

# **Kartlegging og evaluering av kostnader til spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisning og styrket tilbud til førskolebarn**

## **Harstad kommune**

---

Endelig rapport 07.10.24

# Innerforside

|                          |                                                                                                                            |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tittel:</b>           | Kartlegging og evaluering av kostnader til spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisning og styrket tilbud til førskolebarn |
| <b>Undertittel:</b>      | Harstad kommune                                                                                                            |
| <b>TF-rapport:</b>       | 894                                                                                                                        |
| <b>Forfatter(e):</b>     | Kjetil Lie, Ingrid Steine Bortne, Tor Erik Baksås (EY), Ole Eskild Billington (EY)                                         |
| <b>Dato:</b>             | 07.10.24                                                                                                                   |
| <b>ISBN:</b>             | 978-82-336-0756-2                                                                                                          |
| <b>ISSN:</b>             | 2703-7894                                                                                                                  |
| <b>Pris:</b>             | (Kan lastes ned gratis fra <a href="http://www.telemarksforskning.no">www.telemarksforskning.no</a> )                      |
| <b>Framsidedfoto:</b>    |                                                                                                                            |
| <b>Prosjekt:</b>         | Harstad kommune – utredning av skolestruktur                                                                               |
| <b>Prosjektnr.:</b>      | 20240330                                                                                                                   |
| <b>Prosjektleder:</b>    | Kjetil Lie                                                                                                                 |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b> | Harstad kommune                                                                                                            |

## Resymé:

Kartleggingen svarer ut hvorfor Harstad kommune ligger så høyt når det gjelder kostnader til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn, og gir anbefaling for hvordan kommunen kan redusere på disse kostnadene

# Forord

Telemarksforskning har på oppdrag for Harstad kommune gjennomført en kartlegging av individuelt tilrettelagt opplæring/spesialpedagogisk hjelp i Harstad. Kartleggingen har omfattet kvaliteten i tilbudet, om ressurser blir brukt på rett måte, potensiale for omstilling og hvordan aktørene opplever organisering/gjennomføring. I vårt arbeid har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder, herunder dokumentanalyse og litteraturgjennomgang og intervjuer med ledere og ansatte i kommunen.

Analysen omfatter:

- Situasjonsbeskrivelse og utfordringsbilde
- Kvalitative analyser
- Konklusjon og anbefalinger

Telemarksforskning har levert oppdraget på bestilling fra Harstad kommune. Vi vil takke for et godt samarbeid med Harstad kommune i gjennomføringen av oppdraget, og for at ledere og ansatte behjelpelig har stilt seg til disposisjon for intervjuer og kontaktpunkter for øvrig.

Bø, 07.10.2024

Kjetil Lie

Prosjektleder

# Innholdsfortegnelse

**1**

Innledning, situasjon og utfordringsbilde

**2**

Analyser

**3**

Konklusjon og anbefalinger



# 1

Innledning, situasjon  
og utfordringsbilde



# Bakgrunn og metode

## Bakgrunn og mandat

Harstad kommune har de seneste årene opplevd en økning i antall vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage, spesialundervisning i skole og styrket tilbud til førskolebarn, samtidig med en økning i kostnader for gjennomføring av vedtakene. Telemarksforskning er engasjert til å kartlegge hva underliggende årsaker til økningen i antall vedtak og kostnader kan være, og utarbeide anbefalinger for å redusere kostnader og utnytte ressurser mer effektivt.

I samtidighet med denne kartleggingen gjennomføres det et prosjekt for å se på fremtidig potensiell skolestruktur i kommunen, og anbefalinger knyttet til spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisning og styrket tilbud til førskolebarn må sees i sammenheng med anbefalinger i strukturprosjektet.

Telemarksforskning har gjennomført kartleggingen med utgangspunkt i to problemstillinger:

1. Hvorfor ligger Harstad kommune så høyt når det gjelder kostnader til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn?
2. Hvordan kan Harstad kommune redusere disse kostnadene? (Anbefaling)

## Begrepsavklaring

Ved oppdragets oppstart var uttrykket spesialundervisning brukt i skolene, men etter ny opplæringslov av 01.08.24 ble dette uttrykket delt i tre. For det som tidligere var *spesialundervisning etter vedtak* benyttes nå uttrykket *individuell tilrettelagt opplæring*. I denne rapporten vil vi benytte begge begrep i de tilfeller hvor det er relevant, og det gjelder de tilfeller hvor det er fattet vedtak etter sakkyndig vurdering fra PPT.

## Metode

### Dokumentgjennomgang og innledende analyser

I analysen er det særlig lagt vekt på dokumenter som beskriver tilstanden i Harstad, relevant forskning og offentlig tilgjengelig statistikk/analyser. Referanser oppgis fortløpende i rapporten – i tillegg til at det er tatt inn en referanseliste bakerst.

### Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har utgjort en sentral del av datainnhenting. Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det betyr at intervjuene tar utgangspunkt i en intervjuguide, samtidig som man har mulighet til å følge opp temaer som dukker opp underveis i intervjuene.

Vi har intervjuet følgende nøkkelpersoner i kommunen / sammenlignbare kommuner:

|                                               |                                             |                                   |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------|
| Jurist på barnehage hos Statsforvalteren      | Fagleder Furuberget FUS aktivitetsbarnehage | Koordinator Kila skole            |
| Avdelingsleder PPT skole og PP-rådgiver skole | Enhetsleder Sørhusan barnehager             | Koordinator Harstad skole         |
| Avdelingsleder Byggekløssen barnehage         | Barnehagesjef                               | Koordinator Sørvik skole          |
| Rektor Kila skole og Hagebyen skole           | Barnehagefaglig rådgiver                    | Koordinator Hagebyen skole        |
| Styrer Bjørnebåsen barnehage                  | Barnehagemyndighet                          | PP-rådgiver barnehage             |
| Leder PPT                                     | Rektor Stangnes skole og Seljestad skole    | Skolehelsetjenesten               |
| Kommunalsjef                                  | Skole- og oppvekstsjef                      | Skolefaglig rådgiver              |
| Hovedtillitsvalgte                            | Representant Rana kommune                   | Representant Kristiansund kommune |

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført digitalt mellom 10.- 24.06.2024.



# Organisering (1)

## Generelt om pedagogisk psykologisk tjeneste

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT/PP-tjenesten) skal hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at barn og unge får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) skal PP-tjenesten samarbeide med og gi støtte til barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.

PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de igjen kan lykkes med å tilrettelegge for barn, elever, lærekandidater, læringer, praksisbrevkandidater og voksne med særskilte behov i kortere eller lengre perioder.

Tjenesten er hjemlet i opplæringsloven § 11-13 og barnehageloven § 33-35. Barnehageloven og opplæringsloven definerer ikke hvilke særskilte behov som kvalifiserer til spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring. PP-tjenesten er kommunens eller fylkeskommunens sakkyndige instans, og skal vurdere behovet som foreligger i hvert enkelt tilfelle.

PP-tjenesten på kommunalt nivå utarbeider sakkyndige vurderinger i saker på flere ulike områder.

I den enkelte kommune fattes det enkeltvedtak, ofte delegert til styrer eller skoleleder, og det utarbeides individuelle utviklingsplaner for barnehage (IUP) eller individuelle opplæringsplaner for skole (IOP). Videre gir rettighetsordningen klagemuligheter, og dette ansvaret er lagt til Statsforvalteren.

Disse hovedprinsippene i det spesialpedagogiske systemet har i hovedsak vært uendret siden 1976. Med ny opplæringslov fra 01.08.24 har det imidlertid skjedd endringer som påvirker det spesialpedagogiske arbeidet i norsk skole, deriblant nye begrep og større fokus på forebyggende arbeid.

## Spesifikt for Harstad

PPT i Harstad består av 21,5 stillinger, hvorav ca. 14 stillinger dekkes av Harstad kommune. PPT er organisert etter kommunelovens § 20-2 i et vertskommunesamarbeid. Av 14 PP-rådgivere er 3 fagstillinger rettet mot barnehage og 11 mot skole. Harstad kommunes andel utgjør ca 75%. Det er 2,5 fagstilling som ivaretar 15 kommunale barnehager, 9 private og 5 familiebarnehager og 9,75 fagstillinger som ivaretar alle skolene i Harstad. Organisasjonen består av enhetsleder, 2 avdelingsledere, 14 PP-rådgivere, 3 logopeder, 1 PMTO-terapeut og 0,5 merkantil ressurs. I tillegg har Harstad kommune tre andre avdelinger organisert under PPT; Skoleteam med 3 stillinger, Førskoleteam med 6 stillinger og Familiens Hus med 2,2 stillinger.

I barnehagene gjennomføres spesialpedagogisk hjelp ved at Harstad kommune har etablert et omreisende førskoleteam som reiser rundt til de ulike barnehagene og gjennomfører timene med barna det gjelder. Hver barnehage har i utgangspunktet faste rådgivere fra PPT som fungerer som kontaktpersoner.

I skolen har de også faste kontaktpersoner hos PPT. Det blir gjennomført ukentlige møter, eller ved behov. I skolene er det imidlertid enhetene selv som er ansvarlige for å utføre spesialundervisning/ individuelt tilrettelagt opplæring.

# Organisering (2)

## Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i skolen

Prinsippet om tilpasset opplæring favner i følge Udir både den ordinære opplæringen og individuelt tilrettelagt opplæring. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for individuelt tilrettelagt opplæring.

Det er vanskelig å vite på forhånd hvilke barn, unge og voksne som har behov for særskilt hjelp og støtte. Derfor er det nødvendig at kommunen og fylkeskommunen har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker, både innenfor rammen av den ordinære opplæringen og gjennom individuelt tilrettelagt opplæring.

Individuelt tilrettelagt opplæring er en individuell rett som eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover den ordinære opplæringen. Elever har rett til individuelt tilrettelagt opplæring dersom de trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I vurderingen av hva slags opplæringstilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbudet skal utformes slik at det samlet kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og i tråd med de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

## Kap. VII i barnehageloven. Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m.

§ 31. Rett til spesialpedagogisk hjelp

§ 37. Barn med nedsatt funksjonsevne

I følge UDIR sine regelverkstolkninger av barnehageloven [udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/](http://udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/) kan man slå fast at:

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

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

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

I følge [Bufdir](#) er følgende definisjon ofte brukt om funksjonsnedsettelse:

En **funksjonsnedsettelse** viser til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Dette kan eksempelvis dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- eller lungesykdommer.

Barn med nedsatt funksjonsevne har ofte utfordringer med en viss varighet og styrke.



# Organisering (3)

For å skille mellom rett til spesialpedagogisk hjelp og barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage kan man oppsummere det punktvis slik:

| § 31                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | § 37                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Barnet har et særlig behov</li><li>• Skal styrke barnet sin utvikling og læring</li><li>• Det er barnet og barnet sin utvikling som er i fokus for hjelpen</li><li>• Bidra til at barnet er bedre rustet for å starte på skolen</li><li>• Har avgrenset nytte av det allmennpedagogiske tilbudet</li><li>• Alltid utarbeide sakkyndig vurdering</li><li>• Hjelpen skal evalueres og det skal utarbeides årlig rapport med vurdering av utviklingen til barnet</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Barn har nedsatt funksjonsevne</li><li>• Barnet trenger tilrettelegging for å nytte barnehagetilbudet på lik linje med andre</li><li>• Få likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter</li><li>• Endring i omgivelsene i barnehagen for at barnet skal kunne nytte barnehagetilbudet på en likeverdig måte med andre barn</li><li>• Eksempler på tilrettelegging: delta i lek, mat sammen med andre, utflukter med andre</li><li>• Behov for hvile eller bli skjermet i perioder</li><li>• Ofte legeerklæring – diagnose</li><li>• Ikke krav til diagnose</li><li>• Tilretteleggingsbehovet har en viss varighet</li><li>• Ikke krav til sakkyndig vurdering</li></ul> |

**I UDIR sin «Veilederen Spesialpedagogisk hjelp» er skillet problematisert slik:**

Om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging, eller begge deler, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Skillet kan være uklart og i noen saker kan det være vanskelig å avgjøre hva som er barnets behov.

For at barnet skal få den hjelpen det har krav på etter barnehageloven, er det viktig å forsøke å skille mellom hva som er spesialpedagogisk hjelp og hva som er tilrettelegging. Selv om det er kommunen som er ansvarlig for begge deler, er regelverket bygd opp forskjellig, og det kan være forskjellige kommuner som er ansvarlig for spesialpedagogisk hjelp og for tilrettelegging. Det er viktig at kommunen tar avgjørelser som ivaretar barnets behov så tidlig som mulig og som er til barnets beste (Udir).

# Organisering (4)

## Nordahl-utvalget

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-utvalget) leverte rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge» i 2018. Nordahl/ekspertgruppen fant at kun 4 av 10 barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får hjelp (s.216). Det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

Ca. 15–25 prosent av barn og unge har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole. Dagens system gir kun hjelp til et mindretall av disse, og systemet med sterke krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil aldri kunne gi hjelp til 15–25 prosent av barn og unge.

PP-tjenesten og Statped har for stor avstand til den daglige praksis i barnehage og skole. Både PP-tjenesten og Statped er tjenester som befinner seg langt fra praksisfeltet, og de bruker en relativt liten andel av sine ressurser til direkte veiledning og støtte til lærere og andre ansatte i barnehager og skoler.

Ut fra disse hovedkonklusjonene foreslo ekspertgruppen at det etableres et helhetlig system for en inkluderende og tilpasset pedagogisk praksis i barnehage og skole. Hovedprinsippene i dette helhetlige systemet er at:

- 1) Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- 2) Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap.
- 3) Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse.
- 4) Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skoler.

Disse prinsippene kommer enda tydeligere frem i ny opplæringslov.

# Nasjonale lovkrav

Ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024. Loven er det sentrale rettslige rammeverket for at skolen skal lykkes med det viktige samfunnsoppdraget sitt. Fellesskolen er en del av grunnmuren i den norske velferdsstaten og legger til rette for at alle barn skal få lik tilgang til utdanning uavhengig av hvor en bor, sosial bakgrunn, kulturell og etnisk bakgrunn, funksjonsevne, seksuell orientering og kjønn. Opplæringsloven skal være et solid rammeverk som sikrer alle en opplæring av høy kvalitet, et trygt læringsmiljø, og medvirkning i forhold som angår en selv. Mye av innholdet i tidligere opplæringslov blir videreført, men loven har fått en helt ny struktur og nye benevnelser i følge Udir.

I den nye opplæringsloven blir den tidligere retten til spesialundervisning delt i tre rettigheter for eleven. Dette er:

- Personlig assistanse
- Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel
- Individuelt tilrettelagt opplæring

I ny opplæringslov er det kun individuelt tilrettelagt opplæring som krever sakkyndig vurdering fra PPT.

Litt av bakgrunnen for lovendringen er at spesialundervisning er et av områdene der kommunene selv har rapportert om at loven har vært vanskelig å følge.

I følge Udir sin rapport «Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning» (sist endret 15.02.2023) er det noen regionale variasjoner i andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skole. Møre og Romsdal og Troms og Finnmark har høyest andel barn med spesialpedagogisk hjelp, mens Møre og Romsdal og Nordland er de fylkene med høyest andel elever spesialundervisning. Det er likevel en variasjon mellom kommuner innad i fylkene.

Rapporten peker videre på at «det er trolig sammensatte årsaker til at omfanget av spesialundervisning varierer på tvers av skoler, fylker og kommuner. For eksempel kan skoleeiere og skoleledere ha ulik tilnærming til hva som skal løses innenfor tilpasset opplæring og hva som krever enkeltvedtak om spesialundervisning. De kan også ha ulik tolkning av opplæringsloven».

# Harstad kommune – tilgjengelig statistikk (1)

## Gjennomgang av inntrykk fra ulike datakilder

Som en del av informasjonsgrunnlaget som våre vurderinger og anbefalinger vil lene seg på, har vi gjennomgått offentlig tilgjengelig data relevant for oppdraget, spesifikt for Harstad.

## Nøkkelinformasjon om spesialpedagogikk i skole og barnehage

241 av 2644 elever ved Harstads 11 skoler har vedtak om spesialundervisning per 01.10.2023. Disse er fordelt over alle skolene, med størst prosentandel ved Stangnes skole (37,5 % av skolens elevmasse), Lundenes skole (23,81 % av skolens elevmasse), og Sørvik skole (12,38% av skolens elevmasse). Prosentvis av elevtallet i hele kommunen har 9,11% av elevene vedtak om spesialundervisning. Andelen har vært økende, fra 6,4% i skoleåret 2020-2021.

| År    | elevtall | Andel med spes.ped i skole |
|-------|----------|----------------------------|
| 20-21 | 2 792    | 6,40 %                     |
| 21-22 | 2 750    | 6,90 %                     |
| 22-23 | 2 757    | 8,70 %                     |
| 23-24 | 2 644    | 9,11 %                     |

28,6% av årstimen brukes til spesialundervisning og andre ressurser. Dette utgjør mer enn hver 4. time. 34,1 årsverk utføres av undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning. Dette utgjør 13,35% av alle årsverkene.

Det er flest spesialpedagogiske vedtak på ungdomstrinnet (11,3%), men med et nesten likt antall på mellomtrinnet (11,1%). På samtlige trinn er det en overvekt av gutter med spesialpedagogiske vedtak. PPT peker på at antallet elever som har behov for spesialundervisning øker jevnt fra de begynner i 1. klasse til de går ut av 10. klasse.

Ca. 13 av elevene fra ungdomsskolene i Harstad oppgis organisert i eget ressurscenter for elever med særskilt tilretteleggingsbehov ved Seljestad ungdomsskole. Stangnes ungdomsskole er en skole som er organisert annerledes enn andre skoler, og har et større antall elever som har vedtak om spesialpedagogiske tiltak. I tillegg har man to avdelinger av Kilhus læringsarena for mellomtrinnet og ungdomstrinnet i Harstad. Tilbudet blir gitt til elever som trenger en særskilt tilrettelagt arena for å få en likeverdig og tilpasset opplæring.

