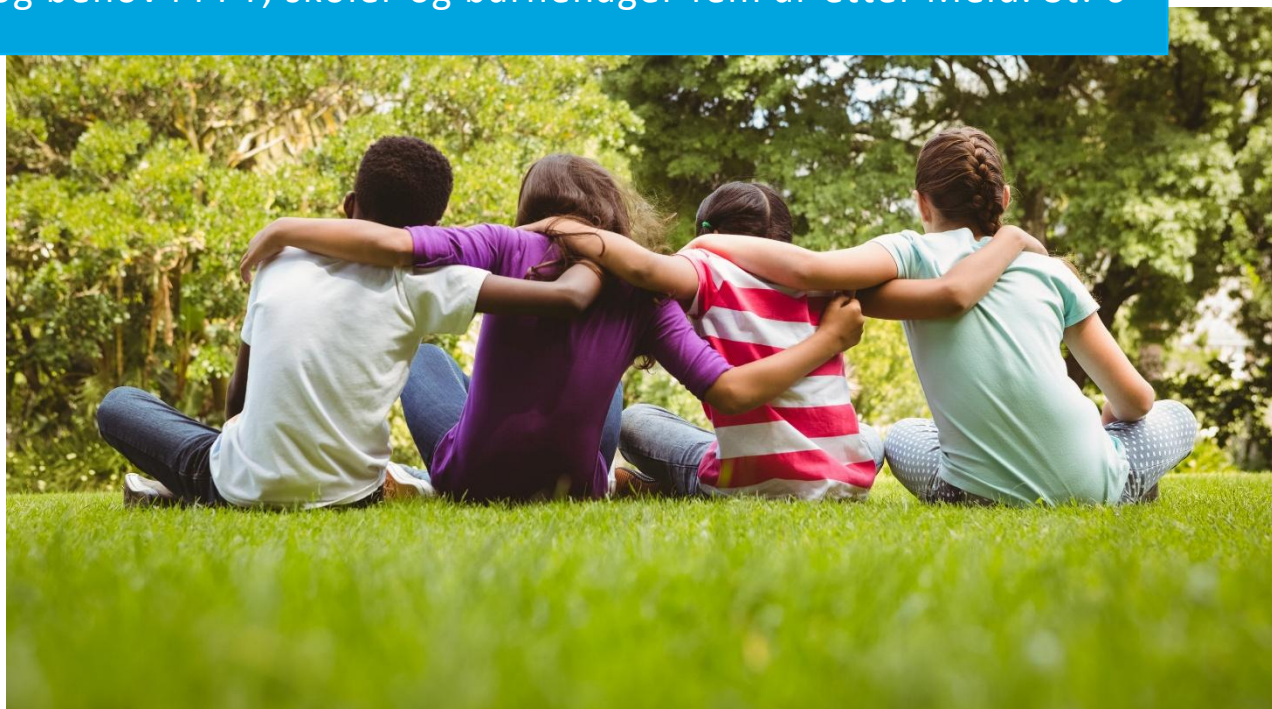


Rapport 5:2026

På vei mot mer inkluderende praksis

Status og behov i PPT, skoler og barnehager fem år etter Meld. St. 6



Sigrid Haukanes
Nina Elvan Rønning
Inger C. Nordhagen
Jostein Ryssevik
Line M. Johansen

Sigrid Haukanes, Nina Elvan Rønning, Inger C. Nordhagen, Jostein
Ryssevik og Line M. Johansen

PÅ VEI MOT MER INKLUDERENDE PRAKSIS

STATUS OG BEHOV I PPT, SKOLER OG BARNEHAGER FEM ÅR ETTER MELD. ST. 6

Ideas2evidence rapport 5/2026



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2026

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, januar 2026

ISBN 978-82-8441-088-3

Forord

Ideas2Evidence har i samarbeid med Deloitte undersøkt status og behov i arbeidet med inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging. Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og har vært rettet mot PPT, skolesektoren og barnehagesektoren.

Arbeidet med inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging har vi sett i lys av målsettingene som ble kommunisert i Meld. St. 6 (2019-2022), og rapporten tar for seg hvilke endringer og behov som uttrykkes fra utdanningssektoren i 2025, fem år etter stortingsmeldingen.

Vi takker Utdanningsdirektoratet for oppdraget og dialogen underveis. Ideas2Evidence har hatt hovedansvaret for rapporten, mens Deloitte har hatt ansvaret for kapittel 8 som omtaler Spørsmål til Barnehage-Norge. Vi ønsker å takke for et godt samarbeid.

Vi vil også takke alle informanter og respondenter, det vil si PP-ledere, skole- og barnehageledere og representanter fra eier- og myndighetsnivået, som i en travel hverdag har tatt seg tid til å delta i undersøkelsen.

Rapporten er utarbeidet av Sigrid Haukanes, Nina Elvan Rønning, Inger C. Nordhagen, Line Margrete Johansen og Jostein Ryssevik (prosjektleder). Magnus Danielsen har bidratt i analysearbeidet.

Bergen,

Januar, 2026

Innhold

Sammendrag.....	10
Kapittel 1: Bakgrunn og problemstillinger	13
Bakgrunn.....	13
Formål og problemstilling	15
Begrepsavklaringer	16
Rapportens struktur.....	18
Kapittel 2: Metoder og datakilder	20
Metoder og ulike datakilder.....	20
Spørreundersøkelse til PP-ledere.....	20
Intervju med PP-ledere	22
Spørreundersøkelse til Skole- og Barnehage-Norge	23
Kapittel 3: Organisering og arbeidsbelastning i PP-tjenesten	25
Organisering og fagsystemer	25
Antall enheter og årsverk.....	31
Arbeidsbelastning og kapasitet	36
Oppsummering	40
Kapittel 4: Kompetanseløftet, kompetansebehov og utviklingsarbeid i PP-tjenesten.....	41
Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis	41
Deltakelse i Kompetanseløftet	42
Kompetanseløftet: Tilpasset PP-tjenestens behov?	43
Kompetansebehov i PPT	46
Oppsummering	47
Kapittel 5: En endret PP-tjeneste	49
Tidligere inne og tettere på.....	49
Ulike forutsetninger for ulike tjenester	54
Omforente om målsettingen?.....	55
Endringer og presiseringer i lovverket	56
Utviklingsarbeid på oppvekstfeltet	58

Samsvar mellom henvisningspraksiser, individuelle behov og PP-tjenestens nye rolle	60
En felles struktur for PP-tjenestens arbeid?	63
Oppsummering	64
Kapittel 6: PP-tjenestens arbeid med overganger og nærvær i skolen	65
Overgangsarbeid	65
Overgang fra ungdomsskole til videregående	66
Overganger fra barnehage til grunnskole	71
Arbeid med nærvær og bekymringsfullt fravær	72
PP-tjenestens påkobling og involvering	72
Tverrfaglig samarbeid om nærvær og fravær	76
Oppsummering	81
Kapittel 7: Inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging i skolen	84
Endring i arbeidsmetoder	84
Spesialpedagogisk kompetanse i skolene	88
PP-tjenestens arbeid ved skolene	93
Overordnet måloppnåelse	96
Rutiner for å sikre progresjon på 1- 4 trinn	97
Rutiner for overganger mellom utdanningsløpene	98
PPTs involvering i kommunene og fylkeskommunenes planarbeid	100
Skoleeiers vurdering av endringer i skolens praksis	101
Skoleeiers tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid	101
Oppsummering	102
Kapittel 8: Inkludering, tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp i barnehager	104
Innledning	104
Endring i arbeidsmetoder	104
Spesialpedagogisk kompetanse i barnehagene	109
Kompetansebehov	111
Deltakelse i kompetanseutvikling	112
PPTs arbeid i barnehagene	114
Overordnet måloppnåelse	116

Rutiner for overgang fra barnehage til skole	117
Barnehageeiers og kommunal barnehagemyndighets vurdering av praksisendringer	118
PPTs involvering i kommunens planarbeid	121
Barnehageeiers og kommunal barnehagemyndighets tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid	121
Oppsummering	122
Kapittel 9: Oppsummeringer og konklusjoner	124
Status i PPT, Skole- og Barnehage-Norge	124
Behov i PPT, Skole- og Barnehage-Norge	127
Konklusjoner	129
Litteratur	130

Sammendrag

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har vi gjennomført en undersøkelse av status og behov i PPT, Skole- og Barnehage-Norge på temaet inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO». Hovedformålet med meldingen var å utvikle barnehager og skoler som gir alle barn og elever et god tilpasset og inkluderende pedagogisk tilbud. Denne rapporten oppsummerer hovedfunn fra undersøkelsen.

Datagrunnlaget for rapporten består av flere kilder. For det første inngår en spørreundersøkelse rettet mot PP-ledere for kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-tjenester i Norge. For det andre inngår data fra Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge som går ut til leder- og eiernivået i barnehage- og skolesektoren om temaet *inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging*, og til slutt en kvalitativ studie rettet mot PP-ledere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Status og behov i PPT

Funnene fra undersøkelsene tyder på at det har skjedd bevegelser i ønsket retning i PP-tjenesten de siste fem årene. I snitt vurderer PP-ledere at tjenesten har kommet nærmere mot målene kommunisert i Meld. St. 6, og de fleste opplever at arbeidet går i riktig retning. Fylkeskommunale PP-ledere oppgir imidlertid å ha kommet noe lengre i arbeidet, og interkommunale tjenester ligger noe etter.

Et tydelig funn vi formidler i rapporten er at PPT synes å være betydelig presset på kapasitet og ressurser. Hele åtte av ti PP-ledere opplever ofte å ha mer, eller betydelig mer, arbeid enn de har kapasitet til. Kapasitetsutfordringene kommer sterkere til uttrykk blant kommunale og interkommunale tjenester enn fylkeskommunale tjenester. Vi finner samtidig at kommunale og interkommunale tjenester støtter flere enheter, men har færre årsverk knyttet til fagstillinger, enn fylkeskommunale tjenester.

Flere PP-ledere formidler at et høyt arbeidstrykk gjør at de i perioder er nødt til å nedprioritere tilstedeværelse, veiledning og samarbeidsmøter for å gjennomføre oppgaver knyttet til konkrete vedtak, noe som går på bekostning av ambisjonene i Meld. St. 6. PPT opplever samtidig en økning i komplekse og sammensatte saker, blant annet knyttet til bekymringsfullt fravær og et økt ansvar knyttet til koordinering. Flere av PP-tjenestene uttrykker også at lærerne er presset på tid og kapasitet, noe som påvirker det systemrettede veilednings- og forebyggingsarbeidet i skolene.

Flertallet av PP-tjenestene har deltatt i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og PP-ledere formidler at deltakelsen har vært med på å styrke kompetansen i tjenesten noe. Mange PP-ledere deler imidlertid kritiske vurderinger, særlig påpekes det at de kollektive kompetansetiltakene er lite tilpasset PP-tjenestens behov. Kunnskap som styrker arbeidet på systemnivå, slik som veiledningspedagogikk, prosessledelse og organisasjonsutvikling er gjennomgående etterspurt.

Status og behov i Skole- og Barnehage-Norge

Også i Skole- og Barnehage-Norge ser det ut til å ha skjedd endringer i ønsket retning på området. Som i PPT, opplever også skoleledere og barnehagestyrere at de i snitt er kommet nærmere målet om tidlig innsats og inkluderende praksis. Barnehagestyrere oppgir å ha kommet noe lengre i arbeidet enn skoleledere.

Både skoleledere og barnehagestyrere gir uttrykk for at de har endret hvordan de jobber med individuell tilrettelegging. Særlig fremhever grunnskoleledere og -eiere at tilretteleggingen oftere gjennomføres inne i klasserommet. Barnehagestyrerne rapporterer om et tettere samarbeid og en økt integrasjon av spesialpedagogisk hjelp i barnehagens leke- og læringsaktiviteter. Samlet indikerer det en positiv utvikling i retning av en mer inkluderende og helhetlig tilnærming til tilrettelegging for barn med særskilte behov.

De fleste skoler og barnehager har deltatt i kompetanseheving på dette området. Dette gjelder over sju av ti skoler og barnehager. Blant videregående skoler ser vi en forskjell mellom skoler med kun studieforbereende og kun yrkesfaglige utdanningsprogram. Flere videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer har deltatt i kompetanseheving sammenlignet med skoler med kun studieforbereende utdanningsprogrammer. Videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer opplever også en større endring i PPT sin veiledende rolle, i hvordan det jobbes med individuell tilrettelegging på skolen, samt å ha bedre rutiner for å sikre gode overganger i utdanningsløpet for elever med behov for tilrettelegging.

Til tross for utviklingen på området og satsingen på kompetanseheving tyder funnene på at det fremdeles er et behov for økt spesialpedagogisk kompetanse i skoler og barnehager. En tredjedel av skoleledere, og litt under halvparten av barnehagestyrere, uttrykker at kompetansen de har er mangelfull i forhold til sine behov. Kompetanse på reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser er særlig etterspurt på tvers av barnehager og skoler. Det gjenstår også noe arbeid med å sikre rutiner for progresjon på 1.-4. trinn med intensiv opplæring i lesing, skriving eller regning for elever som har behov for dette.

Vi finner delte oppfatninger av hvorvidt PPT er mer tilgjengelig for barnehager og skoler nå enn for fem år siden. Rundt halvparten av grunnskolelederne og barnehagestyrerne, og en tredjedel av skoleledere på videregående, oppgir at PPT er mer tilgjengelig. En mindre andel av barnehagestyrere og grunnskoleledere rapporterer derimot at PPT oppleves som mindre tilgjengelig enn for fem år siden.

Konklusjon

Samlet tyder funn fra undersøkelsen på at en av de største barrierene for å komme videre i arbeidet mot målsettingene i Meld. St. 6 er knapphet på kapasitet og ressurser i PPT til å utfylle mandatet de har blitt tillagt. I skoler og barnehager finner vi, til tross for kompetanseheving de siste fem årene, fremdeles et behov for mer spesialpedagogisk kompetanse.

Samtidig gjenstår et arbeid med å tydeligere avklare ansvarsfordeling og utvikle en felles forståelse av PP-tjenestens mandat og rolle på tvers av skoler, barnehager og PPT. Funn fra undersøkelsen viser at PPT i større grad oppfatter sin rolle som rettet mot systemarbeid og veiledning, mens skolene i stor

grad oppfatter PPT som en sakkyndig instans rettet mot enkeltindivider. Å utvikle en felles forståelse ser vi som særlig viktig for å styrke det videre samarbeidet om tidlig innsats og inkludering.

Kapittel 1: Bakgrunn og problemstillinger

Denne rapporten presenterer funn fra undersøkelser av status og behov i PPT, Skole- og Barnehage-Norge på temaet inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging. Vi i Ideas2Evidence har i samarbeid med Deloitte gjennomført oppdraget for Utdanningsdirektoratet. Oppdraget har pågått i løpet av våren og høsten 2025, fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO».

Dette innledende kapittelet gir en bakgrunn for oppdraget og formidler formål og problemstillinger. Her definerer vi også noen sentrale begrep som brukes i rapporten og gir et overblikk over rapportens videre struktur.

Bakgrunn

«Alle barn fortjener en god start», slik innledes Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Meldingen var et svar på funn fra blant annet Nordal-utvalget, som fremhevet at det var store kvalitetsforskjeller i det spesialpedagogiske arbeidet, og mange barn og elever med særskilte behov fikk ikke hjelp tidlig nok (Nordahl et al., 2018). Hovedformålet med meldingen, var å utvikle barnehager og skoler som skal gi alle barn og elever et god tilpasset og inkluderende pedagogisk tilbud.

Stortingsmeldingen pekte på at ikke alle barn får den hjelpen de trenger, at mange får den for sent og møtes med for lave forventninger. Det innebar at flere barn og unge hadde en hverdag der de ikke ble sett eller forstått. Konsekvensen var at de utviklet seg og lærte mindre enn de kunne ha gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud. Dette var alvorlig, slå stortingsmeldingen fast. En del av problembildet var at mange barn med behov for særskilt tilrettelegging for ofte ble tatt ut av barnegruppen og elevgruppen for å få et eget tilbud, og for ofte ble fulgt opp av voksne uten relevant kunnskap og kompetanse.

Daværende regjering mente at det viktigste grepet som kan tas for å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, var å forbedre kvaliteten på det allmenpedagogiske tilbudet. Meldingen stadfestet også at tilpassede tilbud som gis i barnehage og skole, skulle forbedres. Dette innebar å tilpasse det pedagogiske tilbudet til alle barns behov og forutsetninger, også når barn har behov for ekstra støtte i korte eller lengre perioder. Både barnehage og skole fikk ansvar for å legge til rette for utviklings- og læringsfremmende aktiviteter som gir alle barn et inkluderende og likeverdig tilbud.

