelle.

Prosjekteierne har merket seg positive effekter gjennom prosjektperioden, noe som bekreftes i sluttrapporten. Både PPT og barnehagene dreier oppgaveløsningen fra et individ- til et systemnivå. Flere barn med kjente utfordringer inkluderes nå i det ordinære barnehagetilbudet. Barn med særskilte behov og inkludering av alle er et komplekst felt med mange aktører på flere nivåer og ulike fagprofesjoner. For å lykkes med en holdningsutvikling på dette feltet er det nødvendig med en overordnet og helhetlig forståelse hos alle aktørene.

Prosjekteierne ser at de systematiske og strukturelle endringene som er gjort i prosjektet, i PPT og i barnehagene, avdekker nye problemstillinger som det vil være avgjørende å utforske videre for å oppnå økt effekt for inkludering av alle barn. Prosjekteierne ønsker å peke på uløste dilemmaer som det kan være aktuelt å jobbe videre med i bydelene, sentralt i Oslo kommune og politisk:

1. Det komplekse utfordringsbildet i levekårsutsatte bydeler og en opplevd ressursmangel i barnehagene, kan virke som en pådriver for barnehagene til å holde et høyt antall henvisninger til PPT på individnivå.
2. Sakkyndige vurderinger fra PPT med anbefalte tiltak som ligger innenfor det ordinære barnehagetilbudet kan medføre opprettholdelse av individbasert praksis.
3. Effektivisering og unngåelse av dobbelt og trippelt arbeid. Bydelen og PPT bruker samlet sett mye ressurser på å utrede barn slik at de får sine rettigheter andre steder, f.eks. i BUP/barnehabilitering/NAV.
4. Hvordan få til en helhetlig forståelse mellom bydeler og mellom nivåer i spesialisthelsetjenesten for en dreining mot mer systemtenkning?
5. Er barnehageloven godt nok tilpasset for inkludering og systemnivå eller er den best på å sikre i individuelle rettigheter for barn?

## 7. Vedlegg

Vedlegg 1. Evaluering og resultater

Vedlegg 2. Brukermedvirkning



**Punkt 4: Forberedelse til byrådsmødet den 25. september 2024**

**Punkt 5: Evt.**