Kommunen har per skoleåret 2023/2024 29 barnehager, med totalt 1226 barn. Av disse var det 64 barn som fikk spesialpedagogisk hjelp, som utgjør 5,2%. Dette er en økning fra 4,6 % fra året før, men en nedgang fra 5,5% to år i forveien. Det er imidlertid stor variasjon fra barnehage til barnehage, med flere barnehager som har opp mot 13-15 % av barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Andelen minoritetsspråklige ligger på 12 %, med konsentrasjon på et utvalg barnehager, hvor én barnehage har 55 % minoritetsspråklige barn.

## Elevundersøkelsen

- Resultater fra 5. til 10. trinn viser at det er motivasjon, vurdering for læring, og elevdemokrati og medvirkning skolene scorer lavest på, mens skolene får høy måloppnåelse når det gjelder felles regler.
- Mobbetall fra 7. og 10. trinn i Harstad viser at kommunen ligger over snittet for både fylket og landet.

## Faglige resultat og gjennomføring

- I Harstad var det omtrent 96,5% av elevene på 10. trinn som begynte på videregående skole siste skoleår. Harstad kommune ligger under både landssnittet og snittet for Troms og Finnmark i følge «Tilstandsrapport for grunnskolen i Harstad 2023».
- Harstad ligger litt under landssnittet på grunnskolepoeng (som man trenger for å søke seg inn på videregående skole).
- Harstad ligger omtrent på landsnittet for resultater på skriftlig eksamen og litt under landssnittet for standpunktskarakterer.
- Resultater på nasjonale prøver viser at på 5. trinn ligger elevene under landssnittet i både engelsk, lesing og regning. For 8. trinn ligger resultatene i lesing og regning under landssnittet, mens i engelsk ligger det over landssnittet. For 9. trinn så ligger elevene på landssnittet i lesing, og litt under snitt i regning.

# Harstad kommune – tilgjengelig statistikk (2)

## Vedtak barnehager

Vi har fått tilgjengeliggjort en oversikt over vedtak som er gjort på barnehagene i Harstad etter barnehagelovens § 31 og § 37.

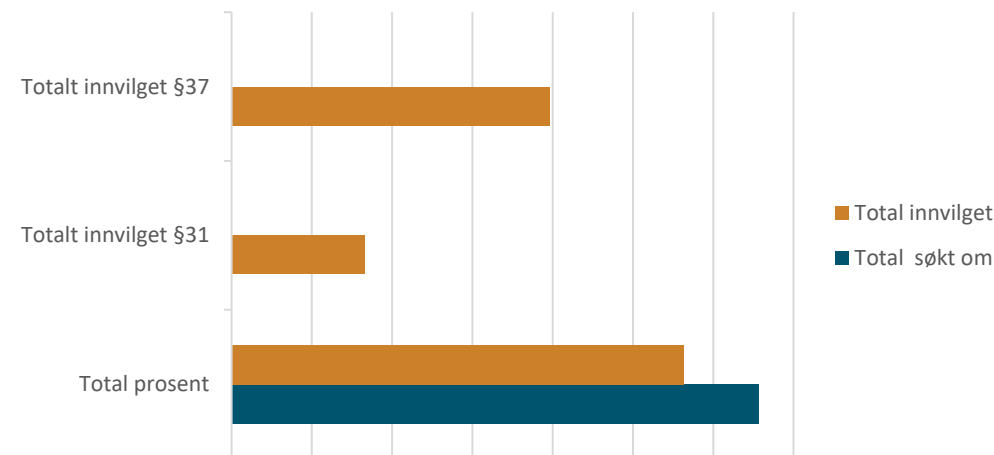
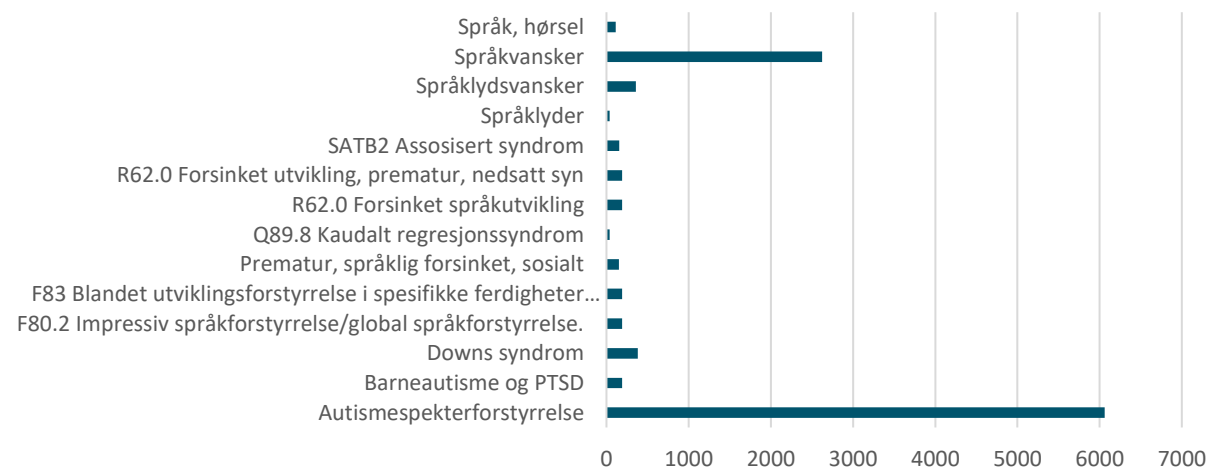
Det øverste diagrammet til høyre viser fordeling av årstimer per utfordring/vanske, og spesielt barneautisme og språkvansker skiller seg ut ved å stå for den største andelen av vedtatte årstimer.

Datagrunnlaget for grafene nederst til høyre viser en fordeling i prosent på hva som er vedtatt etter § 31 og § 37, samt en totalsum på årstimer, i tillegg til en oversikt over hva som er søkt om etter § 37 og hva som er innvilget. Datagrunnlaget har store mangler, slik at grafene reflekterer kun vedtak hvor all informasjon er tilgjengelig.

Tilgjengelig informasjon, som representerer et utvalg av vedtakene, viser at Harstad i stor grad innvilger det som er søkt om. Andelen årstimer innvilget utgjør 98% (7843 av 8008) av alle timene det er søkt om. Det er med andre ord, basert på tilgjengelig (men ufullstendig) data, lite fravik fra hva som er søkt om av årstimer, og hva som er tildelt. Det er imidlertid en differanse mellom hva vi forstår som timer søkt om, og totalt antall årstimer på alle vedtak som utgjør totalt 10 869.

Søknadene gjelder imidlertid kun for vedtak etter § 37, og vi har deretter gjort en matematisk fordeling mellom angitt prosent på vedtakene etter hhv. §31 og § 37, og beregnet vedtatte årstimer basert på dette. I tillegg, av årstimene presentert her, så er det kun fra vedtakene hvor vi hadde data på både årstimer og prosentfordeling etter § 31 og § 37. Det var flere vedtak som manglet data, hvor det var oppgitt kun årstimer i en egen kolonne. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har vurdert kvaliteten i datagrunnlaget her, da dette baserer seg på input levert fra kommunen til oss i prosjektteamet.

Totalsum årstimer pr kategori



# Harstad kommune – tilgjengelig statistikk (3)

## Tilrådingar skole

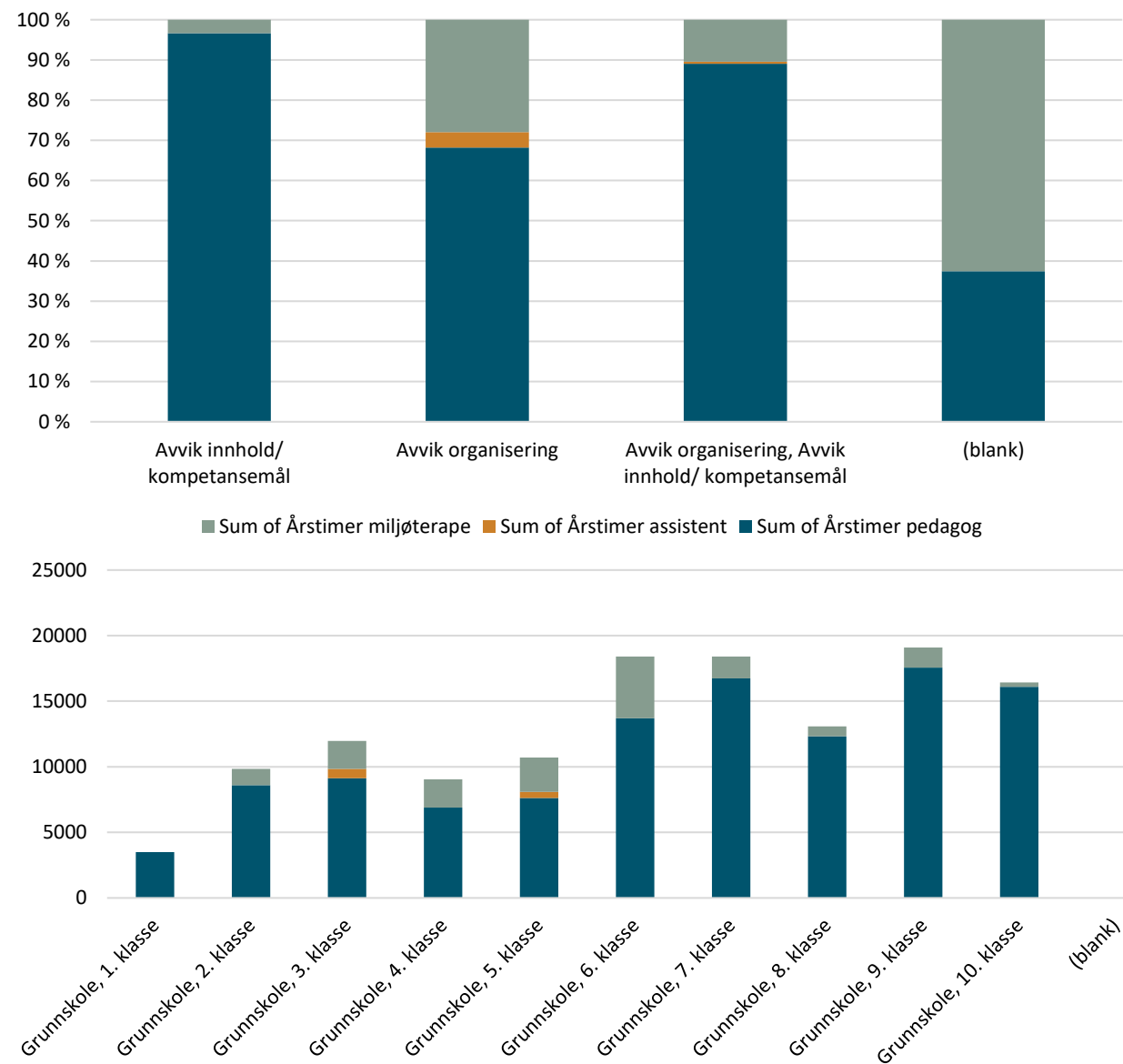
Vi har fått tilgjengeliggjort en oversikt over tilrådingar fra PPT som er skrevet i skoleåret 2023-2024.

Den øverste grafen viser fordeling av hvem som er tilrådt å utføre tildelte årstimer, herunder pedagog, assistent og miljøterapeut. Grafen er fordelt etter inndelingen på tilrådingene etter hhv. *Avvik innhold / kompetansemål*, *avvik organisering*, både *avvik organisering og innhold/kompetansemål*, og en graf som viser fordeling hvor feltene i kolonnen var blank.

Grafen viser at det i stor grad er pedagoger som er tilrådt å utføre det meste av den individuelt tilrettelagte opplæringen, og spesielt på tilrådingar som går på *avvik innhold/kompetansemål* er prosentandelen tilrådt utført av pedagoger godt over 90% av alle årstimene. På *avvik organisering* er det fortsatt en størst andel årstimer som skal utføres av pedagoger, men med en høyere andel av både miljøterapeuter og assistenter. For elever med tilrådingar som går på begge deler, er det igjen en fordeling hvor pedagoger er tilrådt å utføre opp mot 90% av årstimene. Sett i sammenheng med informasjonen på neste side, som viser at en langt høyere andel av årstimene blir utført av assistenter, kan vi forstå at det eksisterer en diskrepans mellom hvem det tilrås skal utføre individuelt tilrettelagt opplæring, og hvem som i praksis gjennomfører det.

Den andre grafen viser antall årstimer tilrådt per klassetrinn. Grafen viser at det er en betydelig større andel som får tilrådt individuelt tilrettelagt opplæring på mellom- og ungdomstrinn.

Det må påpekes at grafene er et utdrag fra tilrådingar som gjelder i året 2023-2024, og er således et øyeblikksbilde, og viser ikke trend over tid.





# Harstad kommune – tilgjengelig statistikk (4)

Harstad har tilgjengeliggjort en oversikt over data fra GSI for året 2023/2024 vedrørende assistentbruk. For å vise graden av bruk av assistenttimer har vi sammenlignet med tilsvarende tall fra Kristiansund og Rana kommune. Under følger beregningene som viser dette:

| Enhet                 | Hvor mange av årstimerne i linje 27 er til assistent i henhold til enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1 og privatskoleloven § 3-6?<br>I alt | Totalt antall årstimer til assistent (assistenttimer) og annet elevrettet arbeid i skolen<br>I alt | Antall assistenttimer til spesialundervisning av totalt antall assistenttimer |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Harstad (totalt)      | 26 489                                                                                                                                                                | 90 742                                                                                             | 29 %                                                                          |
| Kristiansund (totalt) | Mangler tall                                                                                                                                                          | 81 465                                                                                             | -                                                                             |
| Rana (totalt)         | 30 606                                                                                                                                                                | 75 412                                                                                             | 41 %                                                                          |

- 1) Denne tabellen viser at 29% av alle assistenttimene (og annet elevrettet arbeid) brukt i Harstad i 2023/2024, var til spesialundervisning. Rana kommune, som har en betydelig lavere andel vedtak om spesialundervisning (5,7%), bruker en større andel av det totale antallet assistenttimer til spesialundervisning.

| Enhet                 | Hvor mange av årstimerne i linje 27 er til assistent i henhold til enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1 og privatskoleloven § 3-6?<br>I alt | Sum årstimer til spesialundervisning og andre ressurser (linje 4..18)<br>Sum | Antall assistenttimer til spesialundervisning av sum årstimer til spesialundervisning og andre ressurser |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Harstad (totalt)      | 26 489                                                                                                                                                                | 54927                                                                        | 48 %                                                                                                     |
| Kristiansund (totalt) | Mangler tall                                                                                                                                                          | 28 139                                                                       | -                                                                                                        |
| Rana (totalt)         | 30 606                                                                                                                                                                | 47 688                                                                       | 64 %                                                                                                     |

- 2) Denne tabellen viser at 48 % av alle timene til «spesialundervisning og andre ressurser» var gitt av assistenter. For Rana kommune var dette 64 %.

| Enhet                 | Totalt antall årstimer til assistent (assistenttimer) og annet elevrettet arbeid i skolen<br>I alt | Sum årstimer (linje 3+21) | Totalt antall assistenttimer og annet elevrettet arbeid av sum årstimer |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Harstad (totalt)      | 90 742                                                                                             | 202 758                   | 45 %                                                                    |
| Kristiansund (totalt) | 81 465                                                                                             | 161 909                   | 50 %                                                                    |
| Rana (totalt)         | 75 412                                                                                             | 201 083                   | 38 %                                                                    |

- 3) Denne tabellen viser at av det totale antallet årstimer (202 758 timer), så var 45 % av disse gitt av assistenter (og annet elevrettet arbeid). I Rana var andelen 38 % i 2023/2024.

# Spesialpedagogikk i allmennpedagogikken

En dagsaktuell problemstilling på landsbasis er om skolene skal utvide «normalbegrepet/ normalvinduet» slik at skolen er bedre tilpasset for flere. Et eksempel er Sarpsborg kommune der de våren 2024 har jobbet for at den ordinære undervisningen skal favne bredere (Utdanningsnytt). Målet er å sørge for at flest mulig barn får utbytte av den ordinære undervisningen, slik at de kan kutte i antallet som får spesialundervisning. Utvalgsleder peker på i nevnte artikkel at «vi skal legge til rette for at det ordinære opplæringstilbudet blir så inkluderende og godt tilrettelagt som mulig, slik som nasjonale føringer krever av oss. Lykkes vi med det, vil færre ha behov for spesialundervisning». Videre blir det vist til at «De som ikke kan få utbytte av ordinært tilbud, skal fortsatt ha spesialundervisning, men det er et mål at disse elevene på lik linje med andre skal oppleve tilhørighet til fellesskapet. Vi utnytter dermed ressursene på en måte som kommer flere til gode, samtidig som flere elever får et tilpasset og inkluderende tilbud».

Under intervjuer med nøkkelpersoner i Harstad kommune er det flere som peker på at dette temaet blir diskutert for lite selv om det er et uheldig og omdiskutert begrep. Kartlegger man tilstrekkelig om barnet får tilfredsstillende utbytte innenfor det allmennpedagogiske tilbudet? Er barnehagene blitt flinkere til å oppdage tidligere og sette i verk tiltak snarere enn at «boksen er blitt for snever»? Er det nødvendigvis spesialundervisning/ individuelt tilrettelagt opplæring som er svaret dersom man blir diagnostisert? Har klasseledelse og relasjonskompetanse mellom voksne og barn/unge en relevans i denne sammenheng? Kan den nye opplæringsloven gi oss støtte i dette arbeidet?