Felles for mange av tiltakene i meldingen er at de skulle bidra til å bringe kompetansen nærmere barna og elevene, blant annet ved å øke pedagogisk-psykologisk-tjeneste (PPT) sin tilstedeværelse på skolene og i barnehagene. PPT samarbeider med og støtter barnehager og skoler i arbeid med

tilrettelegging og tilpasning av det pedagogiske tilbudet. PP-tjenesten støtter enhetene med kompetanse- og organisasjonsutvikling og utarbeider sakkyndige vurderinger.

Daværende regjering ønsket også å stramme inn regelverket for bruk av assistenter som gir spesialpedagogisk hjelp, og å flytte hjelpen nærmere barna ved å overføre ressurser fra det statlige, pedagogiske støttesystemet (Statped) til økt kompetanse i kommuner og fylker. Statped gjennomgikk en omorganisering fra 2012 til 2016 der tjenesten ble sentralisert og forsøkt bedre avgrenset opp mot PP-tjenesten.

Meld. St. 6 (2019-2020) varslet på nytt endringer i Statped, samt et nytt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Som følge av dette gjennomgikk Statped igjen en omfattende omorganisering fra 2020 til 2024. Statped fikk et mer avgrenset og spisset mandat. Dette innebar blant annet at de ble en landsdekkende tjeneste med særlig ansvar for å støtte kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid. Målet var å sikre at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for særskilt tilrettelegging fikk gode og tilpassede barnehage- og opplæringstilbud i et inkluderende fellesskap. Videre skulle Statped gi støtte innen små og særlig spesialiserte fagområder. I tillegg kunne Statped gi tjenester i spesielt komplekse saker innenfor blant annet fagområdene sammensatte lærevansker og språk/talevansker (Wendelborg et al., 2022). Følgeevalueringen *Omstilling i Statped* (Andrews et al., 2025) beskriver endringen som en omfattende og radikal prosess, der både budsjett, bemanning og oppgaveportefølje ble betydelig redusert. Endringene i Statped fikk konsekvenser både for kommuner, fylkeskommuner og PPT, da disse tok over flere av oppgavene Statped tidligere hadde hatt ansvar for. Gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skulle de utvikle kompetanse på områder de selv måtte håndtere fremover (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble først introdusert i Meld. St. 6 (2019-2020) som en femårig satsing (2020–2024). Målet har vært å styrke kompetansen i det spesialpedagogiske og inkluderende arbeidet i barnehager, skoler og PP-tjenesten, samt å sikre at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på barna som har behov for den. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis omfatter flere tiltak, blant annet tilskudd til kollektiv etterutdanning, utvikling av nettbaserte kompetansepakker og tilbud om videreutdanning.

Meld. St. 6 (2019-2020) pekte også på behovet for å bedre det tverrfaglige samarbeidet i og rundt barnehager og skoler, eksempelvis mellom lærere, spesialpedagogiske ressurser, PPT og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Målet var å gi bedre og mer helhetlig støtte til barn og elever, som bl.a. skal sikre bedre progresjon og at flere fullfører utdanningsløpet. Denne målsettingen ses også i lys av ny opplæringslov, kommunenes ansvar for å sikre intensiv opplæring på 1-4. trinn for elever som ikke har forventet progresjon i lesing, skriving eller rekning, samt innføringen av fullføringsretten i videregående opplæring.

Fullføringsretten slår etter § 5-1 i opplæringsloven fast at ungdom som har fullført grunnskolen har rett til videregående opplæring helt til de oppnår studie- eller yrkeskompetanse, ikke bare i tre år slik som tidligere ordning la opp til. Retten varer ut det skoleåret som starter det året de fyller 24 år. Elever med individuelt tilrettelagt opplæring (IOP) har også rett til å bruke den tiden de trenger for å nå målene i sin plan, og de beholder fortsatt retten til opplæring fram mot ordinær studie- eller yrkeskompetanse selv om sluttkompetansen først er satt på et lavere nivå.

Med innføringen av ny opplæringslov i 2024 ble PP-tjenestens mandat tydeligere definert og delt inn i tre hovedområder: utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, støtte til barnehager og skoler i det

forebyggende arbeidet for å sikre et inkluderende opplæringstilbud, samt bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2024). Endringene i lovteksten viste et tydeligere fokus på forebyggende og systemrettet arbeid enn tidligere.

Ett av flere tiltak som ble lansert i Meld. St. 6 var pilot-prosjekter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO. Følgeforskning på piloter i fem kommuner fra 2020-2022 understreket endringsarbeidet som krevende. Arbeidet syntes å være preget av ulike barrierer og dilemmaer, og samtidig uløselig knyttet til profesjonsutøvere og lederes holdninger og verdier (Nordhagen et al., 2022). Samtidig synliggjorde følgeforskningen nyttige erfaringer fra pilotprosjektene, hvor endringer og tiltak førte til en dypere forståelse av inkludering, praksisutvikling og tettere oppfølging og samarbeid i kommunene (Nordhagen et al., 2022). Funnene fremhever et mulighetsrom for utvikling og styrking av profesjonsfelleskaps kompetanse og tverrsektorielle samarbeid.

Formål og problemstilling

Fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020) er det behov for oppdatert og ny kunnskap om hvordan arbeidet med tidlig innsats og inkluderende praksis oppleves i PPT, skoler og barnehager. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har vi derfor undersøkt status og behov på dette området. Funnene i rapporten er basert på et bredt datagrunnlag. For det første inngår resultater fra en spørreundersøkelse til PP-ledere i alle kommuner og fylker i Norge samt kvalitative intervjuer med et utvalg PP-ledere. I tillegg har temaet inngått i høstens Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge som går ut til leder- og eiernivået i skole- og barnehagesektoren. Funnene fra disse undersøkelsene er også inkludert i denne rapporten.

Samlet sett, har undersøkelsene hatt som formål å få relevant kunnskap om arbeidet med, og samarbeidet om, tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging i etterkant av Meld. St. 6. og innføring av ny opplæringslov. Kunnskapen skal nyttiggjøres i en gjennomgang av utfordringer på feltet og for å vurdere tiltak for videre oppfølging.

Den overordnede problemstillingen for undersøkelsen er formulert slik: Hvordan oppleves status og behov i PPT, Skole-Norge og Barnehage-Norge fem år etter Meld. St. 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*?

Denne vide problemstillingen er videre konkretisert i underspørsmål knyttet til de ulike tjenestene. Disse oppsummeres slik:

- ◆ Hvordan opplever kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-tjenester egen organisering og arbeidsbelastning?
- ◆ Hvilke erfaringer har PP-tjenesten med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og hvilke kompetansebehov uttrykkes?
- ◆ Hvor oppfatter PP-tjenesten at de står med tanke på målsettingene om å være tidligere inne og tettere på i arbeidet med inkluderende praksis i skoler og barnehager?
- ◆ Hva kjennetegner arbeidet og samarbeidet rundt overganger og bekymringsfullt fravær?
- ◆ Hva er status på arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging sett fra ledernivået og eiernivået i barnehager og skoler?
- ◆ Hvilke behov opplever ledere og eiere i skoler og barnehager i arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging?

Begrepsavklaringer

Innledningsvis har vi valgt å definere og kontekstualisere noen begreper og formuleringer som er sentrale i Meld. St. 6, og som vi benytter videre i rapporten.

Inkludering

Både skoler, barnehager og PPT har som målsetting at alle barn og elever skal få et inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Etter Salamanca-erklæringen fra 1994 om inkluderende opplæring, ble begrepet inkludering, og andre tilstøtende begrep, hyppigere anvendt internasjonalt (Faldet et al., 2022). Inkludering i opplæringsløpet handler om tilhørighet og deltakelse i det faglige og sosiale fellesskapet. Målet er at alle barn og elever blir møtt med den tilretteleggingen og tilpasningen de trenger for å delta i læringsfellesskapet, og oppleve trivsel, mestring og utbytte av opplæringen (Arnesen, 2017).

Det er imidlertid omdiskutert hvorvidt målsettingen er realistisk og gjennomførbar i dagens skole eller om dette fremstår som et uopnåelig ideal gitt rammevilkår og kapasitet. Samtidig er det diskutert hvordan «utbytte» i denne sammenhengen skal forstås, og hvorvidt dette relateres til danning (Sivesind, 2019). En annen kritisk innvending mot inkluderingsbegrepet er at det har vært for abstrakt formulert, og i større grad burde forankres fagdidaktisk (Hedegaard-Sørensen, 2022). Inkludering er altså et verdiladet begrep som kan forstås ulikt, noe som krever meningsdannelse gjennom at begrepet løftes til diskusjon i profesjonsfellesskapet og forankres i praksis (Aadland, 2010).

Forskning har vist utfordringer med ledelses- og utviklingsarbeid på inkluderingsområdet. Det er tidligere påpekt at skoleledere synes å ta lite ansvar for å utvikle en felles forståelse av tilpasset opplæring på skolen, at de mangler ressurser og kompetanse til dette og at skolekulturer fremstår som fragmenterte (Buli-Holmberg et al., 2015). Inkluderende praksis kan oppfattes og tilnærmes på ulike måter, med ulike konsekvenser for skolefellesskapet (Sæbø & Midtsundstad, 2018). Varierende forståelser blant ledelse og praksisutøvere på samme skole, kan også medføre at forskjellige og motstridende tilnærminger foregår parallelt på skolen (Jenssen, 2012). Nyere forskning viser imidlertid også til eksempler hvor ledergrupper, på initiativ fra skoleeier og i samspill med profesjonsfellesskapet på skolen, tar ansvar for utvikling av inkludering og tilpasning og lykkes med et samordnet arbeid rundt dette (Yttergård & Vennebo, 2024).

Systemarbeid versus individarbeid

Etter opplæringsloven (2023, kapittel 12) har alle elever i grunnskolen og videregående opplæring rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø, som fremmer helse, trivsel og læring. For å fange opp utfordringer tidlig, og dermed motvirke at disse vokser seg større over tid, vektlegges mer systemrettet arbeid rundt inkludering og tilpasset opplæring i lovverket og fra utdanningsmyndigheter (Utdanningsdirektoratet, 2014; NOU, 2015:2).

PP-tjenestens mandat er knyttet til individarbeid, gjennom sakkyndighetsarbeid, men også til systemarbeid gjennom eksempelvis å støtte skoler og barnehager i kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Ønsket om, og behovet for, å forsterke den systemrettede delen av PP-tjenestens mandat kan forstås ut fra undersøkelser som har antydnet at ressursene i tjenesten først og fremst knyttes til sakkyndighetsarbeid (Fasting & Breilid, 2020; Nordahl, 2018). Et høyt antall

henvisninger knyttet til enkeltindividets rettigheter har tidligere blitt utpekt som en barriere for systemarbeid (Tveit et al., 2012).

Å arbeide på systemnivå forstås gjerne i motsetning til individrettet arbeid (Hustad et al., 2016), men vil likevel innebære å involvere elever og barn som opplever utfordringer (Kearney et al., 2022). Derfor kan det å skille mellom systemrettet og individrettet arbeid problematiseres, siden det ene ikke nødvendigvis utelukker det andre, og nivåene kan sees som overlappende (Tveit et al., 2012). Likevel oppfatter vi systemarbeid som et hensiktsmessig begrep i lys av PP-tjenestens nye mandat, og målet om tettere samarbeid og tidligere involvering for å ivareta et inkluderende fellesskap i skoler og barnehager. Systemarbeid knyttes i denne sammenhengen til de overordnede strukturene og systemene som skal ivareta alle elever på en god måte i opplæringen. I PP-tjenestens støtte til skoler og barnehager kan dette innebære veiledning i allmennpedagogiske tiltak og forebygging, kompetanseheving knyttet til spesifikke utfordringer og behov, utarbeiding av planer eller rutiner og annet utviklingsarbeid rettet mot tjenesten eller praksis i skoler og barnehager.

Fravær og nærvær

Forskningen på fravær i skolen gir ingen entydig definisjon på hva som kan karakteriseres som bekymringsfullt fravær, og preges av ulike begrepsbruk og definisjoner. Både selve begrepene og grenseoppgangen mellom dem er gjenstand for kontinuerlig diskusjon mellom ulike fagmiljøer (Kjeøy & Lysvik, 2023). I skandinavisk sammenheng, finner vi blant annet benevnelser som bekymringsfullt høyt fravær, problematisk fravær, ufrivillig skolefravær, skulk og skoleekskludering.

Utdanningsdirektoratet beskriver bekymringsfullt fravær som *fravær fra det sosiale og faglige fellesskapet i skolen, som kan gi konsekvenser for elevens sosiale og faglige tilhørighet* (Utdanningsdirektoratet, 2024c).

Kearney et al. (2022) har argumentert for en re-konseptualisering av fenomenet, fra å fokusere på «fravær» til å vektlegge arbeid med «nærvær». Nærværarbeid er det forebyggende arbeidet skolene gjør for å unngå, eller fange opp, begynnende fravær utfordringer. Nærværstiltak skal sikre at eleven opplever tilhørighet, motivasjon og trivsel på skolen. Dette krever ofte en kombinasjon av systemrettet og individrettet arbeid, med tidlig påkobling og god oppfølging gjennom tverrfaglig samarbeid. Det viktigste i dette arbeidet er å sørge for at alle elever har et trygt og godt skolemiljø, en god skolekultur og at skolen praktiserer nulltoleranse for krenkende oppførsel (Utdanningsdirektoratet, 2024c).

Laget rundt elevene og barna

Et viktig budskap i Meld. St. 6 (2019-2020), som ble underbygget av tidligere stortingsmeldinger og NOU-er, var at det skulle bygges et lag rundt elevene og barna. Laget kjennetegnet en sammensetning og et samarbeid preget av flerfaglig kompetanse, eksempelvis mellom lærere, foreldre, barnehage, SFO, spesialpedagoger, PP-rådgivere, miljøarbeidere og en rekke andre helse- og sosialfaglige støtteressurser.

Målsettingen fordrer økt oppmerksomhet rundt tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeid, men også hvordan enhetsledelse og enhetseiere organiserer og tilrettelegger for dette. Meld. St. 6 fremhevet statens rolle for å gjøre det tverrfaglige samarbeidet lettere gjennom gode rammebetingelser, men understreket samtidig at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer. Det ble i stortingsmeldingen påpekt ulikheter mellom hvordan tverrfaglige samarbeid organiseres i kommunene. Kommunene

skulle utvikle gode løsninger (eksempelvis lavterskeltilbud og samhandlingsmodeller) ut fra hvilke tjenester og ressurser hver enkelt kommune hadde.

I dette «laget» rundt elever og barn møtes profesjoner som har utviklet seg på grunnlag av ulike fagtradisjoner, og disse forankres dermed i forskningsfelt med ulike logikker. Å etablere tverrfaglige samarbeid er ofte krevende fordi det krever en omstilling og holdningsendring i profesjonene, med vekt på forståelse av faglige forskjeller som en ressurs i arbeidet. For at et tverrfaglig samarbeid skal fungere på lang sikt er det dessuten viktig at det ikke oppleves som tilfeldig og personavhengig, men bygger på struktur, tydelig arbeidsfordeling og rutiner med rolleavklaring (Campbell et al., 1995; Hjälmhult et al., 2002). Et poeng i Meld. St. 6 var at tjenestene skulle komme tettere på, at samarbeidet skulle være forebyggende, at barnet eller eleven i større grad fikk medvirke og at foreldrene skulle slippe å koordinere dette samarbeidet. Tverrfaglige samarbeid var i stortingsmeldingen fremhevet som et middel for å nå mål knyttet til tidligere og mer helhetlig hjelp, bedre inkludering og gjennomføring av videregående opplæring.

Rapportens struktur

Rapporten er videre strukturert på følgende måte:

I kapittel 2 gjør vi rede for datagrunnlaget og de metodiske tilnærmingene vi har benyttet. Her gis innsikt i hvilke datakilder som er benyttet i analysene som ligger til grunn for rapporten. Deretter presenteres funn fra undersøkelsene rettet mot PP-tjenesten, skolesektoren og barnehagesektoren.

Funn fra spørreundersøkelse og intervjuer med PP-ledere presenteres i kapittel 3-6. I kapittel 3 gis et overordnet bilde av organisering og arbeidsbelastning i PPT, herunder PP-tjenestens organisatoriske plassering, bruk av fagsystemer, antall årsverk og enheter, samt hvordan kapasiteten i tjenesten oppfattes i forhold til arbeidsmengde.