Hva er et «godt nok» tilbud i norsk barnehage og skole? Og er vi tydelig i vår forventning om at en del kan løses innenfor det ordinære tilbudet? Evner vi å ha det faglige perspektivet fremst, slik at det ikke bare blir en diskusjon rundt ressurser?

I fagartikkelen «Spesialpedagogikk i allmennpedagogikken» publisert 24.01.24 i [utdanningsforskning.no](https://utdanningsforskning.no) kan vi lese artikkelforfatter Olaf Gunnar Alteren sin problematisering rundt tematikken spesialpedagogikk i barnehagen. Kan og bør ikke barn med språkvansker kunne få like god hjelp i barnehagen uten at det trengs å gjøres vedtak om spesialpedagogisk hjelp på bakgrunn av en sakkyndig vurdering frå PP-tjenesten?

Barnehagebarn med spesialpedagogiske behov som har fått vedtak om spesialpedagogisk opplæring, ender ofte opp med å være på siden av det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen. Hvordan kan man skape en barnehagehverdag som gir alle barna på avdelingen et godt og inkluderende pedagogisk tilbud gjennom tilrettelegging og tilpasning? Artikkelforfatteren og pedagogen peker på at man trenger større bevissthet rundt denne problematikken i norsk barnehage.

*«Det må bli en større bevissthet rundt hva det innebærer å jobbe i barnehage. Det bør ikke være noen tvil om at barnehagen er en del av utdanningsløpet, og at de som jobber der, jobber med pedagogisk arbeid. Det er ikke barnepass man driver med i barnehagen. Det er vel og bra at myndighetene vil styrke pedagognormen i barnehagene, men man må påse at barnehagelærere først og fremst jobber direkte med barna. Med det mener jeg at barnehagelærerne må være utøvende pedagoger og ikke kun administrerende pedagoger. Da vil barn lettere kunne få den hjelpen de trenger, på et tidligere tidspunkt innenfor en allmennpedagogisk setting».*

# Et teoretisk blikk og styrende føringer

**Meld. St. 6 (2019–2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO»** ble behandlet i Stortinget 24.04.20. Meldingen, som blant annet følger opp utvalgsrapportene fra Nordahl og Stoltenberg, legger fram en rekke tiltak for å forbedre utdanningssystemet og sikre et godt tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. Dette er blant annet å bygge *laget rundt eleven*.

Godt tverrfaglig samarbeid handler om at ulike fagmiljøer arbeide sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. De ansatte i tjenestene må snakke godt sammen. Barnas behov må være utgangspunktet for samarbeidet. Det påpekes at kommuneledelsen har en sentral rolle i arbeidet med å skape en kultur for samarbeid og felles engasjement for barns utvikling i hele kommunen som organisasjon.

Sentrale tiltak som nå er vedtatt handler om å styrke det tverrfaglige samarbeidet og å sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PPT. Kompetansekravene til personale som skal yte spesialpedagogisk bistand blir skjerpet, slik at de mest sårbare barna/elevene mottar best mulig hjelp og støtte.

**Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis** er en nasjonal satsning som skal bidra til at det er tilstrekkelig kompetanse som er tett på barna og elevene. Kompetanse til å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging. En viktig føring i kompetanseløftet er at kompetansen skal nærmere barnet. I kommunen betyr dette at PPT får en ny rolle der det systemrettede arbeidet i skoler og barnehager skal forsterkes. I tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger, skal PPT hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT-ansattes kompetanse og utenfra-blikk kan utgjøre et viktig supplement til skoleansattes kompetanse, noe som kan komme alle elever til gode.

Erfaringer viser at PPT kan bidra inn i organisasjonsutviklingen i skoler og barnehager ved at de deltar på ledermøter for styrere i barnehager, og på rektormøter i kommunen. PPT har ansvar for å være proaktive utad mot virksomhetene, og styrere og rektorer må invitere PPT inn i sine virksomheter. PPT-lederne i KS sin casestudie understreker at PPT må invitere seg selv inn, ta plass, delta og være tydelige på at det systemrettede arbeidet skal prioriteres i viktige møtearenaer og i det daglige arbeidet. I tillegg påpeker også PPT-lederne selv at det også er viktig at PPT fra sin side legger til rette for at slikt arbeid kan prioriteres.

KS sine undersøkelser viste også at endringsarbeidet som har vært gjennomført i PPT i casekommunene- og fylkeskommunen er krevende. Endringene skal gjennomføres samtidig med at ordinær drift opprettholdes, og det er utfordrende.

# 2

## Analyser

Hvorfor ligger Harstad kommune så høyt når det gjelder kostnader til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn?



# Analyse

## - Dokumentgjennomgang

### Kommunen har oversendt etterspurt dokumentasjon:

Kommunen har tilgjengeliggjort dokumentasjon som vi benytter i våre analyser av problemstillingene, og har bidratt til å skape et grunnlag for vår forståelse av nå-situasjon i Harstad, og systemet som ligger til grunn. Blant oversendt dokumentasjon er:

- Organisasjonskart for kommunalområdet
- Pedagogisk plattform for grunnskolen i Harstad
- Plan for overgang barnehage- skole
- Rutine fagteam – tverrfaglig samarbeid med skoler og barnehager
- Oversikt/beskrivelse av beslutningstakere for spesialpedagogiske tjenester og deres ansvarsområder
- Oversikt som viser antall vedtak og antall timer
- Tilstandsrapport for grunnskole
- GSI for kommunens skoler under ett og enkeltvis
- Elevundersøkelsen
- Diverse rutiner for oppvekstområdet
- Tiltakssirkel ny opplæringslov (under arbeid)
- Andre relevante dokumenter





# Analyse

## - Introduksjon

Kartleggingens problemstilling er «Hvorfor ligger Harstad kommune så høyt når det gjelder kostnader til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn?». For å kunne svare opp dette spørsmålet har vi valgt å dele opp problemstillingen i to spørsmål for å tydeliggjøre hvilke årsakssammenhenger vi ser i forhold til de ulike delene av problemstillingen. Vi har valgt å analysere *kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn* sammen fordi inntrykket vårt er at disse henger tett sammen. Inndelingen vil gi et skille mellom skoler og barnehager i kommunen. Følgende inndeling i analysen gjelder:

- 1) Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring)
- 2) Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn.

Vi har videre i analysen drøftet problemstillingene i lys av:

- 3) PPT
- 4) Familiens hus
- 5) Autismespekterforstyrrelser

Avslutningsvis har vi oppstilt sammenligning med to kommuner, Rana og Kristiansund for å skissere enkelte likheter og forskjeller mellom disse og Harstad.

I analysen vil vi drøfte hvert enkelt tema som har vært inkludert i kartleggingen med bakgrunn i innhentet informasjon fra intervjuer, tilgjengeliggjort dokumentasjon og statistikk. På bakgrunn av analysen om potensielle årsaker vil vi gi anbefalte tiltak til Harstad kommune (neste kapittel) som kan iverksettes for å redusere kostnader knyttet til saksfeltet.

# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (1/8)

## Samarbeid

Samarbeid mellom skolene og PPT er formalisert gjennom funksjonsbeskrivelser i skolene for Koordinator Spesialpedagogikk, som beskriver generelle arbeidsoppgaver hvor kontakt med PPT er eksplisitt. Det samme gjelder funksjonsbeskrivelse for Nettverk for koordinatorene i skolen. På PPT sin side har vi fått tilgjengeliggjort flere dokumenter, blant annet en prosedyre som også formaliserer samarbeidet ved å beskrive ansvarsområde til både skoler og PPT for de enkelte oppgavene i prosessen med å utarbeide sakkyndige vurderinger og fatte vedtak om spesialundervisning. Vi har også fått «Tjenestebeskrivelse for spesialundervisning i skolen», som beskriver tjenesten og samarbeidsaktører. Av dette synes det at formaliseringen av samarbeidet er god, selv om dokumentene må revideres i lys av ny opplæringslov av 01.08.24.

Når det gjelder hvordan samarbeidet oppleves i praksis, så har vi basert oss på informasjon fra intervjuer. Vi opplever at de fleste intervjuobjektene som knytter seg til skolene i Harstad er positive til samarbeidet med PPT. De har egne kontaktpersoner som de kan benytte til å drøfte saker og stille spørsmål til. Det oppgis jevnlige og faste møtepunkter i tillegg til at PP-tjenesten stiller seg tilgjengelige ved behov. Tilgjengeligheten er imidlertid varierende gjennom året, hvor det merkes godt at skrivning av sakkyndige vurderinger tar mye tid siste halvdel av hvert skoleår.

Den faste kontaktpersonen i PPT er også behjelpelig med å bringe inn den riktige kompetansen avhengig av hvilke utfordringer som skisseres av rektor ved den aktuelle skolen. Flere av intervjuobjektene påpeker at samarbeidet oppleves viktig fordi det fører til vedtak som skolen klarer å håndtere som følge av at kontaktpersonene har kjennskap til skolene.

Det er imidlertid oppgitt at enkelte skoler opplever at de har en vei å gå for å få lærerne til å utnytte PP-ressursen i fasen før det gjøres vurdering om å gå videre med en sak. Det ble diskutert om dette henger sammen med en oppfatning blant enkelte av lærerne om at fattet vedtak også medfører økt tildeling av ressurser, noe som ikke stemmer.

Det savnes at PPT i større grad er med ut i skolen for å gjøre observasjoner i klasserommet, og bidrar med andre metoder som kan brukes i ordinær undervisning som et forsøk for å redusere størrelser på tiltak. Med bakgrunn i ny opplæringslov er dette en dreining som er forventet å skje, men hvordan det vil spille seg ut i praksis gjenstår å se.

## System (organisering, struktur, rutiner)

I sammenheng med det foregående temaet, samarbeid, så påpekes det at selv om rutiner og struktur oppleves gode, så bør det gjøres en revisjon av rutiner og prosedyrer. Ansvarsområder oppleves noe uklart, og det er et potensiale for å stramme inn på hvem som gjør hva. Det finnes beskrivelser av prosess fra bekymring, til tiltak, og vurdering om tilmelding, men det oppgis at det er betimelig å revidere disse.

Av tilgjengeliggjorte funksjonsbeskrivelser og prosedyrer, så fremstår det, sett fra utsiden, som at ansvaret for individuelt tilrettelagt opplæring i stor grad er avklart, men behovet for tydeliggjøring av ansvarsområder oppleves å være i tilfeller hvor praksis har endret seg siden sist dokumentasjonen ble revidert/utarbeidet, og knyttet til mindre deler av prosessene, slik som «hvem har ansvar for innkalling, referatskriving, m.m.». Tydeliggjøring av ansvar sørger for forebygging av misforståelser og konflikter, øker ansvarlighet og effektivitet, og fremmer tillit og måloppnåelse.



# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (2/8)

## Førtilmeldingsfasen

Førtilmeldingsfasen er viktig for å få redusert kostnader brukt til individuelt tilrettelagt opplæring. Opplæringsloven peker på at PPT skal jobbe mer forebyggende, hvor hensikten er å iverksette tiltak og innsats tidlig for å unngå at elever må meldes inn for sakkyndig vurdering, og eventuelt vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Førtilmeldingsfasen har flerdelt hensikt. Før det første vil man ved å sette inn riktig innsats tidlig kunne unngå at elevers utfordringer eskalerer, samtidig som det er en viktig fase for å bekrefte at elever med faktiske behov og utfordringer som ikke kan håndteres i ordinær undervisning får den hjelp og støtte de har behov for.

Av intervjuene fremkommer det at måten de ulike skolene jobber i førtilmeldingsfasen er ulik, men det oppleves at dette ofte handler mer om den enkelte lærer enn at struktur og rutiner er annerledes fra enhet til enhet. Lærere som oppleves å ha god relasjonskompetanse og sterk klasseledelse klarer å ivareta flere i ordinær undervisning, mens det på andre siden er noen lærere som oppleves å ikke ha tilstrekkelig kompetanse og rom i hverdagen for å gjennomføre tilstrekkelig med tiltak i denne fasen, før de ber ledelsen om tilmelding til PPT.

Det er i nevnt i flere av intervjuene en opplevelse av at det er i førtilmeldingsfasen, og enda tidligere, at det ligger et potensial for å få redusert både antall vedtak, men også størrelsen på nødvendige vedtak.

Intervjuobjekter tilknyttet ungdomsskolene forteller om én av skolene, Hagebyen barne- og ungdomsskole, som legger opp undervisningen litt annerledes enn øvrige som et forsøk på å øke inkluderingen. Dette gjelder én skole som har gitt fire kontaktlærere ansvaret for et helt trinn, med en overordnet koordinator for spesialundervisning og én med ansvar for språk.

Ved å gjennomføre en slik ordning, kan Hagebyen barne- og ungdomsskole potensielt øke lærertettheten og samarbeidet, og hvis man ser på det som en variant av et tolærersystem, så peker forskning på at økt lærertetthet gir økt mestring, både faglig og sosialt, enn tidligere, i tillegg til at lærere rapporter å benytte flere og mer varierte undervisningsmetoder. I tilknytning til spesialundervisning er det imidlertid viktig at for å kunne kalle seg en inkluderende skole, så må ansatte ved skolen gi slipp på forestillinger om at spesialundervisning og ordinær undervisning fungerer som to ulike system. For at utnyttelse av økt lærertetthet skal ha effekt på individuelt tilrettelagt opplæring, må lærerne forstå sin rolle for å inkludere og ivareta barn med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. (Hoff-Jenssen & Kleppe, 2022).

Å ha nødvendige ressurser til å kunne iverksette tidlig innsats på alle skoleslag er viktig. Selv om det oppleves i intervjuene at utfordringer som man tidligere så på ungdomsskolen har begynt å gjøre inntreden på mellomtrinnet, så bør man ikke omprioritere ressurser fra vedtak på ungdomstrinnet til mellom- og barnetrinn hvis det går på bekostning av tilbudet til elevene i ungdomsskolen. Vedtakene er knyttet til hvert enkelt barn og gir en individuell rettighet. Igjen så er det en styrking av grunntilbudet i barneskolene, og tidlig innsats på lavere trinn som i stor grad vil redusere antallet vedtak i ungdomsskolen, herunder spesielt knyttet til lese- og skrivevansker, og atferdsutfordringer.

# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (3/8)

## Overganger (1/2)

### 1) Barnehage – skole

Overgangen mellom barnehage og skole kan være sårbar for alle barn, men ekstra sårbart hvis et barn har utfordringer. Hvorvidt barn med utfordringer får en god overgang påvirkes av mange faktorer. Eksempelvis har Harstad et etablert system for overgang fra barnehage til skole, med oppstart god tid i forveien. For barn med større utfordringer, allerede så tidlig som to år i forveien, med noe kortere tid for barn som ikke nødvendigvis ventes å ha et vedvarende behov for spesialpedagogiske tiltak, enten i barnehage eller skole. Dette oppleves som bra av de fleste intervjuobjektene. Det påpekes likevel fra skolene at de opplever forskjell fra barnehage til barnehage, som antas å henge sammen med kompetanse og forståelse for hva som møter barna ved inntreden i skolen. Forskning peker på at gode overganger, som sikrer læring og tilpasning for barn med spesialpedagogiske behov, krever godt planlagt samarbeid mellom dem som kjenner barnet, og skolen barnet skal starte på. Her peker intervjuene på en tendens mot at det er et forbedringspotensial, spesielt i opplevelsen fra skolene sin side.

### 1) Barneskole – Ungdomsskole

For overganger mellom barneskole til ungdomsskole, så oppleves samarbeidet som veldig bra, med overgangsprosesser som starter mer enn 8 måneder før overgangen faktisk gjennomføres. Det påpekes likevel av intervjuobjektene fra ungdomsskolene at de syns det er merkelig at det ofte skjer en økning i spesialpedagogiske vedtak like før overgangen finner sted. Fra ungdomsskolene oppleves dette som en «føre var»-ordning hvor enkelte av barneskolene er bekymret for om elevene vil klare seg på ungdomsskolen uten ekstra hjelp. Det uttrykkes frustrasjon i intervjuene fra ungdomsskolene at de må bruke ressurser på spesialundervisning på elever, som de kort tid senere opplever at de kan avvikle vedtakene rundt.

Samtidig forteller ungdomsskolene at de også mottar elever med helt klare behov som ikke har blitt tatt tak i på barne- og mellomtrinnet, som fører til merarbeid på ungdomsskolene, og elever med gap i kompetanse som de ikke klarer å hente inn innenfor den ordinære opplæringen. Det er trolig et potensiale for å redusere friksjonen mellom enhetene innenfor dette med økt samarbeid og kommunikasjon om både skolehverdag, elever og ved å etablere en tilbakemeldingskultur fra mottakende enhet til avgivende enhet for å kunne identifisere hvordan man kan redusere både antallet elever som ankommer ungdomsskolen med uhåndterte utfordringer, og elever med mer vedtak enn nødvendig.

# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (4/8)

## Rekruttering / ressurser

Rekruttering av lærere er utfordrende i hele landet. Dette reflekteres av regjeringens nye rekrutteringsstrategi lansert 12.02.24. Strategien ble lansert som en følge av svikt i søkertall til lærerutdanninger, og rapportering om at mange kommuner har store utfordringer med å skaffe lærere som har lærerutdanning.

Dette er også en utfordring i Harstad, hvor det fra tilstandsrapport for grunnskolen (2023), er oppgitt at de hadde lavere lærertetthet enn både fylkes- og landssnittet. Det har videre vært en stødig nedadgående kurve siden 2019 på andel av undervisningen som er gitt av lærere med godkjent utdanning, fra 97,2 % i 2019, til 90,7 % i 2023.