Kapittel 4 belyser PP-tjenestens deltakelse i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og tar for seg hvilke erfaringer og hvilket utbytte tjenestene rapporterer fra ulike kompetansehevingstiltak. I dette kapitlet presenteres også PP-ledernes vurderinger av tjenestens kompetansebehov.

Kapittel 5 tar for seg hvordan PPT opplever at de står i forhold til målsettingene kommunisert i Meld. St. 6, hvor forente PP-tjenesten opplever å være med enheter og eiernivå og hvilke endringer og barrierer dette arbeidet innebærer.

I kapittel 6 presenteres PP-lederes erfaringer med overgangsarbeid både internt og i samarbeid med barnehager, skoler, elever og foreldre. I tillegg omtaler kapitlet bekymringsfullt fravær, herunder formidles PP-lederes erfaringer med tverrfaglig samarbeid.

I kapittel 7 presenteres resultatene fra høstens Spørsmål til Skole-Norge om temaet inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging. I dette kapitlet fremheves bl.a. skolelederes og skoleeieres synspunkter på måloppnåelse, endringer i arbeidsmetoder, perspektiver på PP-tjenestens arbeid og spesialpedagogisk kompetanse, rutiner og planarbeid på dette området, samt hvordan det tilrettelegges for tverrfaglig samarbeid.

I kapittel 8 presenteres resultater fra høstens Spørsmål til Barnehage-Norge om temaet inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging. Dette omhandler barnehagestyrere, barnehageeiere og -

myndighetenes synspunkter på bl.a. endringer i arbeidsmetoder, utvikling av spesialpedagogisk kompetanse, kompetansebehov, PP-tjenestens involvering og rutiner for overganger i barnehagene.

Til slutt oppsummeres og sammenstilles funn fra de øvrige kapitlene i kapittel 9. Funnene oppsummeres med vekt på oppdragets formål og den overordnede problemstillingen formulert innledningsvis. Rapportens siste kapittel søker dermed å konkretisere hvordan status og behov i arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging oppleves på tvers av PPT, skoler og barnehager.

Kapittel 2: Metoder og datakilder

Dette oppdraget er utført for Utdanningsdirektoratet. I oppdraget kombinerer vi ulike metoder og bygger på data fra ulike informant- og respondentgrupper i PPT, skolesektoren og barnehagesektoren. I dette kapitlet redegjør vi for de metodiske og analytiske fremgangsmåtene vi har benyttet, samt hvilke datakilder analysene våre bygger på.

Metoder og ulike datakilder

I rapporten bygger vi på data som er konstruert gjennom ulike metoder. Metodene inkluderer spørreundersøkelser til ledernivået og eiernivået i skole- og barnehagesektoren, spørreundersøkelse til kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-ledere, samt individuelle intervjuer med elleve PP-ledere. Innsamlingen av ulike typer data gjennomførte vi i løpet av 2025.

Spørreundersøkelser gir et systematisk datamateriale fra mange respondenter og gjør det mulig å identifisere mønstre og variasjon på tvers av enheter og nivåer. Lukkede spørsmål gir strukturert informasjon som egner seg for statistiske analyser, mens åpne spørsmål kan fange opp nyanser og eksempler som ikke dekkes av forhåndsbestemte svaralternativer.

Kvalitative intervjuer kan gi et rikt datamateriale gjennom en dialog hvor deltakerne selv former fortellingene og retter fokus mot aspekter de vurderer som viktige (Kvale & Brinkmann, 2015). Kvalitative intervjuer er også en fleksibel måte å skape kunnskap og innsikter på, hvor problemstillinger eller utfordringer som er uforutsette for oss forut for undersøkelsen kan frembringes av deltakerne.

Å kombinere disse metodene gir både bredde og dybde, og vi ser dette som en måte å styrke den samlede gyldigheten i undersøkelsen. I videre seksjoner gir vi en konkret beskrivelse av de ulike metodene som er benyttet og datakildene som er analysert i forbindelse med rapporten.

Spørreundersøkelse til PP-ledere

Spørreskjemaet til undersøkelsen ble utviklet av Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Ideas2evidence. Undersøkelsen ble sendt til i alt 216 kommunale, interkommunale og fylkeskommunale tjenester med utgangspunkt i en kontaktdatabase bygget opp av Utdanningsdirektoratet. Det var nødvendig med en del rydding i denne kontaktlisten basert på nettsøk og andre kilder. Vi mener at de 216 tjenestene som fikk tilsendt undersøkelsen, er nær den totale populasjonen av PP-tjenester. I nasjonalt register for PP-tjenester¹ er det totalt oppført 247 PP-tjenester i Norge per desember 2025.

Alle tjenestene i kontaktlisten ble tilsendt en informasjonsepost om undersøkelsen en uke før de ble invitert til å delta. Invitasjonene ble sendt per epost, enten direkte til leder av PP-tjenesten eller til

¹ <https://npr.udir.no/> lest 30. desember 2025.

tjenestens eller kommunens post@-adresse. I tilfeller med post@-adresser var det i emnebeskrivelsen til eposten presisert at invitasjonen skulle videresendes til PP-tjenestens leder.

Undersøkelsen var i felt i perioden 29. april til 30. mai. I tillegg til invitasjonen, ble det sendt tre purringer per epost. Av de 216 som mottok invitasjonen, fikk vi svar fra 165 tjenester. Dette gir en samlet svarprosent på 76,4 prosent, noe som vi regner som svært bra for denne typen tjenester.

Kontaktdatabasen vi baserte undersøkelsen på, hadde ingen andre kjennetegn ved tjenestene enn navn, kontaktdata og geografisk tilhørighet (kommune og fylke). Mulighetene for å gjennomføre en grundig frafallsanalyse er derfor begrenset. Når det gjelder fordelingen på kommunale og fylkeskommunale tjenester er svarprosenten omtrent lik, 82 prosent for fylkeskommunale og 76 prosent for de kommunale.

Svarprosenten per fylke presentert i tabell 2.1.

Tabell 2.1: Svarprosent per fylke.

	Svart	Invitert	Svarprosent
Svalbard	1	1	100 %
Trøndelag	21	22	95 %
Nordland	13	14	93 %
Vestland	22	26	85 %
Innlandet	20	24	83 %
Troms	8	10	80 %
Telemark	10	13	77 %
Akershus	16	21	76 %
Østfold	6	8	75 %
Agder	10	14	71 %
Vestfold	5	7	71 %
Møre og Romsdal	12	17	71 %
Rogaland	10	15	67 %
Buskerud	6	10	60 %
Finnmark	5	13	38 %
Oslo	0	1	0 %
Total	165	216	76 %

Det er verdt å bemerke at PPT i Oslo ikke har deltatt i undersøkelsen. Ettersom PP-tjenesten i Oslo er særlig stor og kompleks i nasjonal målestokk var det imidlertid ønskelig å inkludere tjenestens

perspektiver. PPT i Oslo håndterer svært mange henvisninger årlig og i begynnelsen av 2025 beskrev PP-rådgivere en presset økonomisk situasjon.²

Om vi ser bort fra de to geografiske områdene (Oslo og Svalbard) med bare én respondent, varierer svarprosenten fra 38 til 95 prosent. Finnmark er det eneste fylket hvor svarprosenten må kunne karakteriseres som lav. Ellers ligger alle fylkene fra 60 prosent og oppover. Vi vurderer derfor den geografiske representativiteten som akseptabel.

Funn fra spørreundersøkelsen formidles deskriptivt i rapporten. Det er gjort analyser opp mot bakgrunnsvariablene *type tjeneste* (kommunal, interkommunal eller fylkeskommunal), *antall årsverk* (1-5, 6-15 eller 16 + årsverk) og *landsdel* (region Sør-Øst, Vest, Midt-Norge og Nord). Vesentlige ulikheter i svarfordelingen basert på én eller flere bakgrunnsvariabler er omtalt i teksten og eventuelt vist gjennom tabeller eller figurer.

Både i spørreundersøkelsen til PP-ledere og i Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge er noen av spørsmålene i spørreskjemaet knyttet til endringer på ulike områder etter Meld. St. 6. Det er verdt å bemerke at noen av endringsspørsmålene mangler en klar retning, noe som gir en viss usikkerhet knyttet til den enkelte respondents tolkning av påstanden ettersom vi dermed ikke vet hva endringen består i. I tilfeller hvor endringer er omtalt i relasjon til å oppfylle lovverk eller intensjoner i Meld. St. 6 bør eventuelle endringer tolkes som relative til situasjonen den enkelte PP-tjeneste, skole eller barnehage stod i for fem år siden. Dermed gir slike spørsmål noe begrenset informasjon om status i PPT, barnehager og skoler og resultatene bør ses i sammenheng med andre funn knyttet til arbeidet med tidlig innsats og inkluderende praksis.

Intervju med PP-ledere

Som supplement til spørreundersøkelsen ble det gjennomført kvalitative, semistrukturerte intervjuer med ledere fra interkommunale, kommunale og fylkeskommunale PP-tjenester. Utvalget besto av elleve PP-ledere, hvorav tre ledet interkommunale tjenester, tre ledet kommunale tjenester og fem ledet fylkeskommunale tjenester.

Deltakerne ble rekruttert med utgangspunkt i spørreundersøkelsen, hvor PP-lederne hadde anledning til å samtykke og gi kontaklinformasjon for videre medvirkning. Totalt 119 PP-ledere samtykket til dette. I utvalget til intervjuene tilstrebet vi bredde og variasjon når det kom til eiertype, tjenestetørrelse, geografisk plassering og opplevd måloppnåelse. Slik kan utvalget betegnes som delvis strategisk, særlig når det gjelder kommunale og interkommunale deltakere. Når det gjelder fylkeskommunale deltakere var utvalget i stor grad avgrenset til hvilke PP-ledere som ønsket å la seg intervju i undersøkelsen. PP-lederne ble kontaktet på e-post med informasjons- og samtykkeskriv. Avtaler om tidspunkt for intervju og innhenting av samtykker ble også gjennomført per e-post.

Intervjuene ble gjennomført digitalt og individuelt. Vårt inntrykk er at PP-lederne var engasjerte i samtalen og intervjuene bidro til større innsikt i arbeidet og behovet i tjenestene. Hvert intervju hadde en varighet på omtrent én time, og fulgte en semistrukturert intervjuguide.

² Se PP-rådgivere i Oslo sin respons til foreslåtte budsjettkutt for 2025/2026: <https://www.utdanningsnytt.no/cecilie-bjerke-helle-jorgensen-kathe-lundahl/pp-tjenesten-i-oslo-kommune-er-pa-bristepunktet/430486>

Utformingen av guiden bygget i første omgang på innledende analyser av spørreundersøkelsen, men ble deretter videreutviklet i dialog med Utdanningsdirektoratet. Guiden bestod av både felles og tjenestespesifikke tema. Dermed omhandlet noen av spørsmålene status og behov i arbeidet med inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging i etterkant av Meld. St. 6 mer generelt, for at datamaterialet skulle kunne utfylle funn fra spørreundersøkelsen. Tjenestespesifikke spørsmål utforsket imidlertid aspekter særegne for forskjellige forvaltningsnivå, som tiltak for tidlig innsats i grunnskole, overgangsarbeid eller fullføringsrett i videregående opplæring. Dette var elementer som var ønsket belyst i intervjuene fra oppdragsgivers side, men som ikke var inkludert i spørreskjemaet.

Intervjuene ble transkriberte og deretter analysert tematisk, med en målsetting om å identifisere mønstre og tematiske meningskategorier i datamaterialet. På grunn av variasjoner mellom intervjuguiden og spørreskjemaet er enkelte seksjoner i rapporten utformet med utgangspunkt i det kvalitative intervjumateriale alene, eksempelvis gjelder dette arbeidet med overganger i kapittel 6. Andre deler tar i større grad utgangspunkt i funn fra spørreundersøkelsen. Det sistnevnte gjelder eksempelvis kapittel 3 om organisering, som bl.a. omtaler bruk av fagsystemer, antall fagstillinger og antall skoler og barnehager tjenestene støtter. I tilfeller hvor intervjumateriale og materiale fra spørreundersøkelsen omhandlet samme tematikk, har funnene blitt fremstilt samlet.

Sitater fra intervju med PP-lederne er anonymiserte i rapporten. Sitatene er også omformulert noe for å tilpasses skriftlige normer, samtidig som meningsinnholdet i utsagnene er bevart. Skriftlig formidling av materiale som er skapt gjennom muntlig dialog innebærer etiske vurderinger i form av å sikre at deltakernes utsagn blir gjengitt på en respektfull og gjenkjennerbar måte. Ettersom det var meningsinnholdet vi ønsket å løfte frem i undersøkelsen, har dermed støtteord blitt kuttet og strukturen i enkelte setninger er blitt justert.

Det er verdt å bemerke at PP-rådgivere verken har blitt intervjuet eller respondert på spørreundersøkelsen, perspektivene fra PP-tjenesten som belyses i rapporten bygger dermed på ledernes oppfatninger.

Spørreundersøkelse til Skole- og Barnehage-Norge

I tillegg til spørreundersøkelsen rettet mot PP-ledere, og kvalitative intervjuer med elleve PP-ledere, inkluderer rapporten resultater fra Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge høsten 2025. Disse spørringene gjennomføres årlig og det er Utdanningsdirektoratet, sammen med Kunnskapsdepartementet, som beslutter hvilke temaer som inngår.

Høsten 2025 var ett av temaene *inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging*. Spørsmålene i spørreskjemaet ble foreslått av Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet, og deretter justert med innspill fra Ideas2Evidence som stod for implementering og pilotering av undersøkelsene.

Den årlige spørringen retter seg mot ulike målgrupper. I skolesektoren ble skoleledere og skoleeiere i grunnskolen og i videregående opplæring invitert til å delta. I barnehagesektoren ble barnehageleder, barnehageeier og barnehagemyndighet invitert.

Spørreundersøkelsen var i felt fra september til begynnelsen av november 2025. Svarprosenten i årets spøringer vurderer vi som svært god sammenlignet med tidligere spøringer, med et gjennomsnitt på 67,8 prosent på tvers av målgruppene.³

Resultatene fra temaet *inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging* presenteres i kapittel 7 (skolesektoren) og kapittel 8 (barnehagesektoren) i rapporten. Det er her gjort analyser opp mot bakgrunnsvariabler som eierskap, skoleslag, størrelse, landsdel, kommunestørrelse og sentralitet.

Når det gjelder landsdel deler vi mellom fem kategorier, basert på respondentenes fylkestilhørighet. *Oslo-området* viser til Akershus og Oslo, *Øst-Norge* viser til Buskerud, Innlandet, Telemark, Vestfold og Østfold, *Sør- og Vest-Norge* viser til Agder, Rogaland, Møre og Romsdal, og Vestland, mens *Midt- og Nord-Norge* omfatter Trøndelag, Nordland, Troms, og Finnmark.

Når det gjelder sentralitet, deler vi mellom tre kategorier: Minst sentrale, Mellomsentrale, og Mest sentrale. Nedbrytingsvariabelen baserer seg på Statistisk sentralbyrås «Standard for sentralitet».⁴

Vesentlige ulikheter i svarfordelingen basert på én eller flere bakgrunnsvariabler er omtalt i teksten og eventuelt vist gjennom tabeller eller figurer.

Utdypende informasjon om metodiske avveininger og presiseringer rundt utvalg, rekruttering, bakgrunnsvariabler, svarprosent og gjennomføring er omtalt i hovedrapportene tilknyttet Spørsmål til Skole- og Barnehage-Norge 2025. Hovedrapporten presenterer også funn fra de øvrige tematikkene som inngikk i spørreundersøkelsen høsten 2025.

Det er verdt å bemerke at spørreundersøkelsen ikke retter seg mot lærere og pedagogisk personell i skole og barnehage. Derfor er funnene rapporten formidler basert på leder- og eiernivået sine oppfatninger. Det er imidlertid ikke sikkert at ledernivået opplever eller beskriver situasjonen likt som andre ansatte ved enhetene. Nyere undersøkelser av lærernes oppfatninger trekker eksempelvis frem at stram økonomi, økte krav til individuell tilrettelegging og dokumentasjon og flere elever med store behov gjør lærerrollen krevende (White et al., 2025; Utdanningsforbundet, 2025).

³ Se rapportene «Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2025» og «Spørsmål til Barnehage-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehager og barnehageeiere høsten 2025» for utdypende informasjon om svarprosenten brutt ned på relevante bakgrunnsvariabler.

⁴ Se <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/koder> for utdypende informasjon.