Rekruttering og ressurstilgjengelighet oppleves av intervjuobjektene som utfordrende. Dette handler om både tilgangen til nye ressurser som oppfyller kompetansekravene for tilsetting, men også tilstanden på ressurs situasjonen internt på skolene. Det blir fortalt om perioder med sentrale personer med lange sykemeldinger. Utskiftning av personalet/ ledelsen er også skissert som en utfordring, hvor det oppgis at høsten 2024 skulle det begynne fire nye rektorer og avdelingsledere. Det oppgis at den nye brannskolen har bidratt til større konkurranse i markedet for lærere, så rekrutteringsgrunnlaget oppleves også svakere enn tidligere.

Rekruttering av ansatte med riktig kompetanse og nok kompetanse er svært viktig for at skolene skal klare å gi et tilfredsstillende tilbud til elevene. Dette vil videre ha effekt på individuelt tilrettelagt opplæring, hvor et godt grunntilbud vil klare å inkludere flere av elevene med utfordringer, som kan forhindre behovet for sakkyndig vurdering og vedtak. Selv om det kan være store variasjoner fra person til person i klasserommene, tar vi som en forutsetning at det er en sammenheng mellom formell kompetanse og evne til å lede klasserom, planlegge undervisning og utvikling i et langsiktig perspektiv, og benytte seg av varierte undervisningsmetoder som vil kunne øke inkluderingen i klasserommet.

## Vedtakspraksis (1/2)

Vedtakspraksisen i Harstad kommune knyttet til tidligere spesialundervisning fremstår som i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer, og det er ikke påpekt i noen av intervjuene at den formelle vedtakspraksisen avviker fra hva som er forventet.

Det skisseres likevel noen utfordringer. Den første utfordringen handler om tilfeller hvor enkelte rektorer opplever å bli satt i et dilemma hvor de må vurdere om de skal oppfylle lovkrav, men da bruke mer midler enn de egentlig har tilgjengelig. Dette som en følge av sakkyndige vurderinger fra PPT, som rektorer skriver vedtak i henhold til, som gir et press på skolens økonomi. En annen dimensjon av dette er at skolene kan ha vanskeligheter med å finne ressurser som skal gjennomføre vedtakene. Noen skoler opplever at det skrives sakkyndige vurderinger, men så blir det opp til skolene å finne ut av hvordan de skal løse det. Dette er en utfordring som krever samarbeid med PPT for å løses, hvor man må prøve å balansere behovet for å ivareta barnets beste, samtidig som det ikke knekker skolens økonomi.

# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (5/8)

## Vedtakspraksis (2/2)

En annen tendens som intervjuene tegner opp er at det søkes om spesialpedagogiske tiltak på 7. trinn basert på et «føre var»-prinsipp før overgang til ungdomsskole. Intervjuobjektene diskuterte om dette kunne ha bakgrunn i manglende forståelse på mellomtrinnet om hva som faktisk møter elevene på ungdomsskolen, og at lærerne på mellomtrinnet frykter at elevene som så langt har klart seg noenlunde uten spesialpedagogiske vedtak vil falle gjennom på ungdomsskolen.

Når det gjelder praksis knyttet til avslutning av vedtak, så viser skolene i Harstad at fra våren 2023, hvor fire av elleve skoler avsluttet til sammen ni saker, så var det våren 2024 fem av elleve skoler som avsluttet til sammen 15 saker, og reduserte størrelsen på to vedtak.

Assistentbruken i Harstad er høy, hvor bruken av assistenter utgjør 45 % av totalt antall årstimer. Videre utgjør bruken av assistenter 48 % av alle timer gitt til spesialundervisning (og andre ressurser).

## Opplevde årsaker til høyt antall vedtak (1/2)

Det finnes ikke i relevant forskning noe ensidig svar på hvorfor man ser økning i bruk av spesialundervisning i store deler av landets kommuner. Det er imidlertid flere ting som pekes på som del-årsaker. Herunder undervisers kompetanse, hvor det fremkommer at formelt utdannede lærere rapporteres å kunne utrette mer enn ufaglærte på kortere tid med hensyn til spesialundervisning. Her ser man spesielt at riktig underviserkompetanse satt inn tidlig gir som konsekvens mindre spesialundervisning på sikt, hvor spesialundervisning gitt av ufaglærte vil bidra til å skape et gap mellom eleven og resten av klassen som blir vanskeligere og vanskeligere å tette. Er opplæringen god, vil etterspørselen etter spesialundervisning gå ned (Thygesen, Briseid, Cameron & Bobo, 2011). En annen årsak som pekes på for at antallet elever som mottar spesialundervisning øker, er at utviklingen innenfor det spesialpedagogiske feltet er tilsynelatende styrt av allerede institusjonaliserte praksisformer, og ikke av offisielle ideologiske strategier og prinsipper (Hannås, 2014). I korte trekk menes det at behovet for spesialundervisning i stor grad er knyttet til om eleven har en diagnose eller spesifikk vanske som primært avgjør om elevene får spesialundervisning, ikke det faktiske behovet. En forskningsartikkel fra 2017 (Bliksvær, Fylling, Hustad & Corneliussen) gjennomførte en undersøkelse om læreres forståelse av årsaker til høy forekomst av spesialundervisning. Denne viste at lærere forstod økt rettighetsfokus i samfunnet, et økt fokus på resultater og læringsutbytte i skolen og ressursmangel i skolen som de viktigste driverne for økning i spesialundervisning.

# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (6/8)

## Opplevde årsaker til høyt antall vedtak (2/2)

Det er ikke tydelig om Harstad tenderer mot den institusjonaliserte praksisformen, men det diskuteres mye om spesifikke diagnoser eller vansker i intervjuene, hvor en opplevelse av økningen i vansker er direkte korrelert med økningen i antall vedtak. Det ble pekt på at utfordringer man tidligere så på høyere klassetrinn beveger seg nedover i alder.

Det pekes i tillegg på en opplevelse at hvis man enten ikke ser, eller tar tak i, utfordringer på barnetrinnet, så vil det eskalere på mellomtrinnet. Dette kan tyde på at Harstad har et forbedringspotensial i å oppdage og følge opp utfordringer i tide, og sette inn de riktige tiltakene etter behov.

Når det gjelder driverne for økning i spesialundervisning som ble kartlagt i 2017, så er det nevnt i flere intervjuer at ressursmangel er en utfordring i Harstad, så vel som at befolkningen har blitt mer bevisste sine rettigheter. Dette fremkommer spesielt i saker hvor antall timer tildelt i vedtakene fraviker tilrådingene, hvilket ofte fører til klagesaker til Statsforvalteren.

## Spesialisering i skolen / spesialscole (Stangnes ungdomsskole) (1/3)

Spesialschooler i Norge er noe som har skapt debatt i lang tid, og svært mange spesialschooler har blitt lagt ned de siste tiårene på bakgrunn av et forsøk om å utjevne klasseskille i norsk skole. Hoveddelen av elever som får spesialundervisning i Norge får i dag dette ved sin hjemmeskole, men det finnes likevel en gruppe elever som får sin undervisning ved spesialschooler (Amundsen, 2014). Stangnes ungdomsskole i Harstad kan ansees å falle innunder denne kategorien. Stangnes synes å være et godt tilbud til elever i kommunen som oppfyller kriteriene for å gå på den skolen. Skolen har sterk bemanning, gode resultater på eksamen og inntrykket er at skolen settes pris på.

I intervjuene har vi diskutert hvorvidt Stangnes bør bestå, eller om den bør avvikles, elevene returneres til hjemmeskoler, og ressursene fordeles ut på de ulike enhetene. Synspunktene har variert fra at man ønsker å legge ned Stangnes under forutsetning av at ressursene fordeles ut på øvrige enheter, og enkelte rektorer uttrykker tro på at med økt ressurstilgjengelighet innenfor egen enhet, så vil man i mye større grad kunne håndtere spesialundervisning innenfor rammene av lovverket.

Andre mener derimot at Stangnes har en innretning og spesialisering som ivaretar elever på en måte som man ikke vil klare ved de andre enhetene, selv om ressursene ville blitt fordelt ut.

Et annet aspekt som diskuteres er stigmatisering som elever potensielt kan oppleve ved å gå på Stangnes, men forskning peker imidlertid på at for elever som allerede har hatt sosiale utfordringer ofte kan finne seg mer til rette, og enklere opprette relasjoner med jevnaldrende på spesialschooler (Sevendal, 2011).

# Kostnader til spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring) (7/8)

## Spesialisering i skolen / spesialskole (Stangnes ungdomsskole) (2/3)

For Harstad er det imidlertid viktig å gjøre en vurdering knyttet til to aspekter:

- 1) Hva vil gi den beste faglige kvaliteten for flest mulig elever med behov for ekstra spesialpedagogiske tiltak, og
- 2) Hva vil gi mest effekt for midlene brukt?

Disse spørsmålene trenger ikke å ha samme svar. Det er mulig at kvaliteten for de elevene som går på Stangnes er best slik skolen er organisert i dag, men med tanke på midlene som brukes på driften av skolen, så er det kun et relativt lite antall elever som får utnytte det. Fra et økonomisk perspektiv, så vil det trolig gi best effekt å fordele ressursene ut på øvrige enheter, og legge ned Stangnes med de innsparinger avslutning av drift vil gi. Kvalitetsmessig så kan det antas at stenging av Stangnes vil føre til at elevene som går der vil oppleve en reduksjon i kvalitet i tilbudet, samtidig som overgang tilbake til hjemmeskole kan bli sårbart for mange.

I perspektiv av kostnadsreduksjon, og i samstemthet med strukturprosjektet, så mener Telemarksforskning at det beste alternativet, både for kommunens kostnadsbruk, og for å kunne gi flere elever et bedre tilbud, at drift ved Stangnes burde utvikles gradvis over en periode på 3-5 år. Denne tidsperioden for utvikling er nødvendig for å opprettholde tilbudet til elevene som går der i dag, og for å skåne disse for overganger tilbake til sine nærskoler. I denne perioden reduserer man videre gradvis antall elever som kommer inn på skolen til det er slutt. Det er imidlertid viktig at fremtidige elever som ikke får et tilbud på Stangnes får den kvalitetsmessige oppfølging de vil ha krav på ved sine nærskoler.

Skolene i Harstad har andre tilbud for elever som ikke kan følge det ordinære opplæringstilbudet.

Kilhus læringsarena ble etablert i 2003 for barn på ungdomstrinnet som av ulike årsaker ikke mestret skolehverdagen på sin vanlige skole. I 2023 ble det etablert et prøveprosjekt hvor dette tilbudet ble utvidet til å gjelde for barn fra mellomtrinnet i tillegg. Det er verdt å merke seg at dette tilbudet ikke er av spesialpedagogisk art, da PPT ikke er involvert med sakkyndige vurderinger. I forbindelse med utvidelsen til mellomtrinnet var det noe debatt lokalt i Harstad vedrørende fysisk plass, og ved å sette i fare et allerede velfungerende tilbud. Telemarksforskning forstår imidlertid at behovet for et slikt tilbud til elever fra mellomtrinnet er tilstede. Som nevnt ved flere anledninger i denne rapporten, så er det en gjengs oppfatning blant intervjuobjektene om at utfordringer som tidligere var vanlig på ungdomstrinnet nå inntreffer i større grad på mellomtrinnet.

Ressurssenter lokalisert ved Seljestad ungdomsskole ble etablert fra 2019/2020 for elever på ungdomstrinnet med særskilt store tilretteleggingsbehov, og skiller seg fra tilbudet ved Kilhus ved at de med plass på ressursenteret oftere har vansker som er vedvarende. Det er imidlertid et krav om at elevene skal ha tilhørighet til i en ordinær klasse av jevnaldrende.

Det er svært viktig, spesielt for elever som sliter med utfordringer som sosial tilpasning og utagerende atferd, at alternative læringsarenaer ikke blir en hvilepute, men snarere et avbrekk som skal hjelpe elevene tilbake i ordinær skole.



# Kostnader til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) (8/8)

## Spesialisering i skolen / spesialskole (Stangnes ungdomsskole) (3/3)

Det er problematisert i intervjuene at det i stor grad er slik at hvis man først har fått plass på en alternativ læringsarena, så kommer man seg ikke ut av det igjen før grunnskoleløpet er over. Alternative læringsarenaer skal være et supplement til nærskolen, og ikke en erstatning. Et tiltak som Harstad kan vurdere i denne sammenheng er å gå vekk fra 100% alternativ læringsarena for de elevene det gjelder. Med andre ord bør en forutsetning for at man får plass være at det ikke gjelder 100% av tiden. Desto mer man mister kontakt med nærskolen, desto vanskeligere kan man anta at det vil være å komme tilbake.

Når det gjelder spesialisering på barnetrinnet, så er det mye som taler både for og mot at det er behov for et eget ressurscenter for oppfølging av barn med særskilt store behov for tilrettelegging. På barnetrinnet er fortsatt avstanden i utviklingsstadiet mellom barn med diagnoser som for eksempel Downs-syndrom kortere enn den vil bli på mellomtrinnet og videre. Skolehverdagen på barnetrinnet er i større grad preget av lek. På den annen side så er det enkelte barn som vil ha store oppfølgingsbehov uansett hva skolen faglig sett inneholder, som kan ha god effekt og fordel av oppfølging på en alternativ lokasjon, slik som ved Seljestad. Det er imidlertid mange faktorer og hensyn som må tas ved vurdering av opprettelse av et slikt tilbud, derfor vil Telemarksforskning i dette tilfellet anbefale Harstad å gjøre en mer dyptgående utredning spesifikt for opprettelse av ressurscenter for barnetrinn i kommunen.

## Assistentbruk i skolen

Basert på tall fra GSI kan man se at Harstad har et høyt antall årstimer til assistenter og annet elevrettet arbeid med 45% av alle årstimer, og at assistenter utfører 48% av alle årstimer til spesialundervisning og andre ressurser.

Med ny opplæringslov av 01.08.2024 er det som tidligere var spesialundervisning delt i tre nye kategorier, og i den forbindelse er det interessant å vurdere lovligheten av å benytte assistenter til gjennomføring av spesialundervisning. I § 11-9 i ny opplæringslov er det satt tydelige kompetansekrav til de som skal utføre individuelt tilrettelagt opplæring, hvor det gjelder samme krav til lærerkompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring som for annen opplæring. Ny lov skiller mellom individuelt tilrettelagt opplæring som krever lærerkompetanse eller annen høyere utdanning, og personlig assistanse som ikke gjelder opplæring, men heller praktisk hjelp og støtte. Kompetansekravene gjelder ikke for de som gir personlig assistanse etter § 11-4 i ny lov. Det skal nevnes at det finnes imidlertid unntak fra regelen, basert på konkrete vurdering av elevens beste.

I sammenligning med f.eks. Rana kommune så kan forskjellen i assistentbruk antas å ha en påvirkning på kommunens evne til å holde antallet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring lavere. Rana kommune har en langt høyere andel av spesialundervisningen i 2023/2024 utført av assistenter enn Harstad (64% mot 48%), men de har en langt lavere andel av det totale antallet årstimer (38% mot 45%). Dette er i tråd med hva som fremkommer av intervjuet med representant fra Rana kommune, hvor fokuset på å skape et så godt som mulig grunntilbud har vært høyt på prioriteringslisten. Andelen spesialundervisning i Rana kommune i 2023/2024 var totalt sett lavere enn hos Harstad. I den grad det er mulig, og så langt ny opplæringslov tillater, så kan det være positive effekter å hente for Harstad i forsøket på å redusere antall vedtak ved å redusere andel assistenttimer i ordinær opplæring, og benytte assistenter mer til personlig assistanse. Basert på erfaringer fra Rana kommune ser det ut til at et godt grunntilbud kan dempe behovet over tid.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (1/11)

## Samarbeid

Samarbeidet mellom PPT og barnehager oppleves som noe mer anstrengt enn for skolene, selv om dette varierer fra enhet til enhet. Dette gjelder både kontakten mellom barnehager og selve PP-tjenesten, men også til det omreisende førskoleteamet som gjennomfører vedtakene.

Bruken av førskoleteam oppleves som tidvis krevende, hvor et omreisende team ikke oppleves å kjenne barnehagen godt nok, og at de kommer inn, tar barna ut av det vanlige miljøet, gjennomfører pålagt spesialpedagogisk hjelp og drar videre. Barnehagene forteller at de savner at førskoleteamet er mer tilgjengelige, og kan bidra mer forebyggende enn det som er praksis i dag. Noen av intervjuobjektene ønsker seg at PP-rådgiverne i større grad kan brukes til veiledning i barnehagene slik at de kan ruste seg bedre for å håndtere flere saker selv uten at det blir nødvendig å skrive vedtak.

Kjennskap til barnehagene og barna er et viktig utgangspunkt for å kunne yte et godt tilbud til barna, både innenfor det ordinære tilbudet og spesialpedagogisk hjelp. I perioden 2020-2022 var Dovre kommune med i et pilotprosjekt hvor de prøvde ut et ordning hvor PPT skulle tilbringe faste, hele dager ute i barnehagene. Prosjektet omtaltes som en suksess, og fra sluttrapporten kom blant annet følgende frem:

- PPT fikk styrket det tidlige og forebyggende arbeidet
- Spesialpedagogiske hjelpemidler og metoder kan gjøre det allmenpedagogiske tilbudet bedre og mer inkluderende.
- Opplevelse av at det er enklere å ta opp ulike problemstillinger med PPT

Tendenser til at de samme erfaringene er gjort i Harstad fremkommer av intervjuene, hvor det i en av barnehagene er ansatt en egen

spesialpedagog, og hvor man evner å håndtere mer innenfor det ordinære tilbudet, som gir færre vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det fremstår som at ved å ha kompetansen på enhetene så vil man kunne både utvikle barnehagene til å bli mer inkluderende, samtidig som man i større grad klarer å samarbeide om det tidlige og forebyggende arbeidet.

Videre fremkommer det av intervjuene at flere av barnehagene opplever PPT som tidvis for byråkratiske. Det blir blant annet fortalt om at hvis man ønsker å drøfte saker med PPT som angår et barn i en tidligfase, så krever PPT samtykke fra foreldrene. Dette oppleves av barnehagen å utløse en rekke følger som fører til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp blir mer sannsynlig. PPT er imidlertid ikke av samme oppfatning, og mener de kan diskutere saker, men når det blir nevnt enkeltbarn så må de forholde seg til loven, hvor samtykke er påkrevet. Udirs veileder om spesialpedagogisk hjelp gir imidlertid begge rett:

1. *Det er viktig å være i tidlig dialog med foreldrene slik at de er innforstått med det arbeidet som blir gjort. Dersom barnehagepersonalet ønsker å drøfte bekymringen med instanser utenfor barnehagen, f.eks. spesialpedagogisk team i kommunen eller PP- tjeneste må foreldrene samtykke til dette.*
2. *Barnehagepersonalet kan likevel drøfte saken anonymt med eksterne instanser. Ved samarbeid med andre må regler for samtykke og taushetsplikt overholdes.*

Å klarlegge for både PPT og barnehager rutiner for anonym drøfting av saker, og hva som kreves hvis saken ikke skal drøftes anonymt vil kunne bidra til barnehagene får mer nytte av PPT.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (2/11)

## System

Spesialpedagogisk hjelp skal ha en hensikt og skal være tilpasset barnet det gis til, og skal være begrunnet i et faktisk behov. Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp har varighet oppad begrenset til ett år, som medfører at den enkeltvedtaket utløser rettigheter for har krav på de ytelser som vedtaket bestemmer i hele vedtakets varighet. For å redusere antallet vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, kan Harstad søke å avslutte flere vedtak før naturlig avslutning.

Vi har fått oversikt over vedtak som avsluttes i barnehage, både i henhold til § 31 og § 37. Oversiktene gir ikke innsikt i innholdet i vedtakene, men trenden viser at det avsluttes færre vedtak i barnehageåret 2023-2024 enn det gjorde de to foregående barnehageår. Det kan være grunnet at vedtakene som er gjort de siste årene er bedre tilpasset barnas behov, og at tilrådinger og vedtak er bedre justert mot barna. Det kan imidlertid også tolkes andre veien, hvor Harstad har vist mindre evne til å avslutte vedtak. Det kommer også frem av oversikten at kommunen har mange små vedtak. Dette omtales mer under temaet førtilmeldingsfasen, hvor styrking av grunntilbud kanskje kunne bidratt til å redusere antall små vedtak.

Systemet for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene i Harstad er i dag sentrert rundt et omreisende førskoleteam. Dette er en løsning som har både positive og potensielt negative effekter ved seg som organiseringsform. På den ene siden blir det sagt i flere intervjuer at det er ønskelig med et tettere samarbeid med PPT, og at med mer tilstedeværelse vil man kunne håndtere flere saker i det ordinære tilbudet. Dette oppleves det ikke at gjeldende organiseringsform kan gi, hvor det nevnes at mye tid forsvinner til forflytning mellom enhetene. I tillegg oppleves det som ugunstig at når barna skal få hjelp legges opp etter førskoleteamets kalender, og kan bli gjennomført når det normalt skal være sovetid eller spisetid.

Samspeillet mellom førskoleteamet og barnehagene omtales også som tidvis anstrengt, hvor man opplever fra barnehagenes side at førskoleteamet ankommer barnehagen og henter barn ut av avdelingene for å gjennomføre pålagt spesialpedagogikk på grupperom, hilser ikke på de ansatte i barnehagen og så videre. En slik opplevelse er nødvendigvis ikke representativ for alle barnehagene. Det er noen barnehager som trekker frem samarbeidet som svært godt, men dette (blant de vi har intervjuet) er i stor grad barnehagene som har kompetanse på spesialpedagogikk i enheten. Når det ikke er kompetanse på enheten, kan avhengigheten til førskoleteamet/PPT bli stor, og ved en opplevd følelse av å ikke bli møtt på en god måte, kan det gi grobunn for konflikter og et svakere samarbeidsklima.

Positive effekter ved gjeldende organiseringsform er at det skaper et sterkt fagmiljø blant de ansatte i førskoleteamet, og det gir en mer fleksibel organisasjon som kan omdisponeres til der behovet er størst.

Med bakgrunn i ovennevnte fordeler og ulemper mener Telemarksforskning det vil være hensiktsmessig å vurdere en omorganisering av førskoleteamet for å skape en større tilhørighet blant de ansatte i førskoleteamet til enkelte enheter, og til personalet der. En slik omorganisering kan gjøres ved at teamet fordeles på kretser, og ikke enkelte enheter, som gir en viss fleksibilitet sammen med økt tilstedeværelse. Med mindre tid brukt til forflytning mellom enhetene, kan dette anvendes til eksempelvis veiledning og forebygging. Ved beslutning om omorganisering av førskoleteamet blir det imidlertid svært viktig å innføre tiltak for å beholde de positive effektene av et sterkt fagmiljø for å kunne utnytte dette også i fremtiden. Dette kan f.eks. løses ved å sette av én dag i uka hvor de ansatte fra førskoleteamet arbeider fra samme sted, litt likt løsningen som allerede eksisterer.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (3/11)

## System (2/2)

Økonomiske beregninger knyttet til en omorganisering av førskoleteamet er ikke utført særskilt, da det ikke er noen direkte effekter å hente fra en omorganisering hvis vi ser på lønnskostnader som primær økonomisk driver. Telemarksforskning mener imidlertid at en omorganisering av førskoleteamet fra å være ambulerende i hele kommunen til å være organisert i faste klynger vil kunne forbedre teamets evne til å jobbe forebyggende og systemrettet for å støtte både barn og ansatte på en bedre måte. Førskoleteamet består av 6 stillinger – som vi anbefaler får ansvar for hvert sitt faste geografiske område i kommunen. Løsningen bør imidlertid ikke utgjøre 100 % av tilgjengelig tid for de ansatte i teamet, da det stadig vil være behov for skreddersydde løsninger for enkelte barn. Assistanse iht. barnehagelovens § 37 bør fortsatt ligge til barnehagene. Økonomiske effekter av dette tiltaket faller innunder beregningene i kapittel 3, hvor vi har estimert effekten av et styrket grunntilbud på tvers av alle anbefalinger. Denne anbefalingen hensyntar at Harstad har både private og kommunale barnehager, og begge kategorier barnehager som får støtte av førskoleteamet i dag vil fortsette å få dette, men med økt tilstedeværelse og veiledning.

I tilsynsrapport av 21.06.24 *Kommunens arbeid for sikre at retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt* har kommunen fått en rekke påpekninger om korreksjoner knyttet til interkontrollen vedrørende spesialpedagogisk hjelp.

Internkontroll er et system av rutiner og prosesser som en organisasjon, som en kommune, etablerer for å sikre at aktivitetene utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og interne retningslinjer. Når det gjelder spesialundervisning, er internkontroll spesielt viktig av flere grunner:

- 1. Sikre rettigheter og tjenester:** Internkontroll hjelper til med å sikre at barnet som har behov for spesialundervisning, mottar de tjenestene og den støtten de har rett på. Dette inkluderer identifisering av behov, utarbeidelse av individuelle utviklingsplaner (IUP), og at tiltakene som settes i verk faktisk bidrar til barnets læring og utvikling.
- 2. Kvalitetssikring:** Gjennom internkontroll kan kommunen overvåke og evaluere kvaliteten på den spesialpedagogiske hjelpen som tilbys. Dette sikrer at opplæringen er effektiv og tilpasset hver enkelt barns behov, og at lærere og annet personell har nødvendig kompetanse.
- 3. Effektiv ressursbruk:** God internkontroll bidrar til mer effektiv bruk av kommunens ressurser ved å sikre at tjenestene er målrettet og tilpasset behovene til de som virkelig trenger dem. Dette kan redusere unødvendige utgifter og sikre at midlene brukes der de har størst effekt.
- 4. Kontinuerlig forbedring:** Internkontrollsystemer legger til rette for kontinuerlig overvåking og forbedring av spesialpedagogisk hjelp. Når det gjelder å redusere kostnader, kan god internkontroll bidra på følgende måter:

I rapporten fikk kommunen pålegg om korreksjon knyttet til både tilmelding, vedtak og gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp. Resultatene fra tilsynsrapport kan både være en årsaksforklaring på Harstad kommunes utfordringer med det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagene, samt at den kan nyttes som et verktøy for å øke internkontrollen, og med det medføre fordeler knyttet til kostnadsreduksjon og kvalitet i tilbudet.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (4/11)

## Førtilmeldingsfasen

Som tidligere beskrevet, så vil riktig og nok kompetanse blant ansatte, enten i skole eller barnehage, ha positive effekter på etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp.

I intervjuene er det flere i kommunen som påpeker at det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen kunne vært styrket, og at dette kunne ført til mindre behov for spesialpedagogiske vedtak. Dette handler om inkludering i barnehagen, og det var en gjengs oppfatning blant intervjuobjektene om at de i stor grad kunne bli bedre på å iverksette tidlig innsats innenfor det allmennpedagogiske. Spesielt ble det trukket frem at vedtak knyttet til språk i større grad burde kunne håndteres mer på de enkelte avdelingene, fremfor å trekke barn ut for å få spesialpedagogisk hjelp.

Det rapporteres fra flere om at det oppleves at det har vært en dreining i barnehagene, hvor det tidligere var en mer «vent og se»-holdning til barn med behov som kunne utvikle seg til vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det var spesielt småbarnsavdelingene som i liten grad meldte inn barn, mens det har endret seg til at de nå oftere tar tak i utfordringer tidlig, som kan bidra til å redusere behovet på sikt.

## Rekruttering / ressurser

I barnehagene i Harstad ble det først oppgitt at det manglet 28 pedagoger, mens det i løpet av prosjektet har blitt justert til at det per 04.09.24 er 13 pedagoger på dispensasjon fra kompetansekravene, med trolig 4-5 til som vil få dispensasjon i nær fremtid.

Rekruttering og det å beholde barnehagelærere og pedagoger har vært en vedvarende utfordring på nasjonalt nivå. Tilbake i august 2018 ble grunnbemanningsnormen i barnehager lovfestet, og fra 2017 ble pedagognormen skjerpet. Tall fra desember 2018 viste at allerede kort tid etter grunnbemanningsnormen ble lovfestet, så var det kun litt over halvparten av barnehagene som oppfylte kravene om minimum en barnehagelærer/pedagogisk leder per 14. barn over 3 år, og per 7. barn under tre år.

Det er rekordlav søknad til lærerutdanningene nasjonalt, noe som også gjør seg gjeldende i Harstad. I tillegg beskrives arbeidsmarkedet som relativt stramt med lav tilgang på både pedagoger og annen bemanning. Dette er utfordrende.

I intervjuene så er det nær sagt ingen som peker på at de opplever bedring i rekrutteringssituasjonen i Harstad, og flere peker på dette som en årsak til høyt antall vedtak. Som en konsekvens av utfordringer med rekruttering, oppleves det at grunntilbudet i barnehagene blir svakere, som igjen kan føre til en økning i spesialpedagogiske vedtak. Dette er en sirkel det er nødvendig å bryte.



# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (5/11)

## Overganger (1/2)

Ved å se på tidligere forskning har forskere ved Kunnskapssenter for utdanning utarbeidet fem prinsipper som må ivaretas for å sikre best mulig overgang fra barnehage til skole. Disse prinsippene er:

- **transparens** – at foresatte og barna må vite og forstå hva barnehage og skole gjør
- **prosess** – overgangen fra barnehage til skole er en prosess, ikke en enkelthendelse
- **kontinuitet** – at det er en sammenheng mellom det som skjer i barnehagen og det som skjer på skolen
- **relasjoner** – godt samarbeid og partnerskap
- **hybrid pedagogikk** – en pedagogikk som bygger på både barnehagens og skolens praksis

Av prinsippene ovenfor er Telemarksforskings forståelse at Harstad i stor grad klarer å ivareta de fleste på en god måte, men spesielt når det gjelder kontinuitet så fremkommer det av intervjuene utfordringer som ansatte ved barnehager og skoler opplever i forbindelse med overgangen mellom dem.

For ansatte i barnehagene som er involvert i prosessene for overgang fra barnehage til skole, så er det en opplevelse av at veldig mye av ansvaret ligger plassert til barnehagene. De opplever imidlertid at prosessene fungerer godt, og at samarbeidet i det store og det hele er godt (selv om dette varierer fra enhet til enhet). Den største utfordringen i følge de ansatte i barnehagene er at de mener at kontaktlærerne ikke er utpekt i god nok tid. I dette ligger det at man opplever at barna ikke får den hjelpen de har behov for i tide, og at skolene i noen grad må «oppdage på nytt» hvilke utfordringer barna har, før de får satt inn tiltak, selv om barnehagene har forsøkt å formidle dette tidlig.

I prosessperspektivet ser man også forskjeller fra enhet til enhet, hvor i noen tilfeller så deltar blant annet ikke PPT i overgangsmøter, og man har litt forskjellige tilnærminger. Vi har også fått opplyst at barn i overgangen til skole har et skifte av rådgiver hos PPT, som ofte er utenfor organisert samarbeid i overgangen. Skifte av rådgiver kan ha både fordeler og ulemper. Ulempene knyttet til manglende kontinuitet i overgangen kan innebære at viktig informasjon om barnets behov og tilrettelegging ikke blir overført, foreldre og barn kan oppleve usikkerhet og mangel på støtte i en allerede sårbar overgangsperiode, og det kan oppstå risiko for forsinkelser i få på plass nødvendig støtte ved skolestart. Dette er imidlertid utfordringer som kan løses med samarbeid, og det er, etter Telemarksforskings syn, ikke en absolutt nødvendighet at man ikke skifter PP-rådgiver. Fordeler med ny rådgiver kan innebære nye perspektiver og tilnærminger til spesialundervisning som kan være til barnets beste, i tillegg til at overgangen kan tjene som en mulighet til å revurdere barnets behov for tilrettelegging i lys av skolens ressurser og rammer.

Når det gjelder avslutning av spesialpedagogiske vedtak ved overgang til skole, så er kontinuitet i støtte og tilrettelegging viktig for foreldre og barns trygghet og utvikling, men dette kan løses av en klar plan. Noen foreldre kan også sette pris på en ny start for barnet. Det må imidlertid skilles på barn med store og vedvarende støttebehov, og barn med mindre vansker som kan håndteres av et godt grunntilbud. Også her kan det være til barnets beste å få nye perspektiver på støttebehovet. Telemarksforskning anser ikke avslutning av vedtak som en ensidig god løsning eller vice versa. For å sikre en best mulig overgang fra barnehage til skole, er det viktig med et godt samarbeid mellom alle involverte parter, inkludert foreldre, barnehage, skole og PPT. Utfordringer knyttet til manglende samarbeid og avslutning av vedtak i overganger bør håndteres i prosessen for overgang som inkluderer overføringsmøter, besøk hos ny skole – og resultere i en klar plan for hvordan barnets spesialpedagogiske behov skal møtes i skolen.



# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (6/11)

## Overganger (2/2)

I noen tilfeller kan det bety at man beholder vedtak i overgangen, og i andre at man prøver en periode uten vedtak for å se om endrede krav og rammer i skolen kan medføre en positiv utvikling for barnet.

Det kan være fordelaktig at Harstad kommune velger ut en overgangsprosess som de opplever som særskilt god, og anvender denne som fast prosess før øvrigheten av enheter. Dette må ikke misforstås som at Harstad ikke har overgangsprosesser, men det er Telemarksforsking's inntrykk at ulikheten i praksis fra enhet til enhet (inkludert bruk av støttefunksjoner) er ulik nok til at en revidering av prosessbeskrivelsene og samordning av praksis på tvers av enheter kan gi overgangsprosesser som i større grad ivaretar alle barn med spesialpedagogiske behov.

I arbeidet med å definere ny enhetlig prosess for overgang, bør man inkludere rolle/ansvarsbeskrivelser for medlemmer av førskoleteamet og PP-rådgiver i prosedyren. Fordelene ved å sikre deltakelse i overganger for disse kan tidvis være sammenfallende, hvor hovedpoenget er å fungere som brobyggere i overgangen, sikre at nødvendig informasjon om barnet blir overført til skole, og være en støtte til foreldre i overgangen.

## Vedtakspraksis (1/2)

Vi har fått tilgjengeliggjort prosedyre for *Egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud § 37* av kommunen, som skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Det er beskrevet tidligere i rapporten hva som inngår i § 37, men det er viktig å påpeke at forskjellen fra § 31 er at det ikke er krav til sakkyndig vurdering.

I prosedyren som gjelder for § 31 fremkommer det følgelig at vedtakspraksisen er noe mer omfattende, med samarbeid med PPT og førskoleteamet. I forbindelse med vedtakspraksis knyttet til § 31 blir det tatt opp i intervjuene at barnehagene opplever at det ofte tar lang tid å få fattet vedtakene på grunn av lang saksbehandlingstid med sakkyndig vurderinger. Barnehagene uttrykker imidlertid både forståelse og sympati for at den store pågangen av saker fører til lengre behandlingstid. Lang saksbehandlingstid kan ha flere årsaker, herunder forsinket samtykke fra foreldre, når på året saken sendes til PPT og sårbarhet i personell hos PPT (eksempelvis sykemeldinger).

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (7/11)

## Vedtakspraksis (2/2)

Dette er ikke nødvendigvis årsaker det er enkelt å gjøre så mye med, men det blir desto viktigere å sørge for at barn likevel får hjelpen de trenger inntil tilråding, og eventuelt vedtak foreligger. Forskning peker på at det er en splitt mellom barnehager hvor noen er proaktive med tiltak, og tilrettelegger i påvente av vedtak, mens noen forholder seg passive til vedtak foreligger.