Kapittel 3: Organisering og arbeidsbelastning i PP-tjenesten

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan PP-tjenesten er organisert. Vi tar for oss hvor mange skoler og barnehager PP-tjenestene støtter, og hvilke ressurser PP-tjenestene disponerer. I tillegg gir vi et bilde av hvordan forholdet mellom arbeidsoppgaver og kapasitet oppleves i PPT.

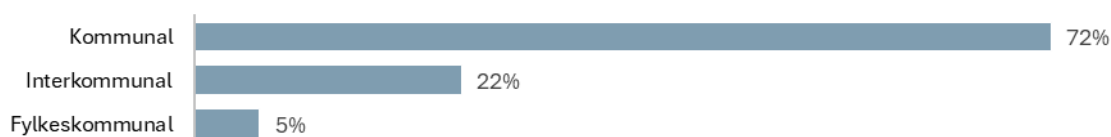
Funnene i kapittelet er basert på resultater fra spørreundersøkelsen rettet mot PP-ledere våren 2025 samt kvalitative intervjuer med PP-ledere, og gir et oppdatert oversiktsbilde over PP-tjenestene.

Organisering og fagsystemer

I spørreundersøkelsen har vi skilt mellom kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-tjenester. Mens kommunale tjenester i hovedsak retter seg mot barn i barnehagen og elever i grunnskolen, er fylkeskommunale PP-tjenester i hovedsak innrettet mot elever og læringer i videregående opplæring. Av spørreundersøkelsens 165 respondenter (PP-ledere), tilhørte 72 prosent en kommunal PP-tjeneste (Figur 3.1).

Interkommunale samarbeid er imidlertid vanlig på dette tjenesteområdet og 22 prosent av våre respondenter tilhører denne kategorien. Den siste kategorien, fylkeskommunale PP-tjenester, utgjør naturligvis et lavere antall enn kommunale tjenester nasjonalt, noe som gjenspeiles i antall respondenter (n=9, som tilsvarer 5 prosent) i spørreundersøkelsen.

Figur 3.1: Type PP-tjeneste (N=165)



PP-tjenester organiseres gjerne i interkommunale samarbeid på tvers av kommuner dersom økonomi, innbyggertall eller antall skoler og barnehager gjør det mindre hensiktsmessig at hver kommune betjener hver sin PP-tjeneste. Dette er mindre utbredt i region Sør-Øst, som også er regionen med flest PP-tjenester, enn i øvrige regioner (Tabell 3.1).

Tabell 3.1: Type tjeneste etter størrelse og region (N=165)

	Kommunal	Interkommunal	Fylkeskommunal
Total (n=165)	72 %	22 %	5 %
Antall årsverk			
1-5 årsverk (n=55)	80 %	20 %	0 %
6-15 årsverk (n=80)	68 %	26 %	6 %
16+ årsverk (n=30)	70 %	17 %	13 %
Region			
Sør-Øst (n=73)	84 %	12 %	4 %
Vest (n=32)	69 %	28 %	3 %
Midt-Norge (n=33)	64 %	33 %	3 %
Nord (n=27)	56 %	30 %	15 %

Det store flertallet av interkommunale PP-tjenester organiseres som vertskommunesamarbeid (Figur 3.2). Kommunalt oppgavefellesskap og interkommunale selskap finnes også, men disse organisasjonsformene kan regnes som sjeldne.

Figur 3.2: Organisering av interkommunale PP-tjenester (N=37)



Vi finner at det store flertallet av de interkommunale tjenestene (72 prosent) har vært organisert på denne måten i over ti år (Figur 3.3). Flere interkommunale samarbeid har likevel blitt opprettet siden 2015. Videre analyser viser at de interkommunale samarbeidene som har blitt opprettet de siste ti årene er lokalisert i region Vest, Sør-Øst og Midt-Norge.

Figur 3.3: Antall år som interkommunal tjeneste (N=36)



Noen av de kommunale og interkommunale tjenestene som har svart på undersøkelsen (12 prosent) er organisert som en *gjennomgående tjeneste* (Tabell 3.2). Det vil si at PP-tjenesten dekker alle ansvarsområdene i opplæringsløpet, både barnehage, grunnskole, videregående opplæring og opplæring for voksne. Gjennomgående tjenester er noe mer vanlig for interkommunale tjenester, enn for tjenester som bare omfatter én kommune. Denne måten å organisere tjenesten på er også mer vanlig blant de største tjenestene (med 16+ årsverk), og mindre utbredt i region Nord.

Tabell 3.2: Bruk av gjennomgående tjenester (N=156)

	Ja	Nei
Total (n=156)	12 %	88 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=119)	9 %	91 %
Interkommunal (n=37)	19 %	81 %
Fylkeskommunal	0 %	0 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=55)	7 %	93 %
6-15 årsverk (n=75)	9 %	91 %
16+ årsverk (n=26)	27 %	73 %
Region		
Sør-Øst (n=70)	10 %	90 %
Vest (n=31)	10 %	90 %
Midt-Norge (n=32)	22 %	78 %
Nord (n=23)	4 %	96 %

Videre analyser viser at de gjennomgående PP-tjenestene i undersøkelsen både består av store tjenester som støtter over 70 barnehager og skoler og små tjenester som støtter under 10 barnehager og skoler. I gjennomsnitt støtter en gjennomgående PP-tjeneste 35,5 barnehager og skoler.

Organisatorisk plassering

Hvor PP-tjenesten er plassert organisatorisk varierer etter om det er kommunale, interkommunale eller fylkeskommunale tjenester. Alle de fylkeskommunale tjenestene er organisert under *Skole og utdanning*, mens det er variasjoner mellom kommunale og interkommunale PP-tjenester. Det mest utbredte er at kommunale og interkommunale PP-tjenester plasseres under *Oppvekst og velferd*, mens et mindretall (27-30 prosent) er plassert under *Barnehage og skole/utdanning*.

Av de kommunale og interkommunale tjenestene som har svart kategorien «annet» (22 prosent av de kommunale og 5 prosent av de interkommunale) nevner flerparten en organisering under oppvekstområdet, som «oppvekst og kultur», «familiens hus» eller «barn, unge og familie», noen nevner også «helse og familie» eller «livsløp» som omfatter både helse- og sosialtjenester. Disse svarene vurderer vi dermed som delvis overlappende med *Oppvekst og velferd* eller *Helse og omsorg*.

Vi finner at ni av ti tjenester at deres organisatoriske plassering er riktig (Tabell 3.3).

Tabell 3.3: Opplevelse av rett organisatorisk plassering (N=165)

	Ja	Nei
Total (n=165)	89 %	11 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=119)	87 %	13 %
Interkommunal (n=37)	95 %	5 %
Fylkeskommunal (n=9)	100 %	0 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=55)	89 %	11 %
6-15 årsverk (n=80)	91 %	9 %
16+ årsverk (n=30)	83 %	17 %
Region		
Sør-Øst (n=73)	90 %	10 %
Vest (n=32)	94 %	6 %
Midt-Norge (n=33)	88 %	12 %
Nord (n=27)	81 %	19 %

Videre analyser viser at alle fylkeskommunale PP-tjenester som har besvart undersøkelsen opplever plasseringen som riktig. Det er en noe større andel av kommunale tjenester (13 prosent), store tjenester (17 prosent) og PP-tjenester i region Nord (19 prosent) som opplever at plasseringen ikke er riktig.

I åpne tekstsvar beskriver PP-lederne at opplevelsen av feil organisatorisk plassering handler om at de mener de burde vært plassert under barnehage og skole. En PP-leder påpeker eksempelvis at en organisering sammen med helsetjenester gjør at de ikke samarbeider på ledernivå med kommunalsjef for skole og barnehage, og at dette oppleves som et hinder for arbeidet med PP-tjenestens nye mandat. En annen PP-leder understreker også et ønske om samsvar mellom mandatet og organisatorisk plassering:

PPT bør være plassert like under eller ved siden av kommunalsjef for oppvekst. Hvis mandatet med organisasjonsutvikling og kompetanseheving i barnehage og skoler skal få fotfeste må kommunene forstå hvor viktige PP- tjenestenes organisatoriske plassering i kommunene er. (Kommunal PP-leder)

Bruk av fagsystemer og kunstig intelligens

Alle PP-tjenestene ble i spørreundersøkelsen spurt hvilket fagsystem de benytter seg av. Resultatene viser at PP-tjenestene som har besvart undersøkelsen stort sett forholder seg til to fagsystemer, Visma Flyt PPT og HK-data. Over halvparten av alle tjenestene som deltok i undersøkelsen (64 prosent) bruker fagsystemet Visma Flyt PPT, mange av de kommunale tjenestene (40 prosent) bruker imidlertid HK-data.

Svært få har svart at de bruker et annet fagsystem (2 prosent). Disse oppgir i åpne svar at de bruker ACOS eller Websak til å svare ut og motta konfidensiell post.

PP-lederne ble spurt om de har erfaringer med å bruke data fra fagsystemet til å vurdere tjenestens kapasitet og kompetansebehov. Blant PP-tjenestene er det kun et mindretall, ca. én av tre, som bruker fagsystemet til dette formålet. Vi ser imidlertid en klar tendens til at større PP-tjenester oftere tar i bruk fagsystemet på denne måten, sammenlignet med tjenester med færre årsverk (Tabell 3.4).

Tabell 3.4: Bruk av fagsystem til å vurdere kapasitet og kompetansebehov (N=164)

	Ja	Nei
Total (n=164)	30 %	70 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=118)	31 %	69 %
Interkommunal (n=37)	24 %	76 %
Fylkeskommunal (n=9)	33 %	67 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=54)	11 %	89 %
6-15 årsverk (n=80)	33 %	68 %
16+ årsverk (n=30)	57 %	43 %
Region		
Sør-Øst (n=73)	32 %	68 %
Vest (n=32)	38 %	63 %
Midt-Norge (n=32)	22 %	78 %
Nord (n=27)	26 %	74 %

PP-lederne som svarer at de bruker data fra fagsystemet til å vurdere tjenestens kapasitet og kompetansebehov ble bedt om å kort forklare gjennom åpne tekstsvaer hvordan dette gjøres. Flere beskriver at de henter statistikk fra programmet, eksempelvis antall og bakgrunn for henvisninger, sakkyndig vurderinger og rådgiveres kapasitet, og gjør vurderinger ut fra dette. Flere forteller at dette blir brukt i dialog med barnehage- og skoleledere og eiernivået om tendenser, innsatsområder, behov for kurs, felles fokus eller effektivisering. Flere formidler fordeler med dette. En PP-leder opplever bruk av statistikk som nyttig både i vurderinger av kompetansehevingstiltak og effektivisering.

Statistikk kan lett hentes ut for å analysere mengde, tid, kapasitet, osv. Statistikk kan leses ut for å se hvilke problemområder som henvises PPT. Kompetansehevingstiltak kan igangsettes etter en vurdering av dette. [...] HK-data kan skreddersys vår tjenestes behov, og er en viktig faktor når vi f.eks. har gjennomført ulike Lean-undersøkelser for å se hvor vi kan bli mer effektive. (Kommunal PP-leder)

En annen PP-leder trekker frem muligheter for å kombinere fagsystemet Visma Flyt med Power BI for å følge med på saksbehandlingstid, henvisninger og regulere kapasitet og prioriteringer.

Vi finner at det ikke er utbredt å bruke data fra fagsystemet til å vurdere kompetansebehov i skolene eller barnehagene PP-tjenesten støtter. Kun én av fem tjenester svarer at de benytter data fra fagsystemet til å vurdere dette. Også her er det en klar tendens til at større tjenester bruker data fra fagsystemet på denne måten i større grad enn de mindre tjenestene (Tabell 3.5).

Tabell 3.5: Bruk av fagsystem til å vurdere kompetansebehov i skoler og barnehager (N=163)

	Ja	Nei
Total (n=163)	22 %	78 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=117)	23 %	77 %
Interkommunal (n=37)	19 %	81 %
Fylkeskommunal (n=9)	22 %	78 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=55)	9 %	91 %
6-15 årsverk (n=78)	23 %	77 %
16+ årsverk (n=30)	43 %	57 %
Region		
Sør-Øst (n=71)	23 %	77 %
Vest (n=32)	25 %	75 %
Midt-Norge (n=33)	24 %	76 %
Nord (n=27)	15 %	85 %

I åpne tekstsvar utdyper mindretallet som bruker data fra fagsystemet på denne måten at de kategoriserer ulike tilvisningsgrunner eller vanskeområder, og benytter dette i kompetanseutvikling og i sammenheng med utviklingsarbeid på enhetene. Noen nevner at de benytter dataene i sammenheng med langvarig kompetanseutvikling gjennom å eksempelvis vurdere behov for kurs, eller de benytter statistikk for å utvikle forebyggende tiltak i samarbeid med enhetene de støtter. I intervjuer bemerker PP-lederne at de gjerne skulle hatt tid og kapasitet til å sette seg inn i funksjonaliteten i fagsystemene, slik at de kunne brukt dataene bedre.

Én av fire PP-ledere oppgir at tjenesten har tatt i bruk kunstig intelligens (KI) i sitt arbeid. Flere har vurdert å gjøre det, men ikke kommet så langt enda (Figur 3.4). Det er lite systematiske forskjeller etter størrelse, type tjeneste eller region når det gjelder bruk av KI.

Figur 3.4: Bruk av kunstig intelligens (KI) (N=165)



PP-lederne som benytter KI i arbeidet forklarer at KI brukes til skriftlige formuleringer, utarbeiding av sakkyndig vurdering og utforming av informasjonsskriv eller til å lage presentasjoner, maler, referater og sammendrag. Noen bruker også KI til idemyldring. PP-lederne som har vurdert, eller ønsker, å bruke KI benevner de samme områdene i tekstsvarene sine. Flest nevner hjelp til å skrive sakkyndig vurdering og forslag til tiltak, informasjonsskriv, skrive referat, sammenstilling av observasjonsnotat eller utredningsresultater og hjelp til skriftlige formuleringer. Noen PP-ledere legger til at særlig det skriftlige arbeidet med sakkyndige vurderinger tar mye tid og at de gjerne ønsker å effektivisere arbeidet med KI. Andre ønsker å bygge opp en kunnskapsbank, lage kompetansepakker eller sammenfatte fagstoff med KI.

Det fremstår som at handlingsrommet for bruk av KI, og hva dette kan eller bør brukes til, er uklart. Eksempelvis skriver en PP-leder at de har blitt oppfordret av foredragsholdere til å benytte seg av KI når de skriver sakkyndig vurdering, mens en annen skriver at de har fått klare føringer på at fagsystemene ikke kan bruke dagens KI i utredningsarbeidet fordi det bryter GDPR-regelverket.

De åpne svarene tyder også på at det varierer hvilke KI-løsninger som blir benyttet. Noen nevner å ha fått opplæring i Copilot tilknyttet fagsystemet, mens andre nevner at de ønsker en sikker plattform og at ChatGPT er til hjelp, men ikke helt til å stole på enda. Flere PP-ledere påpeker at de ønsker opplæring i bruk av KI, men ikke har kapasitet og tid til dette per nå, eksempelvis formulerer en PP-leder dette slik:

Stort arbeidspress og mangel på vikarer har gjort at vi ikke har hatt tid til å jobbe noe med KI eller har noen som helst innsikt i hva det kan hjelpe oss med. Vi savner tid til å kunne utnytte ressurser både i fagsystem og KI. (Kommunal PP-leder)

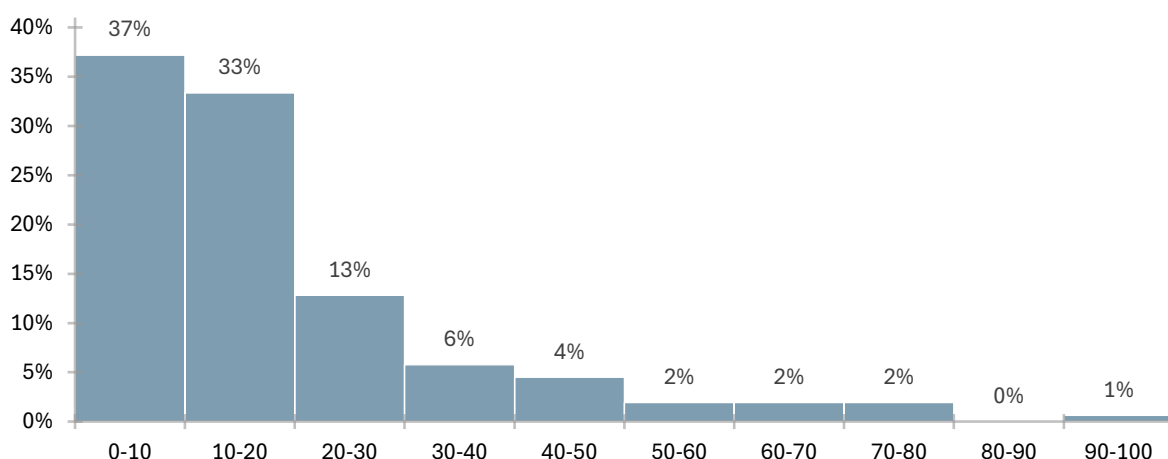
Antall enheter og årsverk

I det følgende ser vi først nærmere på hvor mange barnehager og skoler PP-tjenestene støtter, før vi viser hvor mange skoler og barnehager tjenestene støtter sammenlagt.

Barnehager

Av de 156 kommunale og interkommunale tjenestene som deltok i undersøkelsen er i overkant av en tredjedel tjeneste for under 10 barnehager, mens en tredjedel er tjeneste for mellom 10 og 20 barnehager. Noen få tjenester har mer enn 50 barnehager innenfor sitt ansvarsområde (Figur 3.5). Det er altså mest utbredt å ha ansvar for mellom 1 og 20 barnehager. Det gjelder for 70 prosent av de kommunale og interkommunale PP-tjenestene.

Figur 3.5: Antall barnehager som tjenesten har ansvar for (N=156)



Det er ingen store forskjeller mellom kommunale og interkommunale tjenester når det gjelder antallet barnehager de har ansvaret for. Naturlig nok finner vi en sammenheng mellom tallet på barnehager og tallet på årsverk i tjenesten.

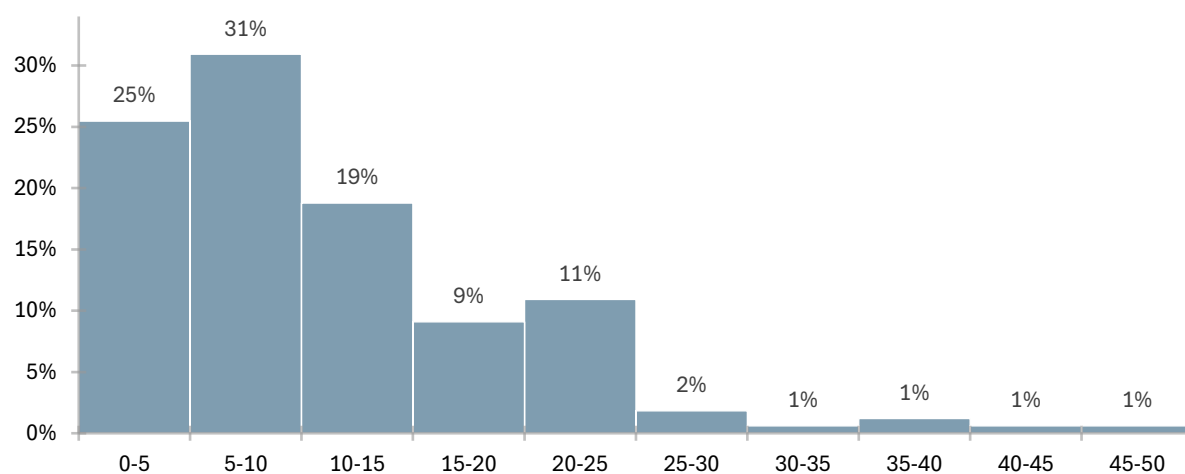
Tabell 3.6: Antall barnehager som tjenesten har ansvar for (N=156)

	0- 20	20- 40	40- 60	60- 80	80-100
Total (n=156)	71 %	19 %	6 %	4 %	1 %
Type PP-tjeneste					
Kommunal (n=119)	69 %	19 %	6 %	5 %	1 %
Interkommunal (n=37)	76 %	16 %	8 %	0 %	0 %
Antall årsverk					
1-5 årsverk (n=55)	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
6-15 årsverk (n=75)	72 %	25 %	3 %	0 %	0 %
16+ årsverk (n=26)	4 %	38 %	31 %	23 %	4 %
Region					
Sør-Øst (n=70)	67 %	20 %	6 %	6 %	1 %
Vest (n=31)	71 %	23 %	3 %	3 %	0 %
Midt-Norge (n=32)	75 %	16 %	9 %	0 %	0 %
Nord (n=23)	74 %	13 %	9 %	4 %	0 %

Skoler

Alle PP-lederne ble spurt om antall skoler PP-tjenesten støtter. Av de 165 tjenestene har over halvparten av tjenestene ansvar for mellom 1 og 10 skoler. 20 prosent av tjenestene har ansvar for mellom 10 og 15 skoler, ytterligere 20 prosent har ansvar for 15-25 skoler. Det er kun noen få tjenester som har ansvar for flere enn 25 skoler.

Figur 3.6: Antall skoler som tjenester har ansvar for (N=165)



Fylkeskommunale PP-tjenester har i snitt ansvar for flere skoler enn kommunale og interkommunale PP-tjenester, men de har altså ikke ansvar for barnehager. Det er ikke store variasjoner mellom regionene når det gjelder antallet skoler PPT har ansvar for (Tabell 3.7).

Tabell 3.7: Antall skoler som tjenester har ansvar for (N=165)

	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50
Total (n=165)	56 %	28 %	13 %	2 %	1 %
Type PP-tjeneste					
Kommunal (n=119)	62 %	24 %	10 %	3 %	1 %
Interkommunal (n=37)	43 %	38 %	19 %	0 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	33 %	33 %	22 %	0 %	11 %
Antall årsverk					
1-5 årsverk (n=55)	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
6-15 årsverk (n=80)	48 %	48 %	5 %	0 %	0 %
16+ årsverk (n=30)	0 %	27 %	57 %	10 %	7 %
Region					
Sør-Øst (n=73)	55 %	30 %	11 %	3 %	1 %
Vest (n=32)	50 %	38 %	13 %	0 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	64 %	18 %	15 %	0 %	3 %
Nord (n=27)	59 %	22 %	15 %	4 %	0 %

Sammenlagt antall skoler og barnehager

Siden interkommunale og kommunale PP-tjenester også støtter barnehager, støtter disse i snitt flere enheter enn fylkeskommunale tjenester (Tabell 3.8). Nesten sju av ti fylkeskommunale PP-tjenester støtter opptil 20 enheter. Til sammenligning støtter halvparten av de kommunale tjenestene, og over halvparten av de interkommunale, flere enn 20 enheter. Interkommunale tjenester støtter oftest mellom 20 og 40 enheter.

Ingen fylkeskommunale PP-tjenester støtter over 60 enheter, mens dette gjelder for omtrent én av ti kommunale og interkommunale tjenester.

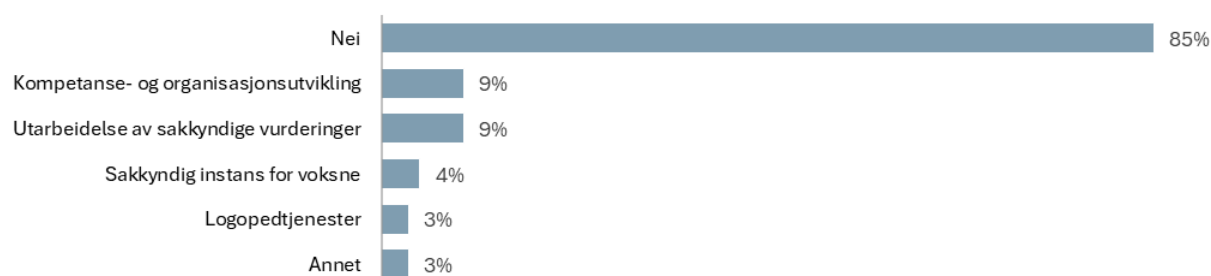
Tabell 3.8: Antall skoler og barnehager PPT støtter sammenlagt (n=165).⁵

	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	100-120	140-160
Total (n=165)	45 %	31 %	14 %	5 %	2 %	2 %	1 %
Type PP-tjeneste							
Kommunal (n=119)	47 %	28 %	14 %	4 %	3 %	3 %	1 %
Interkommunal (n=37)	35 %	43 %	14 %	8 %	0 %	0 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	67 %	22 %	11 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Antall årsverk							
1-5 årsverk (n=55)	96 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
6-15 årsverk (n=80)	26 %	58 %	15 %	1 %	0 %	0 %	0 %
16+ årsverk (n=30)	3 %	10 %	37 %	23 %	13 %	10 %	3 %
Region							
Sør-Øst (n=73)	42 %	32 %	14 %	4 %	4 %	3 %	1 %
Vest (n=32)	38 %	41 %	16 %	3 %	3 %	0 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	58 %	18 %	18 %	6 %	0 %	0 %	0 %
Nord (n=27)	48 %	33 %	7 %	7 %	0 %	4 %	0 %

PP-lederne ble også spurt om de selger tjenester til andre kommuner utenfor eventuelle interkommunale samarbeidsavtaler. Undersøkelsen viser at dette ikke er særlig utbredt. Hele 85 prosent forteller at de ikke gjør dette. Tjenestene som oftest selges, er kompetanse- og organisasjonsutvikling og utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.

⁵ Ingen av tjenestene oppgav et antall mellom 120-140, derfor er denne kolonnen tatt bort.

Figur 3.7: Tjenestesalg til andre kommuner utenfor eventuelle interkommunale samarbeid (N=164)



Videre analyser viser at mindretallet som selger tjenester utenfor eventuelle interkommunale samarbeidsavtaler er ganske jevnt fordelt mellom kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-tjenester. Det er imidlertid en tendens til at dette skjer oftere blant større PP-tjenester. Tjenestesalg er også mindre utbredt i region Sør-Øst, enn i de øvrige regionene.

Tilgang til kvalifiserte søkere og antall årsverk

PP-ledere ble spurt om tilgangen til kvalifiserte søkere når nye stillinger i PP-tjenesten utlyses. Her viser svarene stor variasjon. En tredjedel svarer at det er svært eller ganske vanskelig å finne kvalifiserte søkere, mens omtrent like mange svarer at det er ganske eller svært lett. De øvrige svarer at det verken er lett eller vanskelig å finne kvalifiserte søkere (Tabell 3.9).

Videre analyser viser at tilgangen på gode kandidater oppleves bedre blant store tjenester, og i region Sør-Øst og Midt-Norge. Særlig i region Nord, og blant mindre tjenester, er tilgangen derimot vanskeligere. I region Nord oppgir omtrent seks av ti tjenester at det er *ganske* eller *svært* vanskelig å få tilgang til kvalifiserte søkere.

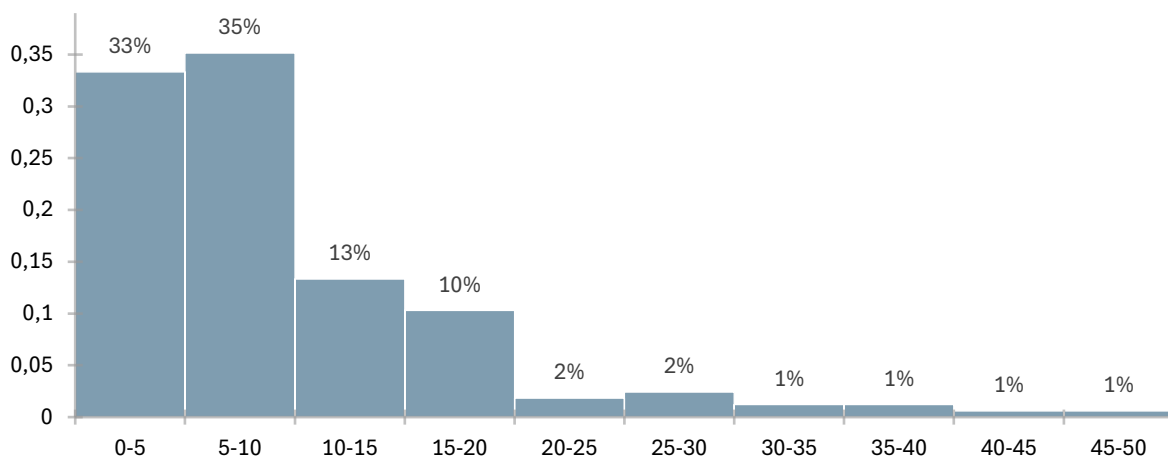
Tabell 3.9: Tilgang til kvalifiserte søkere (N=165)

	Svært lett	Ganske lett	Verken lett eller vanskelig	Ganske vanskelig	Svært vanskelig
Total (n=165)	12 %	21 %	33 %	29 %	5 %
Type PP-tjeneste					
Kommunal (n=119)	14 %	24 %	32 %	25 %	4 %
Interkommunal (n=37)	5 %	11 %	32 %	43 %	8 %
Fylkeskommunal (n=9)	0 %	22 %	44 %	22 %	11 %
Antall årsverk					
1-5 årsverk (n=55)	4 %	20 %	44 %	27 %	5 %
6-15 årsverk (n=80)	16 %	15 %	29 %	34 %	6 %
16+ årsverk (n=30)	13 %	40 %	23 %	20 %	3 %
Region					
Sør-Øst (n=73)	14 %	25 %	32 %	25 %	5 %
Vest (n=32)	9 %	16 %	38 %	31 %	6 %
Midt-Norge (n=33)	18 %	27 %	33 %	18 %	3 %
Nord (n=27)	0 %	11 %	30 %	52 %	7 %

Alle tjenestene ble spurt om antall årsverk knyttet til fagstillinger i tjenesten, men spørsmålet ble bare besvart av 122 tjenester. Med «fagstillinger» menes de stillingene som utfører det direkte faglige arbeidet i PP-tjenesten, som utredning, veiledning og systemarbeid rettet mot barnehager og skoler. Dette omfatter typisk psykologer, pedagoger, spesialpedagoger, logopeder og andre tilsvarende fagpersoner, i motsetning til administrative stillinger knyttet til støtte- eller driftsoppgaver.

Figuren under viser at omtrent én av tre tjenester er små, med inntil fem årsverk knyttet til fagstillinger. Omtrent én tredjedel av tjenestene har mellom fem og ti årsverk, mens 23 prosent av tjenestene har mellom 10 og 20 ansatte. Kun åtte prosent har mer enn 20 ansatte.

Figur 3.8: Årsverk knyttet til fagstillinger (N=122)



Videre analyser viser at fylkeskommunale PP-tjenester i snitt har flere fagstillinger enn kommunale og interkommunale tjenester. Det vanligste blant kommunale og interkommunale tjenester er å ha 5-10 årsverk knyttet til fagstillinger, omtrent to tredjedeler oppgir dette, mot bare en tredjedel av de fylkeskommunale tjenestene.

En tredjedel av fylkeskommunale tjenester har over 20 årsverk knyttet til fagstillinger, mens dette bare gjelder noen ytterst få (4 prosent) av de interkommunale, og noen (9 prosent) av de kommunale tjenestene.

Vi ba også PP-tjenestene om å oppgi om de har hatt en endring i antall årsverk de siste årene. Omtrent halvparten oppgir at de ikke har hatt noen endring. Blant dem som har opplevd endring er det relativt jevnt fordelt mellom *økning* og *reduksjon*. Flere kommunale enn fylkeskommunale tjenester har opplevd en *økning* i tallet på årsverk. Region Sør-Øst har flest tjenester som har opplevd en *økning* i tallet på årsverk, mens Midt-Norge er den regionen hvor flest har opplevd en *reduksjon*.

Tabell 3.10: Endringer i antall årsverk de siste årene (N=165)

	Nei	Økning	Reduksjon
Total (n=165)	48 %	29 %	23 %
Type PP-tjeneste			
Kommunal (n=119)	46 %	30 %	24 %
Interkommunal (n=37)	51 %	27 %	22 %
Fylkeskommunal (n=9)	56 %	22 %	22 %
Antall årsverk			
1-5 årsverk (n=55)	47 %	25 %	27 %
6-15 årsverk (n=80)	51 %	33 %	16 %
16+ årsverk (n=30)	40 %	27 %	33 %
Region			
Sør-Øst (n=73)	45 %	33 %	22 %
Vest (n=32)	56 %	25 %	19 %
Midt-Norge (n=33)	39 %	27 %	33 %
Nord (n=27)	56 %	26 %	19 %

I åpne tekstsvaer forklarer PP-ledere som har opplevd reduksjon i antall årsverk at det hovedsakelig skyldes økonomiske innstramminger. Flere svarer kortfattet at reduksjonen handler om dårlig kommuneøkonomi, og noen få legger til at kommunen er på ROBEK-listen.

PP-tjenester som har opplevd økning i antall årsverk oppgir ulike grunner. Noen av grunnene som beskrives er omorganiseringer, eksempelvis overgang fra interkommunal til kommunal tjeneste, flere og mer komplekse saker eller befolkningsvekst. Mange som kommenterer en økning formidler imidlertid at dette handler om stort arbeidspress over lang tid, lange ventelister og underbemanning.