Av intervjuene vises det at dette kan synes å passe også i Harstad kommune, men ikke fordi barnehagene unngår å fatte tiltak av vrang vilje. Det pekes i hovedsak på utfordringer med kompetanse. KOSIP-resultater peker på at kompetanse innen spesialpedagogikk er noe barnehageansatte ønsker mer av. Med bakgrunn i dette kan det ofte bli en nødvendighet å vente på tilråding fra PPT og vedtak før tiltak blir satt i verk. Det er som nevnt et omreisende førskoleteam som utfører spesialpedagogisk hjelp. For de barnehagene som ikke har denne kompetansen fast, så blir det utfordrende å gi god støtte til barn med særlige behov.

Dette eksemplifiseres ytterligere ved å se på Bjørnebåsen barnehage, som har en styrer med spesialpedagogisk tilleggsutdanning, og en ansatt pedagogisk leder som har spesialpedagogisk utdanning. I denne barnehagen, som har kompetansen varig og tett på barna, er det ingen vedtak for barn i «gråsonen». Det meste håndteres i det ordinære tilbudet, og det er kun barn med diagnoser som Downs syndrom eller autisme som har vedtak. Av alle barna i Bjørnebåsen barnehage var det bare 4% som fikk spesialpedagogisk hjelp. Det kom eksplisitt frem i intervjuene at det opplevdes å gi stor verdi for barna å ha kompetansen så tett på, samtidig som det ga avlastning til PPT, og det førte til at de kunne håndtere ting internt som trolig ville utløst vedtak hvis kompetansen ikke var der.

Barnehagene skiller seg også noe fra skolene når det gjelder vedtakspraksis ved at det er barnehagemyndigheten som fatter vedtakene for barnehagene basert på tilrådinger fra PPT, og ikke den enkelte styrer. På skolene er det rektor som fatter vedtak.

## Opplevde årsaker til høyt antall vedtak

Blant intervjuobjektene er det enkelte gjengangere blant årsaker til høyt antall vedtak som trekkes frem. På den ene siden nevnes det en opplevd økning i autisme, herunder barn med store og vedvarende behov. På den andre siden så påpekes mangel på ressurser og kompetanse, svakere oppfølging av barn fra foreldrene, for lite fokus på tidlig innsats, og opprettholdelse av innsats over tid. Dette er mer rettet mot barn med forbigående utfordringer slik som språkvansker, sosiale utfordringer og utagering. Det har også blitt uttalt at barnehagene har beveget seg bort fra å vente og se om ting går over av seg selv, til å være mer aktive med å hjelpe barnet og iverksette tiltak tidlig. I Stortingsmeldingen *Tett på – tidlig innsats* kom det nye krav om å sette inn tiltak raskere enn før, og dette fremstår det som at barnehagene i Harstad gjør på en god måte. På kort sikt kan dette gi en opplevelse av økning i behov for spesialpedagogikk, men på lang sikt kan det gi Harstad gevinster ved at man evner å gi barna mestring og inkludering tidlig, som kan føre til et mindre behov for spesialpedagogiske tiltak senere i utdanningsløpet.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (8/11)

## Spesialisering i barnehagen (1/2)

Et alternativ for å redusere kostnader til spesialpedagogisk hjelp kan være å øke spesialiseringen i barnehagene, hvor eksempelvis én eller noen få barnehager kan utdanne seg og bli gode på å håndtere barn med autismespekterforstyrrelser, og andre igjen som er spesielt gode på barn med Downs-syndrom. Spesialisering i barnehager er ikke utbredt i Norge, og i stor grad et storby-fenomen, slik det er i dag. Dette henger trolig sammen med at man er avhengig av en større og jevn masse med barn med de samme utfordringene. Store variasjoner fra år til år kan gjøre det vanskelig å drive en barnehage med sterke krav til inntak.

En fremtredende potensiell fordel med å øke spesialiseringen i Harstad er å få utnyttet ressurser på en mer effektiv måte. Fremfor å ha flere med kompetanse på autisme i ulike barnehager, kan man ha flere ansatte med denne kompetansen i samme barnehage, og utnytte disse bedre ved at de kan håndtere flere barn i samme barnehage. I forbindelse med autisme så er Early Intensive Behavioral Intervention (EIBI) anbefalt av habiliteringen ved UNN, og ved å samle flere barn med samme diagnose, kan man i større grad jobbe slik habiliteringstjenesten anbefaler.

Økt spesialisering er imidlertid ikke uten potensielle ulemper. Noen foreldre ønsker ikke at barn skal gå i spesialbarnehager. Dette kan henge sammen med utviklingsstadier, hvor et barn med Downs-syndrom ikke er så langt unna andre barn i utvikling at de ikke kan leke og fungere på en god nok måte i en vanlig barnehage. Økt stigmatisering og mangel på samvær med jevnaldrende uten lignende diagnose kan oppleves vanskelig for noen foreldre ved at man forsterker barnets inntrykk av at det er «annerledes». Det er videre stor variasjon i funksjonsevne blant barn med Downs-syndrom og autisme. Det kan bli vanskelig for Harstad å tvinge gjennom at barn med ulike utfordringer skal plasseres i barnehager langt unna nærområdet, på tross av at barnet kanskje kan få det beste tilbudet der.

Et annet alternativ kan være opprettelse av egne avdelinger ved utvalgte barnehager for barn med spesielle og sammensatte behov kan være en løsning, dette er opprettet i Porsgrunn kommune, men det kan medføre både fordeler og ulemper:

Potensielle fordeler:

- 1. Spesialisert omsorg og støtte:** En egen avdeling kan tilby tilpassede ressurser og spesialisert personale som er trent til å møte de unike behovene til barn med spesielle behov.
- 2. Tilpasset læringsmiljø:** Avdelingen kan utformes med tanke på barnas spesielle behov, med tilpasset utstyr og materialer som fremmer læring og utvikling.
- 3. Fokuseret oppmerksomhet:** Barna kan motta mer individuell oppmerksomhet og støtte i en egen avdeling, noe som kan være vanskeligere å oppnå i en integrert setting.
- 4. Faglig samarbeid:** Det er lettere å implementere tverrfaglig samarbeid mellom ulike spesialister, som ergoterapeuter, logopeder og spesialpedagoger, når de jobber innenfor samme avdeling.
- 5. Trygghet og forutsigbarhet:** Et spesialtilpasset miljø kan gi barna en følelse av trygghet og forutsigbarhet.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (9/11)

## Spesialisering i barnehagen (2/2)

Potensielle ulemper:

- Manglende inkludering:** Å skille barn med spesielle behov fra sine jevnaldrende kan føre til sosial isolasjon og hindre muligheter for inkludering og naturlig samspill.
- Stigmatisering:** Det kan oppstå en risiko for stigmatisering når barn med spesielle behov plasseres i en separat avdeling, noe som kan påvirke deres selvbilde og sosiale integrering.
- Mindre eksponering for mangfold:** Barn uten spesielle behov går glipp av muligheten til å lære om og verdsette mangfold dersom de ikke har jevnlig interaksjon med barn som har ulike behov.
- Kostnader:** Etablering og drift av en spesialisert avdeling kan være kostbart, og krever investering i spesialutstyr, opplæring av personale og muligens høyere bemanningstetthet.
- Potensiell isolasjon fra lokalsamfunnet:** Barna kan føle seg mindre integrert i lokalsamfunnet hvis de tilbringer mesteparten av tiden i en separat avdeling.
- Fleksibilitet:** En separat avdeling kan være mindre fleksibel i forhold til å tilpasse seg endringer i barnets behov eller i tjenestetilbudet.

En tilnærming som kan føre til en naturlig spesialisering kan gi den ønskede effekten over tid. Hvis en barnehage klarer å bygge et rykte som en spesielt god barnehage i forbindelse med f.eks. autisme eller Downs syndrom kan man, så lenge det er fritt barnehagevalg, kanskje få en økning av foreldre som søker sine barn dit.

## Styrking av grunntilbud barnehager (1/2)

|                                                                                | Harstad 2020 | Harstad 2023 | Kostragruppe 09 |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-----------------|
| Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager (B) *)**)       | 201 289      | 202 334      | 212 038         |
| Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage (B) *) | 185 302      | 192 759      | 213 532         |

Av tabellen over, som viser utdrag av tall fra Kostra knyttet til driftsutgifter per barn, forstår vi følgende:

- Harstad kommune bruker netto mindre per barn enn Kostragruppe 09.
- Harstad kommune bruker brutto mindre per barn enn Kostragruppe 09 i kommunale barnehager.

Av beregninger som er gjort i kapittel 3 i denne rapporten, knyttet til innsparing ved reduksjon i andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, har vi beregnet et innsparingspotensial på MNOK 1,11 – 1,56. Dette er en innsparing man må forvente på sikt som følge av et styrket grunntilbud. På den andre siden ser vi at Harstad, sammenlignet mot Kostra Gruppe 09, har en effektiv drift per barn. Det er totalt 1226 barn i barnehagene i Harstad, og hvis man ser på differansen mellom Harstad og Kostra Gruppe 09, så burde netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, for barn i barnehager være MNOK 11,89 høyere enn per i dag.

I avveiningen mellom et styrket grunntilbud og reduksjon i andelen barn med spesialpedagogisk hjelp, synes det at reduksjon i andelen barn med vedtak gir en lavere økonomisk innsparing, enn hva det vil utgjøre å beholde driftsutgiftene på et nåværende nivå for barnehagesektoren generelt.

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (10/11)

## Styrking av grunntilbud barnehager (2/2)

Knyttet til oppdragets problemstilling, synes det å være en sammenheng mellom netto driftsutgifter per barn i barnehage og andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp.

Som tidligere beskrevet i rapporten, så er det ofte en sammenheng mellom hvor godt grunntilbudet er i barnehagene, og andelen barn med spesialpedagogiske vedtak. Det eksisterer derfor et mulighetsrom for Harstad til å øke ressursbruken knyttet til grunntilbudet, spesielt innen inkludering og forebygging for å redusere andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Av tabellen til høyre ser vi at det er noen barnehager som har spesielt høye andeler av barna med spesialpedagogiske vedtak, og det anbefales at det vurderes å sette inn ytterligere tiltak for målrettet reduksjon i andelen ved disse enhetene. Se markering i rødt for prioritet 1 og gult for prioritet 2.

| BARNEHAGE/ENHET                | Prosentvis andel barn med spesialpedagogisk hjelp 2023 |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Bjørnebasen                    | 4 %                                                    |
| Dalsletta                      | 4 %                                                    |
| Furuberget                     | 7 %                                                    |
| Grønnebakkan                   | 4 %                                                    |
| Holtet                         | 6 %                                                    |
| Kasfjord Montessori            | 3 %                                                    |
| Læringsverkstedet Bygdestua    | 3 %                                                    |
| Læringsverkstedet Kanebo       | 4 %                                                    |
| Læringsverkstedet Løvåsen      | 0 %                                                    |
| Trondenes                      | 7 %                                                    |
| Bergsengveien familiebarnehage | 0 %                                                    |
| Mølnholtet familiebarnehage    | 0 %                                                    |
| Småtroll familiebarnehage      | 0 %                                                    |
| Øyriket - Finnvika             | 15 %                                                   |
| Heggen - Blåbærdalen           | 2 %                                                    |
| Heggen - Gullhaugen            | 11 %                                                   |
| Heggen - Sletta                | 0 %                                                    |
| Heggen - Utsikten              | 5 %                                                    |
| Nordhusan - Barnely            | 7 %                                                    |
| Nordhusan - Bergseng           | 4 %                                                    |
| Nordhusan - Ervik              | 4 %                                                    |
| Nordhusan - Froskedammen       | 7 %                                                    |
| Nordhusan - Hagebyen           | 12 %                                                   |
| Sørhusan - Byggekllossen       | 6 %                                                    |
| Sørhusan - Breivik             | 4 %                                                    |
| Sørhusan - Fauskevåg           | 13 %                                                   |
| Sørhusan - Gausvik             | 13 %                                                   |
| Sørhusan - Høgtholtet          | 2 %                                                    |
| Sørhusan - Medkila             | 5 %                                                    |
| Sum                            | 64 barn av 1226 / 5,2 % andel                          |

# Kostnader til spesialpedagogisk hjelp og styrket tilbud til førskolebarn (11/11)

## Minoritetsspråklige barn

12 prosent av barnene i barnehagene i Harstad kommune er minoritetsspråklige. Disse er noe fordelt utover de ulike enhetene, men det er likevel tydelig at enkelte enheter har en stor andel.

Av oversikt over vedtaksårsaker i barnehager fra *Harstad kommune – tilgjengelig statistikk (2)* ser vi at det er flere vedtak knyttet til språkvansker, men dette har ikke nødvendigvis en sammenheng med minoritetsbakgrunn. Det kan like gjerne gjelde etniske norske barn med språkutfordringer.

Fra *Tilstandsrapport for barnehagen 2023* ser vi at det beskrives et utfordringsbilde for enkelte barnehager som opplever å ha høye andeler med minoritetsspråklige barn, men uten at det følger med ekstra ressurser. Videre beskrives flere utfordringer, som for eksempel mangel på felles språk, tilrettelegging av det pedagogiske tilbudet som også inkluderer minoritetsspråklige barn, manglende kunnskap om barnets kultur og tidkrevende samarbeid mellom barnehage og hjem.

Andelen minoritetsspråklige barn kan være en bidragsfaktor til økt kompleksitet i det allmennpedagogiske tilbudet i barnehagene i Harstad, men på et overordnet nivå så synes det ikke å være en direkte korrelasjon mellom andel minoritetsspråklige barn og andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp hvis man sammenligner enhet for enhet. Det kan likevel være relevant for Harstad å vurdere å benytte deler av kommunens integreringsmidler til å styrke det allmennpedagogiske tilbudet i de barnehagene med høyest andel minoritetsspråklige. Dette vil trolig kunne ha en indirekte effekt på andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i de barnehagene det gjelder, selv om det ikke er en åpenbar sammenheng. Innretning av en slik ordning må drøftes som en del av kommunens styringsdialog.

| BARNEHAGE/ENHET                | Andel barn minoritetsspråklige | Prosentvis andel barn med spesialpedagogisk hjelp 2023 |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Bjørnebåsen                    | 2%                             | 4 %                                                    |
| Dalsletta                      | 4%                             | 4 %                                                    |
| Furuberget                     | 4%                             | 7 %                                                    |
| Grønnebakkan                   | 11%                            | 4 %                                                    |
| Holtet                         | 0%                             | 6 %                                                    |
| Kasfjord Montessori            | 0%                             | 3 %                                                    |
| Læringsverkstedet Bygdestua    | 0%                             | 3 %                                                    |
| Læringsverkstedet Kanebo       | 0%                             | 4 %                                                    |
| Læringsverkstedet Løvåsen      | 0%                             | 0 %                                                    |
| Trondenes                      | 7%                             | 7 %                                                    |
| Bergsengveien familiebarnehage | 13%                            | 0 %                                                    |
| Mølnholtet familiebarnehage    | 0%                             | 0 %                                                    |
| Småtroll familiebarnehage      | 13%                            | 0 %                                                    |
| Øyriket - Finnvika             | 0%                             | 15 %                                                   |
| Heggen - Blåbærdalen           | 3%                             | 2 %                                                    |
| Heggen - Gullhaugen            | 49%                            | 11 %                                                   |
| Heggen - Sletta                | 55%                            | 0 %                                                    |
| Heggen - Utsikten              | 6%                             | 5 %                                                    |
| Nordhusan - Barnely            | 52%                            | 7 %                                                    |
| Nordhusan - Bergseng           | 4%                             | 4 %                                                    |
| Nordhusan - Ervik              | 0%                             | 4 %                                                    |
| Nordhusan - Froskedammen       | 7%                             | 7 %                                                    |
| Nordhusan - Hagebyen           | 29%                            | 12 %                                                   |
| Sørhusan - Byggekllossen       | 29%                            | 6 %                                                    |
| Sørhusan - Breivik             | 19%                            | 4 %                                                    |
| Sørhusan - Fauskevåg           | 0%                             | 13 %                                                   |
| Sørhusan - Gausvik             | 0%                             | 13 %                                                   |
| Sørhusan - Høgholtet           | 7%                             | 2 %                                                    |
| Sørhusan - Medkila             | 0%                             | 5 %                                                    |
| Sum                            | 150 barn – 12%                 |                                                        |



# PP-tjenesten og tilrådingspraksis

## Kan PPT sin tilrådingspraksis være en årsak til høye spesialpedagogiske kostnader i Harstad?

I de kvalitative intervjuene ble det stilt spørsmål om hvorfor så mange flere barn og unge i Harstad enn i sammenlignbare kommuner får spesialpedagogiske tiltak, hvorfor vedtakene er større og om de sakkyndige vurderingene er spesielt omfattende sammenlignet med andre kommuner. Som pekt på tidligere i rapporten er det 9,11 % av elever i skolen og 5,2 % av barn i barnehagen i Harstad som får spesialpedagogiske tiltak. Gjennom utredningen har vi forsøkt å peke på mulige årsaker til den høye forekomsten av slike tiltak og funnet at det er sammensatte årsaker som består av en rekke faktorer. Blant annet ser vi at manglende spesialpedagogisk kompetanse i enhetene, kultur for å vente med mulige tiltak til sakkyndig vurdering er gjennomført og manglende samarbeid med PPT i førtilmeldingsfasen kan være noe av svaret. I vår analyse finner vi ikke at årsaker til høye spesialpedagogiske tall skyldes PPT sin tilrådingspraksis. Vi opplever derimot at PPT har lange ventelister og strever med å komme ajour med alle tilmeldte saker grunnet presset kapasitet. PPT er organisert i et vertskommunesamarbeid, og vi er opplyst om at det ikke er like omfattende behov i de samarbeidende kommunene, noe som kan tyde på at forklaringen på økningen ligger lokalt i oppvekstenhetene i Harstad. Nettopp forbedret samarbeid mellom barnehager, skoler og PPT har potensiale for å kunne redusere noe av behovet for spesialpedagogiske tiltak. Gjennom tidlig innsats, rådgiving fra PPT og utprøving av mulige tiltak kan bidra til å avverge en del tilmeldinger. Man har også potensiale til å redusere eller avslutte vedtak før perioden er nådd, noe som ikke skjer i utstrakt grad i Harstad. Det er et ønske fra både barnehage, skole og PPT selv at det nye mandatet til PPT fører til mer proaktiv jobbing og veiledning ute i felten. Dette arbeidet er allerede i gang høsten 2024 og har et stort potensiale for effekt på både kvalitet i barnehage og skole, samt økonomisk ettersom bedre veiledning kan føre til færre tilmeldte saker. PPT ønsker selv å jobbe proaktivt ute i tjenestene,

fremfor å bli overarbeidet med lange ventelister med sakkyndige vurderinger. Ut fra PPT sin bemanning skal det være mulig å snu ressursene til å jobbe mer forebyggende, men det forutsetter også en kulturendring ute i oppvekstenhetene. Overgangene mellom barnehage og skole, og mellomtrinn og ungdomstrinn er en sårbar fase for barn med særlige behov. Derfor er det viktig at PPT blir en overbyggende instans som følger barnet i prosessen som overgangen er. Det er ikke nødvendig at det er samme PP-rådgiver som følger barnet over i ny enhet, selv om dette kan ha fordeler. Dette er omtalt tidligere i rapporten.