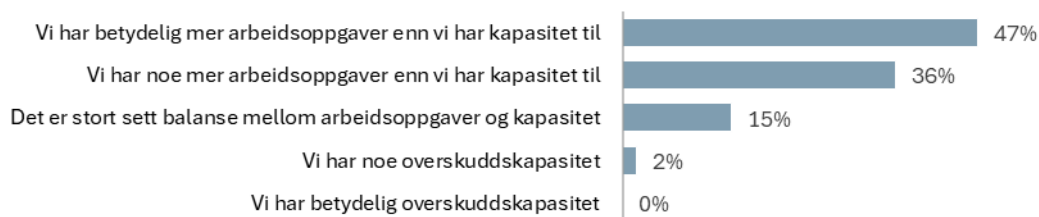
Gjentatte brudd på saksbehandlingsfristen som er rapportert inn som avvik til kommuneledelse. (Kommunal PP-leder)

Stort arbeidspress over lang tid, lange ventelister og lang saksbehandlingstid. Har nå fått øke med én hel stilling. (Kommunal PP-leder)

Arbeidsbelastning og kapasitet

I spørreundersøkelsen ble PP-lederne spurt om hvordan de opplever balansen mellom kapasiteten i tjenesten og arbeidsoppgavene. Resultatene viser at nesten halvparten av tjenestene rapporterer at de har betydelig mer arbeidsoppgaver enn de har kapasitet til, og ytterligere 36 prosent oppgir at de har noe mer arbeidsoppgaver enn de har kapasitet til (Figur 3.9). Samlet svarer altså over åtte av ti PP-ledere at de opplever å være presset på kapasitet i forhold til de oppgavene som er tillagt dem. Ingen tjenester rapporterer om betydelig overskuddskapasitet.

Figur 3.9: Balanse mellom arbeidsoppgaver og kapasitet (N=165)



Særlig flere kommunale og interkommunale PP-ledere forteller både i intervjuer og i åpne svar i spørreundersøkelsen om et stort arbeidspress over lengre tid, og noen ganger om gjentatte brudd på lovverk og saksbehandlingsfrister som har medført avvik.

Mange PP-ledere uttrykker at det har vært en økning i arbeidsoppgaver over tid, uten en tilsvarende økning i fagstillinger. Resultatet er et dårlig samsvar mellom arbeidsoppgaver og kapasitet. Særlig fra interkommunale og kommunale tjenester blir det formidlet at de mer eller mindre har hatt samme antall fagstillinger over flere tiår, mens arbeidsoppgavene har økt i omfang. Mange gir sterkt uttrykk for at summen av nye arbeidsoppgaver, og mangelen på kapasitet, går på bekostning av PP-tjenestens nye mandat. En kommunal PP-leder bemerker eksempelvis i spørreundersøkelsen at arbeidsoppgaver og ansvar har økt:

*Ønsker at det blir sett på om PPT har rett og tilstrekkelege fagstillingar, at ein ser på korleis kommunen pålegg tenesta stadig fleire oppgåver. I vår kommune er vi sterkt involvert og koordinerer svært mange lplanar. Dette er svært tidkrevjande og tappar tenesta for fagressursar. Dette vil gå ut over PPT sitt nye mandat, tidleg inn og tett på skular og barnehagar. Vi samarbeider tverrfagleg og deltar i tverrfagleg samarbeid i kommunen, men likevel må vi i tillegg koordinere mange saker. Her får PPT ei dobbelrolle, vi skal hjelpe skular og barnehagar til å hjelpe eleven, men i tillegg skal vi koordinere andre tenester.
(Kommunal PP-leder)*

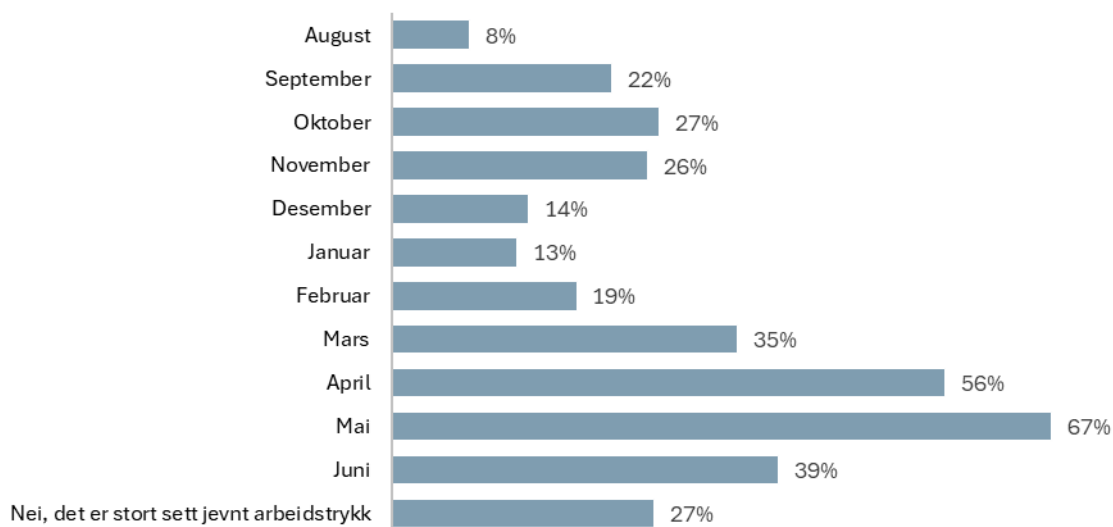
De kommunale og interkommunale tjenestene rapporterer altså om en større ubalanse mellom arbeidsoppgaver og kapasitet enn de fylkeskommunale. Ubalansen ser også ut til å være større hos de største tjenestene enn hos de små. Videre analyser viser også at tjenestene i region Sør-Øst rapporterer om større ubalanse enn tjenestene i de andre regionene.

Tabell 3.11: Balanse mellom arbeidsoppgaver og kapasitet (N=165)

	Vi har betydelig mer arbeidsoppgaver enn vi har kapasitet til	Vi har noe mer arbeidsoppgaver enn vi har kapasitet til	Det er stort sett balanse mellom arbeidsoppgaver og kapasitet	Vi har noe overskuddskapasitet	Vi har betydelig overskuddskapasitet
Total (n=165)	47 %	36 %	15 %	2 %	0 %
Type PP-tjeneste					
Kommunal (n=119)	49 %	36 %	13 %	3 %	0 %
Interkommunal (n=37)	49 %	32 %	19 %	0 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	22 %	56 %	22 %	0 %	0 %
Antall årsverk					
1-5 årsverk (n=55)	33 %	42 %	20 %	5 %	0 %
6-15 årsverk (n=80)	54 %	34 %	13 %	0 %	0 %
16+ årsverk (n=30)	57 %	33 %	10 %	0 %	0 %
Region					
Sør-Øst (n=73)	52 %	33 %	14 %	1 %	0 %
Vest (n=32)	38 %	47 %	16 %	0 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	48 %	42 %	6 %	3 %	0 %
Nord (n=27)	44 %	26 %	26 %	4 %	0 %

Alle tjenestene fikk spørsmål om fordelingen av arbeidstrykk gjennom året, og de ble bedt om å markere måneder hvor trykket var spesielt høyt. Det ser ut til å være to topper, en liten topp på høsten (fra september til november), og en betydelig høyere topp i vårsemesteret (fra mars til juni) (Figur 3.10). Omtrent alle oppgir også at dette er stabilt, altså at det skjer hvert år, eller ganske stabilt ved at det skjer de fleste år.

Figur 3.10: Arbeidstrykk gjennom året (N=165)



PP-lederne som oppgav at arbeidstrykket varierte fikk spørsmål om de gjør noe spesielt eller annerledes for å håndtere perioder med særlig høyt trykk. Nesten åtte av ti tjenester svarer bekreftende på dette spørsmålet. Vi ser at alle de fylkeskommunale PP-tjenestene oppgir at de har strategier for å håndtere dette, mens flere interkommunale og kommunale tjenester oppgir at de ikke har det (Tabell 3.12). Et funn er også at mindre tjenester i betydelig større grad mangler strategier for å håndtere variasjoner i arbeidstrykk.

Tabell 3.12: Strategier for å håndtere variasjoner i arbeidstrykk (N=119)

	Ja	Nei
Total (n=119)	77 %	23 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=82)	77 %	23 %
Interkommunal (n=28)	71 %	29 %
Fylkeskommunal (n=9)	100 %	0 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=38)	53 %	47 %
6-15 årsverk (n=59)	88 %	12 %
16+ årsverk (n=22)	91 %	9 %
Region		
Sør-Øst (n=51)	78 %	22 %
Vest (n=22)	82 %	18 %
Midt-Norge (n=28)	75 %	25 %
Nord (n=18)	72 %	28 %

I åpne tekstsvar beskriver noen av PP-lederne at strategiene omhandler et samarbeid med skoler og barnehager. Dette innebærer eksempelvis endringer i interne rutiner, utvikling av årshjul, et fokus på førtilmeldingsfasen og forebyggende arbeid. Disse strategiene tolkes som en innsats eller tilpasninger gjennom året for å lette trykket i de travleste periodene.

Lagt om interne rutiner, jobbet sammen med barnehage og skole for å planlegge innhold i samarbeid. (Kommunal PP-leder)

Vi prøver å ha fokus på det forebyggende arbeidet. (Kommunal PP-leder)

Noen få beskriver at de bruker overtid, eller fleksitid, som virkemidler for å få ressursene til å strekke til når arbeidstrykket er høyt. Flere PP-ledere påpeker derimot en nedprioritering av systemrettede oppgaver i hektiske perioder, da de ser dette som det eneste alternativet. Mange PP-ledere gir uttrykk for at de må prioritere, og at arbeidet med sakkyndige vurderinger går på bekostning av å være tilgjengelig for enhetene.

PP-rådgiverne må prioritere bort de oppgavene som ikke er lovpålagt. Eksempelvis lavterskelsaker, møter og veiledning. (Kommunal PP-leder)

Gir beskjed til skoler om at vi i perioder må prioritere å skrive sakkyndige vurderinger. Det går da på bekostning av tilstedeværelsen på skolene. (Fylkeskommunal PP-leder)

Prøver å kutte ned på tilgjengelighet ute, deltakelser i møter og oppdrag, oppleves som utfordrende og når tilgjengelighet reduseres er vi ikke tett nok på ift.. forebyggende og tidlig innsats. (Kommunal PP-leder)

Flere PP-ledere forteller om å kutte tverrfaglige møter, veiledning og tilstedeværelse for å prioritere sakkyndighetsarbeid og få redusert ventelister. Mange nevner at de nedskalerer tilstedeværelsen på skoler og i barnehager, for å skjerme tid til sakkyndig vurderinger. I evalueringen til Wendelborg et al. (2023) rapporterer også flere statsforvaltere at PP-tjenesten er presset på kapasitet og bundet opp med oppgaver knyttet til individuelle vedtak som sakkyndige vurderinger. Våre funn tilsier at dette fremdeles er en utfordring.

Oppsummering

Dette kapittelet har presentert et oversiktsbilde over PP-tjenestens organisering og arbeidsbelastning, basert på spørreundersøkelsen rettet mot PP-ledere våren 2025 og kvalitative intervju med et utvalg PP-ledere. Oppsummert viser undersøkelsen at ni av ti PP-ledere opplever at den organisatoriske plasseringen er riktig. Mindretallet som ikke deler denne oppfatningen, gir uttrykk for at de hadde vært bedre tjent med en organisatorisk plassering nærmere skole og utdanningsfeltet.

De fleste PP-tjenestene har ansvar for opptil 20 barnehager og opptil 20 skoler. Tallet på skoler er naturlig nok noe høyere for fylkeskommunale PP-tjenester, ettersom de ikke støtter barnehager. Blant de kommunale og interkommunale tjenestene er omtrent én av ti organisert som gjennomgående tjenester, altså med ansvar for hele opplæringsløpet. Samtidig har kommunale og interkommunale PP-tjenester færre årsverk knyttet til fagstillinger, enn fylkeskommunale tjenester.

Å bruke data fra fagsystemet til å vurdere kapasitet og kompetanse i tjenesten og/eller kompetansebehov i skoler og barnehager formidles av PP-ledere som fordelaktig i alt fra vurderinger av innsatsområder og kompetanseutvikling til forebyggende arbeid. Vi finner likevel at bare omtrent én av fire tjenester bruker fagsystemet på denne måten. Omtrent like mange har tatt i bruk KI i arbeidet. PP-lederne svarer at KI brukes til sammendrag, referat, oppsummeringer, skriftlige formuleringer og sakkyndig arbeid. Det fremstår imidlertid uklart hvordan PPT tilrådes å bruke eller ikke bruke KI, hvilken KI som brukes og hva de konkret bruker, og ikke bruker, KI til. Funnene indikerer et behov for opplæring i, og utvikling av, hensiktsmessig bruk av KI og fagsystemer i PPT.

Et tydelig og gjennomgående funn er at PPT er presset på kapasitet og ressurser. Vi finner at hele åtte av ti PP-tjenester ofte har mer, eller betydelig mer, arbeid enn de har kapasitet til. Halvparten av tjenestene har ikke hatt endringer i antall årsverk de siste årene, mens omtrent like mange har opplevd en reduksjon eller en økning av fagstillinger i tjenesten. Reduksjon skyldes hovedsakelig utfordrende kommuneøkonomi, mens en økning ofte forklares med arbeidspress og mangel på kapasitet, kombinert med en økning i arbeidsoppgaver. De fleste PP-tjenestene oppgir å ha strategier for å håndtere varierende arbeidstrykk gjennom året, men særlig små tjenester (interkommunale og kommunale) kan oppleve å mangle dette. Noen PP-ledere forteller at strategiene innebærer utvikling av rutiner og årshjul i samarbeid med enhetene. Flere forteller imidlertid at strategien handler om å nedskalere tilstedeværelse, veiledning og tverrfaglig samarbeid med skoler og barnehager for å prioritere sakkyndighetsarbeid.

Kapittel 4: Kompetanseløftet, kompetansebehov og utviklingsarbeid i PP-tjenesten

PP-tjenesten har fått en tydeligere rolle i arbeidet med tidlig innsats og inkluderende opplæring. Politiske og juridiske endringer, blant annet Meld. St. 6 og endringer i opplæringsloven, har lagt føringer for at tjenesten skal arbeide mer helhetlig og være en sentral støtte for barnehager og skoler i inkluderende og tilpasset opplæring.

For å lykkes med dette understrekes behovet for økt kompetanse i hele laget rundt barnet og eleven. Endringer i Statped's oppgaver har samtidig bidratt til å tydeliggjøre, og gjort det nødvendig, at hele oppvekstfeltet har styrket sin kompetanse innen spesialpedagogiske utfordringer.

Gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal PP-tjenesten, sammen med ansatte i barnehager og skoler, få den nødvendige kompetansehevingen. Målet er at alle aktører samlet kan bidra til tidlig innsats, forebygging og tilpassede tiltak, slik at alle barn og elever får et inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæringstilbud.

Dette kapittelet gir en oversikt over PP-tjenestens deltakelse i Kompetanseløftet og belyser hvilke erfaringer og hvilket utbytte tjenestene rapporterer fra ulike kompetansehevingstiltak. Videre presenteres også PP-ledernes vurderinger av tjenestenes kompetansebehov.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble først introdusert i *Meld. St. 6 (2019-2020)* som en femårig satsing (2020–2024). Målet har vært å styrke kompetansen i det spesialpedagogiske og inkluderende arbeidet i barnehager, skoler og PP-tjenesten, samt å sikre at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på barna som har behov for den. Tiltaket er også tett knyttet til omorganiseringen av Statped, som i samme periode har fått et mer spisset mandat rettet mot barn og elever med varige og omfattende behov. Endringene i Statped forutsetter at kommuner og fylkeskommuner, gjennom Kompetanseløftet, videreutvikler sin kompetanse på spesialpedagogiske og sammensatte, komplekse utfordringer (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

Kompetanseløftet er ett av flere tiltak som ble iverksatt i kjølvannet av Meld. St. 6, og som inngår i en bred satsing på å styrke både kompetanse og organisering i det spesialpedagogiske feltet (Caspersen et al., 2023). Felles for tiltakene er at de trekker i samme retning; de tydeliggjør plikten til samarbeid rundt barn og unge med sammensatte behov.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis omfatter flere tiltak, blant annet tilskudd til kollektiv etterutdanning, utvikling av nettbaserte kompetansepakker og tilbud om videreutdanning. Tilskudd til kollektiv etterutdanning utgjør hovedsatsingen. Kommuner, private eiere,

barnehager og skoler skal vurdere sine kompetansebehov og gjennomføre kollektive etterutdanningstiltak som omfatter hele laget rundt barnet og eleven. Kommunene har et særlig ansvar for å se det totale kompetansebehovet i sammenheng. Det gjelder ansatte i barnehager og skoler, i PP-tjenesten og i det øvrige støttesystemet. Målet er å styrke den spesialpedagogiske hjelpen, slik at barn og elever får et inkluderende og tilpasset tilbud.

De ulike kompetansehevingstiltakene planlegges og gjennomføres i et forpliktende partnerskap med relevante universiteter og høyskoler. Dette skal være med på å bidra til at kommuner og fylkeskommuner står bedre rustet til å håndtere sine arbeidsoppgaver etter at rollen til Statped har blitt tydeliggjort som en mer spesialisert tjeneste. Gjennom Kompetanseløftet skal kommuner og fylkeskommuner få kompetanse til å forebygge, fange opp og gi et inkluderende tilbud til alle barn og elever, også de med særskilte behov. Et sentralt mål er å se det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tilbudet i sammenheng.

Ved lanseringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble det også igangsatt en evaluering. Den andre delrapporten i denne evalueringen ble publisert i 2023, og stiller spørsmål om hvordan Kompetanseløftet kan håndtere kapasitets- og ressursutfordringer i PP-tjenesten, slik at PPT kan oppfylle sin rolle. Hos Wendelborg et al. (2023) beskrives PP-tjenesten som en nøkkelaktør i arbeidet med å nå ambisjonene i Kompetanseløftet. Samtidig melder flere statsforvaltere at PP-tjenesten mangler de nødvendige ressursene for å delta aktivt, og at når PP-tjenesten er bundet opp med oppgaver knyttet til individuelle vedtak, som sakkyndige vurderinger, begrenser det muligheten for reell kompetansebygging gjennom Kompetanseløftet.

Deltakelse i Kompetanseløftet

I spørreundersøkelsen oppga nesten alle PP-lederne at deres tjeneste deltar i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis.⁶ Kun noen få (7 prosent) PP-ledere oppga at deres tjeneste ikke deltok. Det er imidlertid verdt å merke seg at vi ikke vet hvorvidt PPT deltar i samtlige partnerskap eller at én ansatt deltar i ett partnerskap.

Tabell 4.1 viser svarfordelingen fordelt på type, antall årsverk og regioner. Noen færre blant fylkeskommunale tjenester, mindre tjenester (1-15 årsverk), og tjenester lokalisert i region Nord deltok. Det er viktig å presisere at kun ni fylkeskommunale PP-tjenester har deltatt i undersøkelsen, det vil si at to av totalt ni ikke deltok.

⁶ I kapittel 7 og 8 ser vi nærmere på skolers og barnehagers deltakelse i Kompetanseløftet.

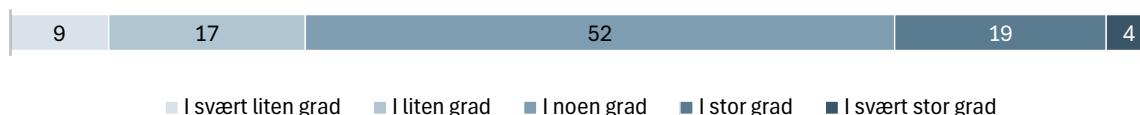
Tabell 4.1: Deltakelse i Kompetanseløftet fordelt på type, antall årsverk og regioner.

	Ja	Nei
Total (n=163)	93 %	7 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=117)	91 %	9 %
Interkommunal (n=37)	100 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	78 %	22 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=54)	89 %	11 %
6-15 årsverk (n=79)	92 %	8 %
16+ årsverk (n=30)	100 %	0 %
Region		
Sør-Øst (n=73)	97 %	3 %
Vest (n=30)	90 %	10 %
Midt-Norge (n=33)	97 %	3 %
Nord (n=27)	78 %	22 %

Kompetanseløftet: Tilpasset PP-tjenestens behov?

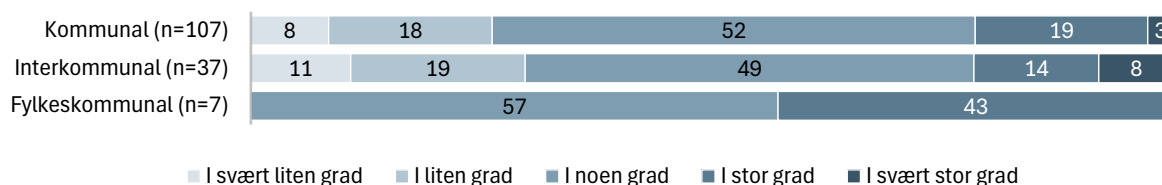
I spørreundersøkelsen ble PP-lederne spurt om i hvilken grad de vurderer at deltakelsen i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har bidratt til å styrke kompetansen i tjenesten. Figur 4.1 viser svarfordelingen. Opplevelsen av Kompetanseløftets bidrag til styrking av tjenesten er variert. Halvparten opplever at deltakelsen har bidratt til å styrke kompetansen i noen grad. 23 prosent svarer at deltakelse har bidratt i stor eller svært stor grad, mens 26 prosent svarer at Kompetanseløftet har bidratt i liten eller svært liten grad.

Figur 4.1: Kompetanseløftets bidrag til kompetansestyrking (N=151)



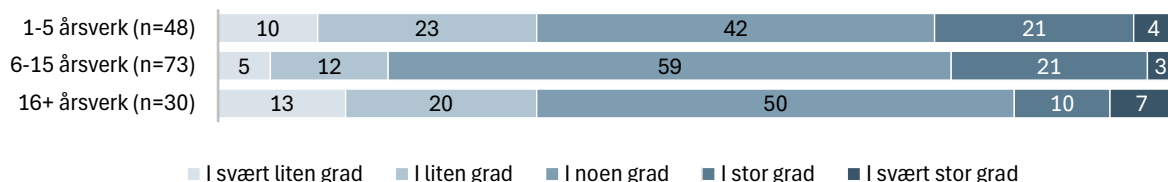
Opplevelsen av Kompetanseløftets bidrag varierer mellom kommunale og fylkeskommunale PP-ledere. Mens alle PP-lederne i fylkeskommunale tjenester opplever at Kompetanseløftet har bidratt til kompetansestyrking i noen eller stor grad, er det større variasjon i vurderingene til kommunale og interkommunale tjenester. En mulig årsak er igjen at datagrunnlaget fra fylkeskommunale tjenester er begrenset til kun sju respondenter.

Figur 4.2: Kompetanseløftets bidrag til kompetansestyrking, fordeling blant eiere (N=151)

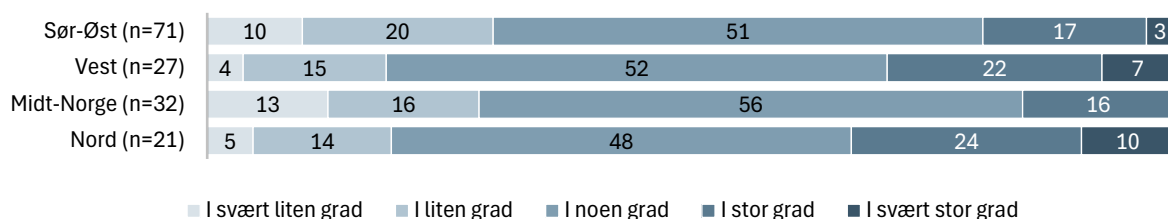


Vi ser også at vurderingene varierer etter tjenestenes størrelse og etter region. Kompetanseløftet oppleves noe mer betydningsfullt i mellomstore tjenester (6-15 årsverk), og i region Vest og Nord.

Figur 4.3: Kompetanseløftets bidrag til kompetansestyrking, fordeling blant størrelser (N=151)



Figur 4.4 Kompetanseløftets bidrag til kompetansestyrking, fordeling landsdel



Kommunale PP-tjenesters utbytte av kollektiv kompetanseheving

Både de kvalitative intervjuene og åpne svar fra spørreundersøkelsen ga utdypende beskrivelser og erfaringer med deltakelse i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. I spørreundersøkelsen svarte PP-lederne gjennom åpne tekstsvaer på spørsmålet «Er det noe annet ved deltakelsen i Kompetanseløftet du ønsker å trekke frem?». Totalt 105 respondenter benyttet seg av muligheten og delte egne erfaringer, noe som gir et bredere grunnlag for å analysere hvordan tiltaket oppleves i praksis. De kvalitative dataene gir verdifulle nyanser til de kvantitative funnene, og bidrar til å bedre forstå variasjoner i deltakelse og opplevd nytte.

Flere kommunale PP-ledere uttrykker seg positivt. De som rapporterer godt utbytte fra sin deltakelse i Kompetanseløftet, fremhever særlig muligheten for økt samhandling med andre tjenester, samt at PP-tjenesten i større grad blir synliggjort og inkludert som en del av laget rundt barnet og eleven.

Samarbeidet med øvrige tjenester i kommunen er blitt styrket. PPT har blitt en naturlig samarbeidspartner i ledelse og utvikling av tjenestene i kommunen.
(Kommunal PP-leder)

Mange kommunale PP-ledere delte imidlertid kritiske vurderinger av Kompetanseløftet i åpne svar i spørreundersøkelsen og i intervju. Kritikken handlet først og fremst om hvilket utbytte de opplever at PP-tjenesten sitter igjen med. De kommunale PP-lederne fremhever at de kollektive kompetansetiltakene ikke er tilstrekkelig tilpasset PP-tjenestens kompetansebehov.

Den mest fremhevede årsaken til misnøye, er at kompetansetiltakene i stor grad er rettet mot behovene i barnehage og skole, og i mindre grad mot den kunnskaps- og kompetanseutviklingen PP-tjenesten selv etterspør. Disse erfaringene kommer tydelig til uttrykk i både intervjuer og åpne svar i spørreundersøkelsen. Inntrykket er altså at mange kommunale PP-tjenester opplever at de ikke har

hatt et tilfredsstillende utbytte av deltakelsen i Kompetanseløftet og at det i begrenset grad har bidratt til å styrke tjenesten. To ulike kommunale PP-ledere uttrykker det slik:

Vi har deltatt to ganger, og fått lite utbytte av det. Det er mer tilpasset skole og barnehage. Tar opp ting vi kjenner til fra før, så for oss ble det mer repetisjon og ikke så mye kompetanseutvikling å hente. (Kommunal PP-leder)

Vi opplevde ekstremt lite utbytte. Ingenting som var skreddersydd for at PPT skulle få noe kompetanseheving. (Kommunal PP-leder)

Både i de åpne tekstsvarene fra spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene med kommunale PP-ledere, pekes det også på andre forhold som begrenser utbyttet til PP-tjenesten. Et gjennomgående tema er at den lokale UH-sektoren ikke i tilstrekkelig grad tilbyr kompetanse som svarer på PPTs behov, med den konsekvens at tjenestens etterspørsel forblir udekket. En informant uttrykker det på denne måten:

Det er krevende at UH ikke har den kompetansen som PPT ønsker å styrke, det blir ikke samsvar med hva vi trenger og hva de kan tilby. (Kommunal PP-leder)

Kunnskapen tjenesten etterlyser handler først og fremst om hvordan man kan jobbe mer systemisk, og ikke hvordan man arbeider med individer og individuelle utfordringer. En informant bemerker at det systemiske arbeidet ikke nødvendigvis er kompetanse som høgskolene kan tilby dem.

Det er svært få fagmiljø/ aktører som har kompetanse til å kompetanseheve PPT. I vårt tilfelle var det vanskelig å få forståelse for hva vi trenger av kompetanse, fordi fremtidens PPT er mye "upløyd terreng". Høgskolene kan kompetanseheve innen ulike fagområder på individnivå, for eksempel autisme eller atferdsproblematikk, men PPT har behov for å kompetanseheves på systemisk arbeid. Hvordan skape endring i lærende organisasjoner, være prosessveiledere, ikke rådgivere rundt enkeltindivid. (Kommunal PP-leder)

En PP-leder uttrykker at tilbudet avhenger av hva den lokale UH-sektoren har på menyen, og ikke hva som er det faktiske kunnskaps- og kompetansebehovet til PP-tjenesten, og etterlyser derfor en egen ordning for kompetanseheving til PP-tjenesten. Dette reflekteres også i evalueringen av Kompetanseløftet. Wendelborg (et al., 2023), finner at det er behov for større lokal forankring, og at det kreves tiltak for å sikre riktig kompetanse i UH-sektoren for å realisere målene med Kompetanseløftet.

Flere informanter i intervjuene med ledere av kommunale PP-tjeneste trekker også frem at arbeidet både i etterkant og mellom samlingene ikke fungerer godt nok. Noen påpeker at skolene og barnehagene ikke inkluderte PPT godt nok, andre forteller om et dårlig utbytte gjennom at forelesningene ikke hjalp i arbeidet med implementering:

Vi hadde et semmert utbytte. Det var noen halvdårlige forelesninger, og så ble jo hele jobben at PP-tjenesten måtte ut og jobbe med implementeringen etterpå. (Kommunal PP-leder)

Fylkeskommunale tjenesters utbytte av kollektiv kompetanseheving

Erfaringene med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis var samlet sett mer positive blant fylkeskommunale enn blant kommunale tjenester, og noen brukte de åpne svarene på å beskrive hvordan arbeidet med Kompetanseløftet i fylket foregikk i stedet for å fortelle om utbyttet. I intervju formidlet flere fylkeskommunale PP-ledere et godt utbytte av Kompetanseløftet, og at dette oppleves som et nødvendig løft i henhold til nytt mandat.

De fylkeskommunale PP-lederne påpeker imidlertid at en forutsetning for videre endring er at man drar i samme retning, og at barnehager og skoler bruker PP-tjenesten mer systemrettet. Noen PP-ledere gir også uttrykk for at deres rolle som pådriver for Kompetanseløftet er ressurskrevende.

PPT har i vårt fylke i stor grad "drevet" Kompetanseløftet ute i skolen. Det har vært ressurskrevende! (Fylkeskommunal PP-leder)

At arbeidet har vært krevende formidles også i noen intervjuer, eksempelvis opplevde en av de fylkeskommunale PP-lederne å få for lite midler i forhold til innsatsen de la inn, noe som førte til at de ikke hadde kapasitet til å drive arbeidet videre. En annen PP-leder formidlet at utbyttet traff for smalt til å løfte tjenesten, da bare noen få rådgivere var involvert.

Samlet sett, og på tvers av fylkeskommunale og kommunale PP-tjenester, finner vi altså et varierende utbytte av Kompetanseløftet i PPT. I det kvantitative datamateriale uttrykker over halvparten at deltakelsen i Kompetanseløftet har bidratt til å styrke kompetansen i noen grad. Gjennom åpne svar og intervjuer finner vi at dette omhandler at utbyttet i flere tilfeller er begrenset, og at Kompetanseløftet kunne vært bedre tilpasset PP-tjenestenes behov.

Kompetansebehov i PPT

I spørreundersøkelsen fikk PP-lederne mulighet til å svare på spørsmålet om hva de anser som PP-tjenestens viktigste kompetansebehov i dag og fremover i åpne tekstsvaer. 152 respondenter valgte å benytte seg av denne muligheten.

Svarene vitner om et bredt spekter av kompetansebehov i PPT, og peker på et mangfold av fagområder og kunnskapsfelt som bør styrkes i tiden fremover. Til tross for stor variasjon tegner det seg også tendenser til hvilke typer kompetanse som er mest etterspurt. Mange etterlyser kompetanse som vil sette tjenesten i bedre stand til å arbeide på systemnivå og bedre veilede barnehager og skoler. Andre understreker viktigheten av økt forståelse for tjenestens rammer, og etterspør særlig juridisk kompetanse og kunnskap om læreplanverket. I tillegg ønsker flere mer innsikt i konkrete tematikker som for eksempel skolefravær eller kunnskap om norsk som andrespråk. Til slutt er det flere som nevner ulike og spesifikke verktøy, slik som PALS eller CLASS.

Mange PP-ledere etterlyser altså kompetanse som kan styrke tjenestens arbeid på systemnivå. Dette gjelder særlig veiledningspedagogikk, prosessledelse og organisasjonsutvikling. Behovet for denne typen kompetanse blir hyppigst nevnt i datamaterialet, og fremstår som et gjennomgående tema. Dette henger på mange måter sammen med en bredere tematikk som går igjen i de kvalitative intervjuene, et uttrykt ønske blant PP-lederne om at tjenesten i større grad skal arbeide på systemnivå, slik at innsatsen kommer flere til gode.