I sammenligning med Rana og Kristiansund kommune så kan det ved første øyekast se ut til at Harstad har en langt mer kostbar individuelt tilrettelagt opplæring enn andre kommuner, og tallene presentert for dette er interessant. Rana har en langt lavere andel av barn som får individuelt tilrettelagt opplæring, men nesten like høy ressursbruk som andel av totalt antall timer til undervisning (26 % mot 30 %), hvilket taler for at de, til tross for andelen, har en praksis hvor hver elev koster mer enn de gjør i Harstad. I Kristiansund er det motsatt, hvor andelen er mye høyere enn i Harstad, men ressursbruken langt lavere (19 % mot 30 %). Basert på intervjuet gjennomført med Kristiansund, så er årsaken til dette at vedtakstimer er tildelt relativt jevnt, hvor de med små behov trolig får mer hjelp enn de behøver, mens de med store behov trolig får noe mindre hjelp enn nødvendig. Dette viser at antall vedtak ikke nødvendigvis korrelerer med ressursbruk, og dette har bakgrunn i forskjellige system og kultur hos de tre kommunene, og kan ikke tillegges PPTs tilrådingspraksis for Harstad alene. Andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring påvirkes ikke av PPT direkte da det er enhetene selv som sender tilmelding, men snarere indirekte hvor mer veiledning og støtte i førtilmeldingsfasen kan bidra til å redusere behovet for vedtak. Størrelsen på vedtakene er nærmere å være et produkt av PPTs vurderinger, men heller ikke her kan PPT tillegges alt ansvar. Det vises gjennom intervjuene, spesielt for skolene, at det er god dialog med PPT om tilrådingenes størrelse slik at disse er håndterbare for skolene. Det kan likevel synes å være et forbedringspotensial i å gjøre enda nøyere vurdering av faktisk behov i hvert enkelt vedtak.

PPT

# PP-tjenesten og tilrådingspraksis (2)

## Potensial for reduksjon av PPTs organisasjon

Av tabellen til høyre ser vi, for kommunene i Kostra Gruppe 9, en oversikt over antall fagstillinger og elever i skolen (fra GSI 01.10.23) og en beregning av antall barn per fagstilling. Snittet på tvers av Kostra Gruppe 9 er 273,1 barn per fagstilling, hvor Harstad ligger et stykke under dette med 184,9 barn per fagstilling. Dette er rapporterte stillinger i GSI som utgjør 14,3 årsverk og er ikke medregnet førskoleteam, skoleteam eller familiens hus. Snittet for hele landet er 302,15 barn per fagstilling. Vi har imidlertid blitt informert av leder PPT om feilføring i GSI, hvor det reelle antallet fagstillinger for Harstad er 9,75 stillinger. Vi forutsetter at disse opplysningene er riktige, og ved bruk av dette tallet blir andelen elever per fagstilling justert til 271,2 elever som er langt nærere snittet i Kostra Gruppe 9.

Med bakgrunn i opplysninger om antall stillinger for Harstad kommune og derav en andel elever per fagstilling mye nærmere snittet for Kostra Gruppe 9, ser vi ikke at det er et åpenbart potensial for reduksjon i antall stillinger i PPT for Harstad kommune. Dette har sammenheng med lang saksbehandlingstid og utfordringer knyttet til å være tett nok på skolene i ett forebyggende perspektiv.

Skulle man likevel beslutte reduksjon i antall stillinger vil dette kunne medføre noen konsekvenser. Av intervjuene fremkommer det at PPT har hatt noe fravær og utilgjengelighet på personell, og en større avdeling ville medført mindre sårbarhet. Videre har det fremkommet at saksbehandlingsskøen hos PPT har vært lang, og en mindre avdelingsstørrelse vil trolig øke tiden fra tilmelding er gjort til ferdig tilråding foreligger.

Når det gjelder skoleteam og førskoleteam, som ikke er en del av denne beregningen, kan disse med fordel flyttes ut; enten til eller nærmere enhetene. Dette vil for øvrig være i samsvar med intensjonen i ny opplæringslov.

| komnavn       | kostragr | Fagstillinger PPT 01.10.23 | Elever | Elev per fagstilling |
|---------------|----------|----------------------------|--------|----------------------|
| Sola          | 9        | 1100                       | 3678   | 334,4                |
| Kristiansund  | 9        | 1520                       | 2616   | 172,1                |
| Narvik        | 9        | 770                        | 2196   | 285,2                |
| Rana          | 9        | 950                        | 2800   | 294,7                |
| Ås            | 9        | 1000                       | 2519   | 251,9                |
| Nes           | 9        | 550                        | 2778   | 505,1                |
| Nittedal      | 9        | 1050                       | 3558   | 338,9                |
| Eidsvoll      | 9        | 750                        | 3379   | 450,5                |
| Kongsberg     | 9        | 1620                       | 3243   | 200,2                |
| Lier          | 9        | 800                        | 3482   | 435,3                |
| Lillehammer   | 9        | 1020                       | 2861   | 280,5                |
| Stange        | 9        | 740                        | 2266   | 306,2                |
| Elverum       | 9        | 600                        | 2401   | 400,2                |
| Horten        | 9        | 1000                       | 3066   | 306,6                |
| Holmestrand   | 9        | 1310                       | 2903   | 221,6                |
| Færder        | 9        | 1200                       | 2961   | 246,8                |
| Grimstad      | 9        | 1000                       | 2900   | 290,0                |
| Lindesnes     | 9        | 1235                       | 2788   | 225,7                |
| Bjørnafjorden | 9        | 2210                       | 3422   | 154,8                |
| Askøy         | 9        | 1500                       | 4414   | 294,3                |
| Alver         | 9        | 2230                       | 3705   | 166,1                |
| Sunnfjord     | 9        | 1600                       | 2897   | 181,1                |
| Steinkjer     | 9        | 1180                       | 2644   | 224,1                |
| Stjørdal      | 9        | 1630                       | 2876   | 176,4                |
| Levanger      | 9        | 900                        | 2303   | 255,9                |
| Harstad       | 9        | 1430                       | 2644   | 184,9                |
| Alta          | 9        | 1345                       | 2571   | 191,2                |

# Familiens hus

## Tjenestetilbudet til Familiens hus

Familiens Hus er underlagt enhetsleder PPT, og består av 2,2 stillinger. Tjenestene som leveres består av:

- Åpen barnehage
- Barselgrupper
- PMTO
- COS-P
- Tuning into Teens
- Blues Mothers
- Støttesamtaler til barn og unge
- Støttesamtaler til foreldre/foresatte
- Tidlig inn
- Tverrfaglig konsultasjonsteam

Tilbudet er gratis, skal være lavterskel og skal drive helsefremmende og forebyggende arbeid ovenfor gravide, barn, unge i alderen 0-16 og deres familier. En rekke av tjenestene leveres iht. et årshjul, mens andre er basert på drop-in.

## Vurdering nedleggelse

Den økonomiske fordelene ved å legge ned Familiens hus begrenser seg til en besparelse på 2,2 stillinger, og eventuelle tilhørende leie – og driftskostnader tilhørende tilbudet.

Konsekvensene av nedleggelse vil kunne ha betydning for behovet for spesialpedagogiske tiltak i både barnehage og skole. Dette relaterer seg spesielt til:

- Foreldreveiledning

Det er flere tilbud som retter seg spesifikt mot foreldre og deres samhandling med egne barn, herunder PMTO, COS-P og Tuning into Teens. Som tidligere drøftet så er godt foreldresamarbeid viktig i både førtilmeldingsfasen og i tiden etter vedtak. Videre er det nevnt i både statistikker og rapporter at barn fra vanskeligstilte hjem er overrepresentert som mottakere av spesialundervisning (Mathiesen & Vedøy, 2012). Å fjerne tiltak rettet mot foreldre som ikke opplever et godt samspill med egne barn kan være en driver for utagerende atferd hos barna, som videre kan ende opp med behov for individuelt tilrettelagt opplæring eller spesialpedagogisk hjelp.

- Åpen barnehage

Åpen barnehage er et tilbud til foreldre og barn enten uten barnehageplass eller i påvente av oppstart i barnehage. Av intervjuene ble det nevnt at barn som har tilbrakt tid i åpne barnehager ofte har det lettere for å tilpasse seg oppstart i normal barnehage, og enklere integrerer seg i ny hverdag. En direkte årsakssammenheng mellom manglende deltakelse i åpen barnehage og behovet for spesialpedagogisk hjelp kan vi i imidlertid ikke bevise. Åpne barnehager kan også fungere som rekruttering til ordinær barnehage. Av rapporten «Åpen barnehage som rekrutteringsarena til ordinær barnehage» fra 2014 (Haugset) viser at inntil 29,2 % av brukerne på landsbasis var minoritetsspråklige.

I en overordnet vurdering av barnets beste, gitt de parameterne vi kan vurdere, så mener vi at det vil være i barna som mottar tjenester fra Familiens hus sitt beste å beholde tilbudet, og vi ser heller ingen reelle alternativer som kan dekke opp for disse tjenestene i Harstad.

Vi anbefaler på bakgrunn av dette ikke nedleggelse av Familiens Hus.

# Autismespekterforstyrrelser

**I intervjuer pekes det på en økende diagnostisering av barn med autisme i Harstad, noe vi også finner støtte for nasjonalt.**

En stor andel av tilrådingene knyttet til skole, og vedtakene gjort i barnehage, er knyttet til barn og elever med autismespekterforstyrrelser. Dette er et nasjonalt problem, selv om det er forskjeller mellom fylkene. Det har vært spekulert i hvorfor fenomenet øker, og det dras paralleller til tidligere erfaringer med AD/HD som man opplevde en tilsvarende stor økning innen, men som man nå opplever å ha stabilisert seg. Som videre beskrevet er det spørsmål om begrepet nå «favner» flere, man er blitt flinkere til å oppdage og diagnostisere, eller om det er sosiale eller fysiske påvirkninger som fører til en økning i autismespekterforstyrrelser.

På landsbasis i 2019 var det 7 av 1000 barn som hadde diagnosen autisme, men det var store forskjeller mellom gutter og jenter og mellom fylkene. Tallene er hentet fra Autismestudien i den Den norske mor, far og barn-undersøkelsen (MoBa). Der kan vi lese at «Autismespekterforstyrrelser har tre kjernesymptomer: Vedvarande svikt i sosial fungering, vedvarande svikt i kommunikasjon og repetitiv, innskrenka og stereotyp atferd» Troms fylke lå i 2019 på ca. 0,55 % mot et landsnitt på 0,7 %.

Kilde: [Andelen barn med autisme aukar i Noreg, og det er store fylkesvis forskjellar - FHI](#)

## Årsaker til autisme

Det forskes mye for å finne årsaker, og det er påvist at gener spiller en viktig rolle i utviklingen av autisme. Det er i dag begrenset kunnskap om miljøfaktorer som bidrar til autisme. Høyere alder hos foreldre, enkelte medisiner og infeksjoner som påvirker fosteret under svangerskapet, kan ha betydning.

Det er flere som får en diagnose innen autismespekteret nå enn tidligere. Årsakene er nok flere:

- Det er mer tilgjengelig kunnskap om autisme generelt.
- Mer kunnskap om autisme blant de som jobber i barnehager, helsestasjoner og barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker.
- Flere med mildere symptomer og normale intellektuelle evner får diagnosen.

Det er cirka 4 gutter for hver jente som får diagnosen.

Kilde:

[HTTPS://www.helsenorge.no/sykdom/utviklingsforstyrrelser/autisme/#symptomer-pa-autisme](https://www.helsenorge.no/sykdom/utviklingsforstyrrelser/autisme/#symptomer-pa-autisme)

Grunnet økningen i autismespekterforstyrrelser er det stilt spørsmål om det er behov for å etablere et eget tilbud for elever med disse utfordringene. Telemarksforskning anbefaler å inkludere elever med disse utfordringene inn i allerede etablerte tilbud, slik som Seljestad ressurscenter. Vi anbefaler imidlertid en lignende løsning for barnetrinnet. Dette har flere grunner:

- 1) Inkludering og sosialisering – det kan fremme inkludering og sosial interaksjon med et bredere spekter av elever
- 2) Ressursutnyttelse – eksisterende senter har allerede infrastruktur, personale og programmer på plass. Å utvide tjenestene til å inkludere denne elevgruppen vil kunne være mer kostnadseffektivt enn å bygge og drifte ett nytt senter.
- 3) Stigmatisering – å opprette et separat senter for denne elevgruppen kan utilsiktet bidra til stigmatisering og isolasjon.
- 4) Forskning og utvikling – eksisterende ressurscenter kan ha tilgang til forskningsbaserte metoder og ressurser som kan bidra til kontinuerlig forbedring av tilbudet for denne elevkategorien.

# Sammenlignbare kommuner

Telemarksforskning har forespurt intervjuer med sentrale personer i to sammenlignbare kommuner, Kristiansund og Rana. Med utgangspunkt i data fra GSI og kvalitative intervju kan vi vise til spesifikke forskjeller og likheter mellom Harstad og kommuner som har lavere ressursbruk knyttet til vedtak om spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring.

Basert på data fra GSI og gjennomførte intervjuer vil denne sammenstillingen vise forskjeller og likheter:

| Kristiansund kommune                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Harstad kommune                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Rana kommune                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                 |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Enkelte skoler benytter 2-lærersystem med opplevd positiv effekt på reduksjon i behov for spesialundervisning.</li><li>• Pågående omstillingsarbeid med å flytte ressurser «fremover», for å styrke kompetanse i førstelinje og hjelpe barn og familier der de er.</li><li>• Har identifisert grunntjenester (helsestasjon, barnehage, skole) – som alle andre tjenester har som primærmandat å styrke. I dette ligger en forventning om mer fokusert innsats mot barn med store behov, og økt evne til å ivareta flere barn i det ordinære tilbudet.</li><li>• Fast kontaktperson hos PPT, og organisert i klynger, slik at rådgiver fra PPT følger barn videre til skole. Pågående omstilling i PPT for å flytte ressurser ut på enhetene.</li><li>• Høy andel av elevene som får spesialundervisning (11,7%), men lav ressursbruk (19 % av sum lærertimer til undervisning ved skolen inneværende skoleår). Dette forklares med jevn fordeling på tvers av behov, hvor de med tunge behov trolig får noe mindre hjelp enn nødvendig, og barn med små behov trolig får mer hjelp enn nødvendig.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Omreisende førskoleteam</li><li>• Fast kontaktperson i PPT for enhetene</li><li>• Opplevd «føre-var»-prinsipp for tilmelding før overganger</li><li>• Assistentbruk i spesialundervisning ≈ 48 % av all spesialundervisning</li><li>• Assistentbruk totalt ≈ 45 % av sum årstimer</li><li>• Høy grad av formalisering av rutiner og prosedyrer for spesialundervisning, overganger og ansvar/myndighet mellom enheter og PPT</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Spesialpedagogikk utøves av barnehagene selv, men skal innføre omreisende førskoleteam (likt som Harstad)</li><li>• Fast kontaktperson i PPT for enhetene</li><li>• Assistentbruk i spesialundervisning ≈ 64 % av all spesialundervisning</li><li>• Assistentbruk i totalt ≈ 38 % av sum årstimer</li><li>• Kultur for inkludering og tilpasset opplæring (gis stor plass i alle diskusjoner). Stort fokus på å gi variert og tilpasset opplæring i klasserommet.</li><li>• Modell for rammetildeling basert på åpenhet og transparens. Tar utgangspunkt i rene beregninger, hvor argumentasjon og dokumentasjon fra de enkelte enheter ikke vektlegges. Andel spesialundervisning vektlegges ikke i noen grad i tildeling, hvilket økonomisk motiverer til å holde andelen nede.</li><li>• Gode prosesser for involvering av foreldre i vedtaksarbeidet, slik at avvik fra tilråding på antall timer sjeldnere fører til klagesaker, og vedtaksstørrelse holdes lavere.</li></ul> |                 |              |
| Hva (fra KOSTRA / GSI)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Kristiansund kommune                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Harstad kommune | Rana kommune |
| Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 11,7                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 9,3             | 5,7          |
| Sum lærertimer som gis til undervisning ved skolen inneværende skoleår                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 144 049                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 181 521         | 177 924      |
| Sum årstimer til individuelt tilrettelagt opplæring, særskilt språkopplæring og andre ressurser                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 28 139                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 54 927          | 47 688       |
| Årstimer til individuelt tilrettelagt opplæring, særskilt språkopplæring og andre ressurser som prosent av sum lærertimer som gis til undervisning                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 19 %                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 30 %            | 26 %         |



# 3

## Konklusjon og anbefalinger





# Konklusjon og anbefalinger (1/2)

Harstad kommune har over tid hatt et høyt antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med både fylkets og det nasjonale gjennomsnittet. Vår gjennomgang av offentlige tilgjengelig statistikk og tilgjengeliggjort informasjon fra kommunen viser at årsakene kan være sammensatte og bestå av en rekke faktorer. Vår analyse har forsøkt å gi et balansert og korrekt inntrykk av dagens praksis i Harstad, understøttet av tilgjengelig statistikk og dokumentasjon, og er drøftet opp mot relevant forskning og teori. Basert på denne analysen har vi utviklet anbefalinger og tiltak til Harstad basert på vår forståelse av sakskomplekset for å redusere antall vedtak / kostnader over tid, og presenterer de her:

- Utfasing av Stangnes ungdomsskole med gradvis overføring til ordinære ungdomsskoler innen 3-5 år. Ressurser overføres gradvis til ungdomsskolene.
- Kilhus læringsarena for mellomtrinn og ungdomstrinn består, men blir hovedsakelig brukt som en kombinasjon med ordinære skoler – som hovedregel ikke et fulltidstilbud. Ressurssenter ved Seljestad videreføres. Beholde Familiens Hus som et gratis lavterskeltilbud for familier i kommunen.
- Telemarksforsking vil anbefale Harstad å gjøre en mer dyptgående utredning spesifikt for opprettelse av ressurscenter for barnetrinn i kommunen.
- Gi spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, samt individuelt tilrettelagt opplæring i skolen der barnet/eleven normalt oppholder seg, noe som betyr at hjelpen bør integreres på avdelingen/i klasserommet fremfor segregerte tilbud på eksempelvis grupperom. Hjelpen bør gis når barnet/eleven er klar for det, ikke nødvendigvis til gitte klokkeslett med ekstern hjelp som eksempelvis ambulerende førskoleteam.
- Mer fokus på tidlig innsats, variasjon i opplæringssituasjoner, forebygging, intensiv opplæring og tilpasset opplæring. Flytte ressurser nedover i alderssystemet – gi hjelpen tidligere i livet, gjerne i tverrprofesjonelt samarbeid.
- Riktig kompetanse og bemanning. Redusere bruk av ufaglærte. Rekruttere og ikke minst beholde god kompetanse. Bygge opp spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler slik at man er rustet til å hjelpe barn og unge forebyggende og fleksibelt i barnehage- og skolehverdagen. Sørge for videreutdanning og rekruttering. Styrke den allmennpedagogiske grunnmuren, gjerne ved å etablere sterke team på avdelingen/ trinnet. Fokuser innsats på barnehager og skoler med høyest andel vedtak.
- Utred bruk av assistenter i kommunen. Vurder, i den grad det er mulig, og der loven tillater det, å benytte pedagogressurser primært inn i ordinær opplæring, og assistenter inn på øvrige aktiviteter (personlig assistanse), slik Rana kommune har opplevd suksess med. Dette vil kunne gi positive effekter over tid, hvor et godt grunntilbud kan dempe behov for personlig assistanse og individuelt tilrettelagt opplæring over tid.
- Vurdere alternative modeller for ressursbruk, herunder eksempelvis tolærersystem eller varianter av dette som sikrer flere ressurser tilstede i hver klasse.
- Som en del av kommunens styringsdialog bør det vurderes hvorvidt deler av kommunens integreringsmidler kan benyttes til å styrke det allmennpedagogiske tilbudet i barnehager og skoler med høy andel minoritetsspråklige barn, med det formål å forebygge potensielle spesialpedagogiske vedtak.

# Konklusjon og anbefalinger (2/2)

- Endring av rutiner og prosedyrer for skoler og PPT i forbindelse med ny opplæringslov. Klargjøre rutiner for anonyme drøftinger med PPT.
- Tettere samarbeid mellom PPT og barnehager/skoler – mer fokus på PPT sitt endrede mandat i forbindelse med støtte, veiledning og kompetanseutvikling. PPT deltar mer med rådgiving i førtilmeldingsfasen og er mer tilgjengelig, gjennom eksempelvis ledermøter og møter med koordinator for spes.ped. Dette vil kunne føre til reduksjon i tilmeldte saker og lang saksbehandlingstid. Enhetene bør sette inn mulige tiltak i påvente av sakkyndig vurdering.
- Omorganisere bruk av førskoleteamet slik at hjelpen de tilbyr kan gjøres mer fleksibelt og effektivt. Vurdere om ressursene heller skal knyttes til barnehagen direkte/ fordeles på noen samarbeidende barnehager i «klynger».
- Forbedre overgangene i oppvekstsektoren. Tydeligere kommunikasjon mellom partene og kultur for tilbakemelding til avgiverenhetene. Tettere dialog før og etter overgangen. Unngå utstrakt bruk av «føre var» i overganger, spesielt mellom mellomtrinn og ungdomstrinn. Sikre at vedtak om individuelt tilrettelagt undervisning er basert på grundige vurderinger og faktiske behov
- Gjennomføre grundige evalueringer og jevnlig vurdere å redusere eller avslutte vedtak der det er mulig å gi et godt tilbud innenfor det ordinære. Eksempelvis; trenger man full dekning i alle norsktimene eller kan man få kortere økter med bedre utnytting av både tid, kapasitet og ressurser? Kan språktreningen gis på avdelingen som en naturlig del av barnehagehverdagen?
- Styrke kultur for tilpasset opplæring, inkluderende praksis og varierte arbeidsmetoder. Fokus på klasseledelse, relasjonskompetanse og inkludering. Ledelsen tett på.
- Øk fokus på foreldresamarbeid. Godt samarbeid, og foreldre som tar ansvar på hjemmebane, kan bidra til at opplevde utfordringer/vansker kan dempes i barnehage / på skole. Tidlig innsats og tiltak iverksatt i førtilmeldingsfasen bør følges opp med tiltak som foresatte kan gjøre hjemme i tillegg.

# Beregnet potensiell økonomisk effekt skole

## Forventet økonomisk effekt ved implementering av anbefalte tiltak - skole

Ved å snittberegne forskjellen på hva en elev i skolen koster per år for både ordinær undervisning og spesialundervisning med lønnskostnad for undervisningspersonell som den primære økonomiske driver, ser vi at det ligger et solid, teoretisk innsparingspotensial for Harstad kommune

Elever i ordinær undervisning koster i snitt kommunen kr 26 667 i året, mens en elev med spesialundervisning koster kommunen kr 112 837. Dette gir en differanse i årskostnad på kr 86 171. I teorien bør en reduksjon i andelen av elever som får spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring) på 1,1%, som gir Harstad samme andel som øvrige kommuner i KOSTRA Gr 9, gi en potensiell årlig besparelse på inntil MNOK 2,5. For reduksjon til samme nivå som Landet uten Oslo, øker denne potensielle årlige besparelsen til MNOK 2,7. Det er imidlertid viktig å påpeke at denne beregningen baserer seg på snitt, og det er stor forskjell i kostnad mellom et barn som får 2 timer individuelt tilrettelagt opplæring i uken, og et barn som får 23 timer i uken. Det er en overveiende sannsynlighet for at mange av elevene som drar snittkostnaden opp i realiteten har så vedvarende og sammensatte behov at det ikke vil være praktisk mulig å redusere vedtak i vesentlig grad. Hvis vi deler andelen elever med vedtak om spesialundervisning, 9,3 %, (skoleåret 23-24) etter størrelsesorden på vedtakene etter inndeling vist i nederste tabell til høyre ser vi at over 70% av elevene med vedtak om spesialundervisning fikk 271 timer eller mer, hvilket viser at det er mange store vedtak i kommunen.

Hos sammenlignbare kommuner som har implementert lignende tiltak som vi anbefaler, ser vi at effekten på andelen elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har noe forsinkelsestid, og det er sannsynlig at reduksjonen som følge av tiltakene kan forventes først etter nødvendig omstilling er gjennomført, trolig en tidshorisont på 3-4 år, gitt tidsriktig og korrekt implementering av tiltak.

| Snittlønn pr år, undervisning, gitt 900TNOK snittlønn admin | Snittlønn pr time, av årsverk, til undervisning | Sum antall lærertimer til undervisning | Sum årstimer til spesialundervisning og andre ressurser |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 852 422                                                     | 505,14                                          | 181 521                                | 54 927                                                  |

| Lønnskostnad av sum årstimer til undervisning | Lønnskostnad av sum årstimer til spesialundervisning og andre ressurser | Lønnskostnad til spesialundervisning som prosent av sum årstimer til undervisning |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 91 693 239                                    | 27 745 767                                                              | 30,3 %                                                                            |

| Andel av elevene som får ITO | Sum lønnskost for ITO | Kost ordinær undervisning pr elev pr år | Kost ITO pr elev pr år | Differanse ordinær undervisning og ITO |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|------------------------|----------------------------------------|
| 9,3 %                        | 27 745 767            | 26 655                                  | 112 837                | 86 171                                 |

| Hvor mange får 1-75 timer pr år? | Hvor mange får 76-190 timer pr år? | Hvor mange får 191-270 timer pr år? | Hvor mange får 271 timer eller mer pr år? |
|----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| 0                                | 42                                 | 19                                  | 173                                       |

# Beregnet potensiell økonomisk effekt barnehage

## Forventet økonomisk effekt ved implementering av anbefalte tiltak - barnehage

For barnehagene blir beregningen av potensial for kostnadsreduksjon noe annerledes, da barnehager ikke operer med årstimer for ordinær undervisning på samme måte som i skolene. Vi opererer også her med snitt beregninger.

Vi har brukt samme økonomiske driver for barnehagene, lønnskostnad for ansatte, og beregnet hva antallet vedtatte årstimer i barnehageåret 2023-24 koster Harstad kommune. Av tilstandsrapporten ser vi at antallet barn som mottok spesialpedagogisk hjelp i 2023-2024, var 5,2 %. Fra Kostra ser vi at andelen for Kostra gruppe 9 og Landet uten Oslo er hhv. 3,8 % og 3,65 %. Gitt en reduksjon i andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp med 1 %, til 4,2 %, ser vi et beregnet årlig innsparingspotensial på MNOK 1,11. Ved reduksjon til tilsvarende nivå på andelen barn som for Kostra Gruppe 9, vil dette potensialet øke til MNOK 1,56 årlig. Vedtakene og deres størrelses som oppgitt av kommunen viser et timeantall per vedtak med snitt på 115,6 timer. Våre beregninger tar utgangspunkt i dette, men vi ser at av 95 vedtak så er det 26,3 % som har et timeantall likt eller større enn 115,6 timer, hvilket betyr at det er mange vedtak i kommunen med relativt få timer tildelt. For eksempel er det fire av vedtakene knyttet til autismespekterforstyrrelser som har fått tildelt 3040 av det totale antallet vedtakstimer. Dette taler for at potensialet for å redusere antallet vedtak ved implementering av tiltak rettet mot styrking av det ordinære tilbudet er større. En del utfordringer bør over tid, gitt implementering av tiltakene, kunne håndteres innenfor det ordinære.

Igjen, som for skolene, er dette et forventet innsparingspotensial gitt tidsriktig og korrekt implementering av anbefalte tiltak. Tiltakene er i hovedsak rettet mot styrking av det ordinære tilbudet i barnehagene, og økt inkludering og forebygging vil kunne gi de forventede effektene over tid.

| Andel barn som mottar spes.ped hjelp i kom./priv. Barnehager i Harstad (fra tilstandsrapporten) | Andel barn som mottar spes.ped hjelp i kom./priv. Barnehager i Harstad (fra Kostra) | Andel barn som mottar spes.ped hjelp i kom./priv. Barnehager Kostra Gr 9(fra Kostra) | Andel barn som mottar spes.ped hjelp i kom./priv. Barnehager i Landet uten Oslo (fra Kostra) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5,2 %                                                                                           | 5,1 %                                                                               | 3,8 %                                                                                | 3,65 %                                                                                       |

| Snittlønn ansatt barnehage, inkl. sosiale kostnader | Snittlønn pr time | Sum antall årstimer til vedtak (23-24) | Andel barn av totalt antall barn som mottar spes.ped.hjelp |
|-----------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 699 353                                             | 531               | 10 869,5                               | 5,2 %                                                      |

| Kostnad for spes.ped hjelp, barnehageåret 23-24 | Gj.snitt antall timer per vedtak | Snittkostnad per vedtak |
|-------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 5 772 791,45                                    | 115,6                            | 61 395,2                |

| Sum antall årstimer til vedtak (23-24) | Sum antall årstimer, gitt 1% reduksjon i andel elever som mottar spes.ped.hjelp | Differanse i årstimer, gitt 1% reduksjon i andel elever som mottar spes.ped.hjelp |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 10 869,5                               | 8 770,5                                                                         | 2090                                                                              |

# Kilder

- Alteren, O.G. (24.01.2024). *Spesialpedagogikk i allmennpedagogikken*. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2024/spesialpedagogikk-i-allmennpedagogikken/>
- Amundsen, Marie-Lisbet. (2014). Ungdoms opplevelse av spesialskeole og overgang til videregående skole.. Spesialpedagogikk. 38-46. [https://www.researchgate.net/publication/290130829\\_Ungdoms\\_opplevelse\\_av\\_spesialskeole\\_og\\_overgang\\_til\\_videregaende\\_skole](https://www.researchgate.net/publication/290130829_Ungdoms_opplevelse_av_spesialskeole_og_overgang_til_videregaende_skole)
- Bliksvær, T., Fylling, I., Hustad, B-C., Korneliussen, T. (2017). Læreres forståelser av årsaker til en høyforekomst av spesialundervisning. Tidsskrift for velferdsforskning. Vol. 20, utg. 1. <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.2464-3076-2017-01-02>
- Briseid, L. G., Bobo, V. K., Cameron, D. L., Thygesen, R., Tveit, A. D. (2011). Er generell pedagogisk kompetanse tilstrekkelig for å sikre en inkluderende skole? Norsk pedagogisk tidsskrift, vol. 95, utg 2., s. 103-114. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2011-02-03>
- Bufdir. (u.å.). *Begreper og kunnskapsgrunnlag*. Hentet 28.08.2024. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/begreper-kunnskapsgrunnlag>
- GSI-statistikk fra oktober 2023, tilstandsrapport for grunnskolen 2023/24 og andre relevante oversendte dokumenter fra Harstad.
- Hannås, B. M. (2014). *Sammenhengen mellom tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning*. Psykologi i kommunen, nr. 2, 43-53. <https://fpkf.no/wp-content/uploads/2017/06/Hannas-sammenhengen-2-2014.pdf>
- Hoff-Jenssen, R. og Kleppe, A. M. (01.02.2024). Økt lærertetthet = økt inkludering? En kvalitativ undersøkelse av læreres erfaring med systematisk bruk av to lærere i opplæringen. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2024/okt-larertetthet-okt-inkludering-en-kvalitativ-undersokelse-av-lareres-erfaring-med-systematisk-bruk-av-to-larere-i-opplaringen/>
- KS. (27.05.2019). PP-tjenestens rolle, organisering og arbeidsform. [ks.no/fagomrader/barn-og-unge/pp-og-systemrettet-arbeid/pp-rolle-organisering-og-arbeidsform/](https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/pp-og-systemrettet-arbeid/pp-rolle-organisering-og-arbeidsform/)
- Meld. St. 6. (2019-2020). Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Det kongelige kunnskapsdepartement. [Meld.St. 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende felle](https://www.meldst6.no/tett-pa-tidlig-innsats-og-inkluderende-fellesskap-i-barnehage-skole-og-sfo)
- Nordahl-utvalget (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/215/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publiserings-04.04.18.pdf>
- Åpne barnehager som rekrutteringsarena for ordinær barnehage (utdanningsforskning.no)
- Sandgrind, S. W. (13.01.2023). Innførte faste samarbeidsdager for PPT og barnehagene – slik gikk det. <https://www.barnehage.no/tidlig-innsats-tilrettelegging-tverrfaglig-innforte-faste-samarbeidsdager-for-ppt-og-barnehagene-slik-gikk-det/240592>
- Sevendal, H. N. (2011). Jevnaldersrelasjoner for ungdom på spesialskeole - en fenomenologisk analyse av intervju med fem ungdommer. [Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/31398/MasterxxHannexNessxSevendal.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Udir. (u.å.). *Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk*. Hentet 26.08.2024. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/>
- Udir. (15.02.2023). *Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/fakta-om-spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>
- Udir. (01.08.2024). PP-tjenesten (PPT). <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/>
- Udir. (15.02.23). Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/fakta-om-spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>
- Udir. (29.03.2017). Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/>
- Udir. (u.å.). Veilederen Spesialpedagogisk hjelp. Hentet 26.08.2024. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/Fase1/viktige-punkter/>
- Udir. (17.01.2024). Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>
- Utdanningsforbundet. (u.å.). Tiltak for å rekruttere og beholde barnehagelærere. Hentet 29.08.2024. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/tiltak-for-a-rekruttere-og-beholde-barnehagelarere/>
- Wendelborg, C. og Reiling, R. B. (2015). Barn med særlige behov i barnehage. NTNU Samfunnsforskning. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2364754/Delrapport+Barn+med+s%C3%A6rskilt+behov+i+barnehager+WEB.pdf?sequence=3>