Når det gjelder kompetanseutvikling, kan det synes at PP-tjenesten befinner seg i noe av det samme spenningsfeltet som preger det øvrige arbeidet, mellom oppgaver knyttet til individuelle rettigheter på den ene siden, og ønsket og plikten til å arbeide mer systemrettet på den andre. To sitater fra de åpne tekstsvarene i spørreundersøkelsen illustrerer dette på en god måte:

PPT må fortsatt ha god, forskningsbasert og forskningsformert kunnskap og kompetanse på de hyppigst forekommende utfordringene barnehage og skole står i; autismspektervansker, ADHD, atferdsvansker, lærevansker, språk/kommunikasjonsvansker og skolenærversproblematikk. Samtidig må PPT ha kompetanse på å jobbe forebyggende, og drive veilednings- og utviklingsarbeid med personalgrupper i barnehage og skole. Vi opplever at særlig det siste utfordrer kompetansen vi har i dag. (Kommunal PP-leder)

Kunne drive utviklingsarbeid og kompetanseheving ute på enhetene, kompetanse på skolefravær, systemperspektiv fremfor individperspektiv, alvorlige atferdsuttrykk, endringskompetanse. (Kommunal PP-leder)

Omorganiseringen av det spesialpedagogiske støttesystemet, og endring av Statped sin rolle og mandat har naturligvis hatt betydning for kompetansebehovet i PP-tjenesten, og det øvrige laget rundt barnet og eleven. I intervjuene av kommunale og fylkeskommunale PP-ledere blir endringer i ansvarsfordelingen mellom Statped og PP-tjenesten drøftet, og hvilke konsekvenser dette har hatt, særlig når det gjelder PP-tjenestens kompetansebehov. Endringene har skapt nye forventninger til tjenestens rolle og oppgaver, noe som igjen har aktualisert behovet for mer spesialisert og målrettet kompetanseutvikling.

Mange nevner også et behov for forståelse av rammene rundt arbeidet, av læreplanverket og det allmennpedagogiske opplæringstilbudet, men også juridisk kompetanse og en dypere forståelse av mandatet og oppdraget til PP-tjenesten. En PP-leder uttrykker det slik:

Forståelse av eget mandat, herunder avgrensninger og mulighetsrom innenfor dette. I tillegg har vi behov for kompetanseheving innenfor hva som ligger i formuleringen "Tilfredsstillende utbytte" av opplæringen. (Kommunal PP-leder)

Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg PP-ledernes deltakelse i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og hvilke erfaringer og opplevd utbytte PP-lederne har av dette. Videre har vi også sett på hvilke kompetansebehov PP-tjenesten selv rapporterer å ha. Vi har også gjennomgått hvordan PP-tjenesten samhandler med barnehage, skole og eiernivået om utviklingsarbeid på oppvekstfeltet.

Spørreundersøkelsen viste at det store flertallet av PP-lederne har deltatt i Kompetanseløftet, kun 7 prosent svarte at de ikke har deltatt.

Flerparten av PP-lederne rapporterer at deltakelse i Kompetanseløftet i noen grad har bidratt til å styrke kompetansen i tjenesten. Opplevelsen er i stor grad lik blant kommunale og interkommunale tjenester. Kompetanseløftet vurderes som noe mer betydningsfullt i mellomstore tjenester, og en større andel PP-ledere i region Vest og Nord oppgir styrket kompetanse sammenlignet med Sør-Øst og Midt-Norge. Variasjonen er imidlertid små.

Funn fra intervju og åpne svar i spørreundersøkelsen viser at mange PP-tjenester opplever at de kollektive kompetansetiltakene ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset PP-tjenestens behov. Et annet gjennomgående tema, er mangel på riktig kompetanse i UH-sektoren.

PP-lederne melder om et bredt spekter av kompetansebehov, men særlig etterspørres kunnskap som styrker arbeidet på systemnivå og veiledning av barnehager og skoler. Flere fremhever behov for juridisk kompetanse, forståelse av læreplanverket og innsikt i temaer som skolefravær og norsk som andrespråk.

Kapittel 5: En endret PP-tjeneste

Meld. St. 6 hadde som mål å styrke det forebyggende arbeidet og øke PP-tjenestens tilstedeværelse i barnehager og skoler, slik at den kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen. PP-tjenesten har i dag et tredelt mandat: å arbeide forebyggende, støtte kompetanse- og organisasjonsutvikling, og utarbeide sakkyndige vurderinger.

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvor langt PP-tjenestene selv vurderer at de har kommet i arbeidet med å være tett på og tidlig inne, og hvilke barrierer de opplever i arbeidet. Vi undersøker også om PP-tjenesten har en felles forståelse med det øvrige laget rundt barnet og eleven om hvordan tjenesten skal arbeide. Videre ser vi på PP-tjenestens utviklingsarbeid på oppvekstfeltet, samt henvisningspraksiser og hvordan disse samsvarer med tjenestens nye rolle. Funnene som presenteres i kapittelet er basert på spørreundersøkelsen til PP-ledere, og intervjuer med et utvalg PP-ledere.

Tidligere inne og tettere på

Den nye opplæringsloven har utvidet og tydeliggjort mandatet til PP-tjenesten. I § 11-13 slås det fast at PPT ikke bare skal utarbeide sakkyndige vurderinger, men også arbeide systemrettet og forebyggende. Dette er en konkretisering av målsettingen i Meld. St. 6 om at tjenesten skal være tidligere inne og tettere på barnehager og skoler, og ambisjonen om en bedre balanse mellom forebyggende arbeid og sakkyndige vurderinger. Opplæringsloven understreker at PPT skal bidra til tidlig innsats gjennom samarbeid om læringsmiljø og kvalitet i det ordinære tilbudet.

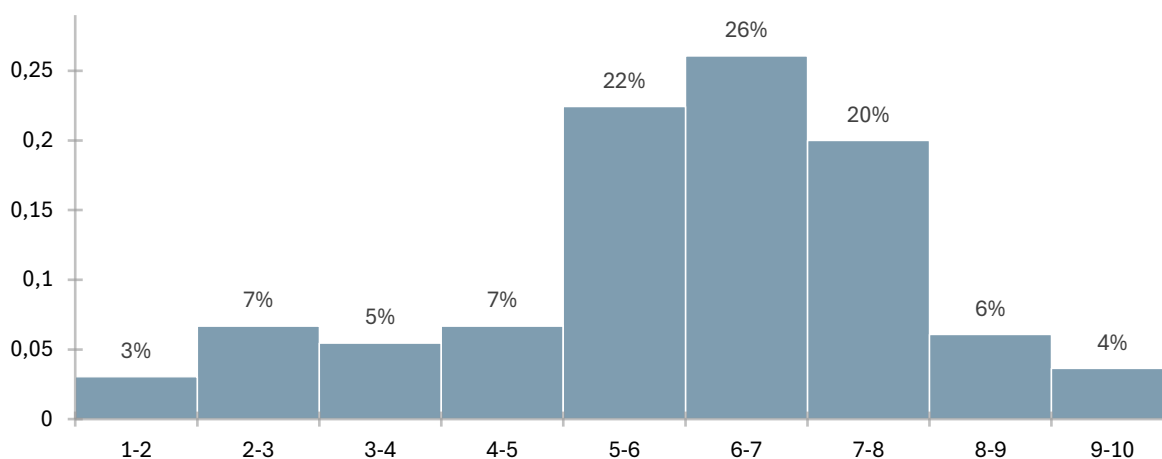
Videre presiserer § 11-8 hva en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten skal inneholde, blant annet en helhetlig og tverrfaglig vurdering som er knyttet til det ordinære tilbudet før individuell tilrettelegging vurderes. Skolen sitt ansvar for det ordinære tilbudet og oppfølging av eleven er regulert i § 11-1 og § 11-3, mens § 12-3 gjelder nulltoleranse og arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere krenkelser. Endringene i PP-tjenestens mandat, fra et større fokus på tjenesten som sakkyndig instans til en tjeneste med tydeligere systemisk ansvar for forebygging og veiledning, beskrives slik i et intervju med en fylkeskommunal PP-leder:

Vi bruker mest tid på veiledning og kompetanseutvikling. Det har skjedd en endring i PP-tjenesten. Nye oppgaver for rådgivere, og en ny rolle og innta. Vi jobber med å få snudd fra den tradisjonelle rollen til de nye oppgavene. Før hadde man elever inne, skreiv sakkyndig vurdering, også «vær så god neste».
(Fylkeskommunal PP-leder)

PP-lederne ble bedt om å vurdere hvor langt de har kommet når det gjelder målet om å være tett på, tidlig inne og jobbe mer forebyggende, der 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål.

Figur 5.1 viser svarfordelingen blant PP-lederne. Samlet er inntrykket at PP-lederne stort sett opplever å ha kommet et godt stykke på vei i arbeidet med å være tettere på, tidligere inne og arbeide mer forebyggende i skoler og barnehager. Majoriteten vurderer sin tjenestes måloppnåelse som på god vei mot dette målet. Mens 78 prosent oppgir et svar mellom 5 og 10, er det kun 22 prosent som angir et svar mellom 0 og 5. Få tjenester (4 prosent) oppgir å være helt i mål, mens kun 3 prosent tjeneste oppgir å være svært langt unna. Dette ser vi som forventet da arbeidet handler om kontinuerlig utvikling.

Figur 5.1: Opplevd måloppnåelse, tett på og tidlig inne. (n=165)



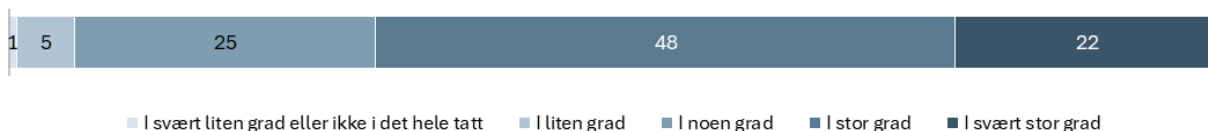
Fordelingen av besvarelsene viser at PP-lederne i fylkeskommunale tjenester opplever å ha kommet noe lengre i dette arbeidet, mens interkommunale tjenester opplever en måloppnåelse litt under gjennomsnittet (Tabell 5.1). PP-ledere i større tjenester, og tjenester i region Vest og Sør-Øst, oppgir også å ha kommet noe nærmere målsettingen, sammenlignet med mindre tjenester og tjenester i region Midt-Norge og Nord. Det må likevel påpekes at undersøkelsen viser relativt små forskjeller mellom tjenestene når det gjelder type, størrelse og region.

Tabell 5.1: Opplevd måloppnåelse, tett på og tidlig inne.

	1 er svært langt unna og 10 er helt i mål, hvor er dere nå i forhold til målet om å være tett på, tidlig inne og jobbe mer forebyggende?
Total (n=165)	6,5
Type PP-tjeneste	
Kommunal (n=119)	6,6
Interkommunal (n=37)	6,0
Fylkeskommunal (n=9)	7,3
Antall årsverk	
1-5 årsverk (n=55)	6,2
6-15 årsverk (n=80)	6,5
16+ årsverk (n=30)	6,9
Region	
Sør-Øst (n=73)	6,7
Vest (n=32)	7,1
Midt-Norge (n=33)	5,9
Nord (n=27)	6,0

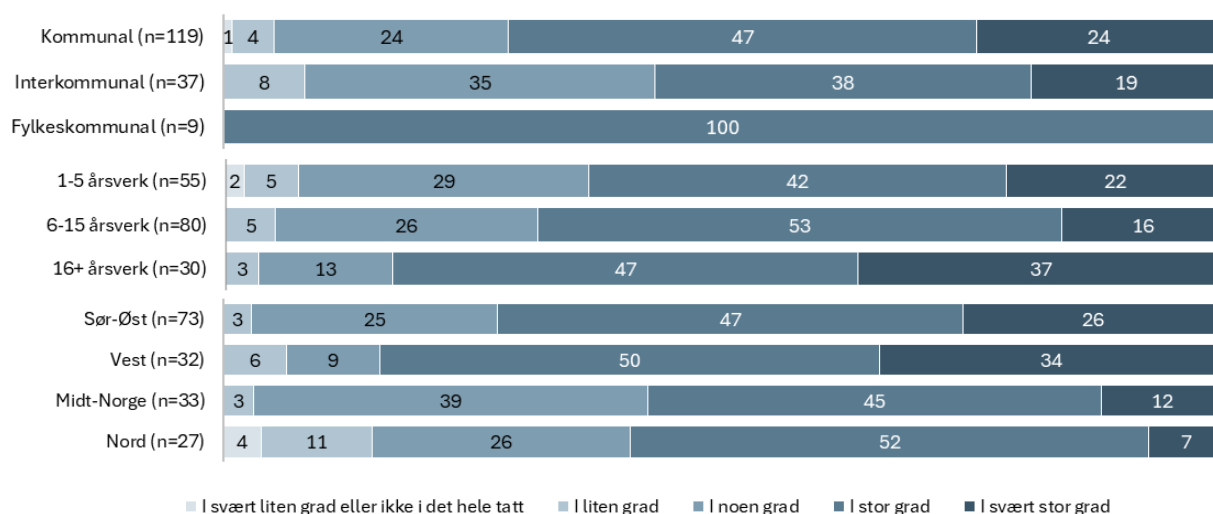
Nesten alle PP-lederne opplever at de i løpet av de siste fem årene har beveget seg i riktig retning mot målet om å være tettere på, tidligere inne og jobbe mer forebyggende. 70 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad har beveget seg i riktig retning (Figur 5.2). Ytterligere 25 prosent oppgir at de i noen grad har beveget seg i riktig retning. Kun en liten andel oppgir at de i liten grad, i svært liten grad eller ikke i det hele tatt har beveget seg mot målsettingen.

Figur 5.2: Har dere beveget dere i riktig retning? (n=165).



Videre analyser viser at dette mindretallet består av kommunale og interkommunale tjenester (Figur 5.3). Alle fylkeskommunale PP-tjenester som deltok i spørreundersøkelsen (N=9) opplever derimot at de i stor grad har beveget seg i riktig retning. Det er også en forskjell mellom tjenester i ulike regioner. PP-tjenester i region Vest oppgir at de i større grad har beveget seg i riktig retning, enn tjenester i region Nord.

Figur 5.3: Beveget dere i riktig retning, fordelt på type, størrelse og regioner (N=165)



Funnene i figur 5.3 kan tyde på betydelige steg fremover siden lanseringen av Stortingsmelding 6. I åpne tekstsvar i spørreundersøkelsen beskriver 140 PP-ledere at de har gjort flere endringer for å omstille PP-tjenesten til å bedre utfylle det forsterkede mandatet. PP-lederne løfter blant annet frem endringer i rutiner og sammensetning av bemanning, lavterskeltilnærminger, økt tilstedeværelse på enhetene med observasjon og veiledning, flere treffpunkter og tettere samarbeid med enhetene og/eller UH-sektoren.

Vi har jobbet ut ny tjenestemodell, mottar opplæring/veiledning fra UH gjennom Fylkets satsning på fellestiltak ovenfor PPT og har organisert oss på tvers av verskommunesamarbeid for å lære, dele og utarbeide en mere lik praksis i regionen. [...] Vi har laget nye henvisningsskjema i tråd med veileder og gjort om på sakkyndigvurderings mal slik at det henger sammen med ny opplæringslov. (Interkommunal PP-leder)

[...] Vi konkretiserer mer hva vi kan tilby i det forebyggende arbeidet. Hos oss er dette drøfting av individ og systemsaker, veiledning, bistand til kartlegging, analyse av kartlegging på individ og gruppenivå, og observasjon. Vi skal også inn i 1. og 8. trinn for å observere med tanke på overganger og forebygging. Vi har sammen med oppvekst og rektorer laget nye skriftlige rutiner for samarbeidet mellom PPT og skole og et årshjul for hvordan vi skal jobbe. [...] Oppvekst har lagt rutiner for dokumentasjon av alle steg i § 11-fasen, slik at både kartlegging utprøving og evaluering av tiltak gjøres, og de skal vurdere selvstendig elevens utbytte. Her kan de drøfte med PPT i alle deler av prosessen. Alle har faste skoler og bhg vi er ute i jevnlig. Dokumentasjon i § 11-fasen gjør at pedagogisk rapport til PPT blir overflødig, derfor fjerner vi den. PPT får derfor enklere skjemaer for henvisning. (Kommunal PP-leder)

PPT har blitt en del av det interne støttesystemet på skolene. Deltar fast på møter med rektor, spes.ped.koord., inspektører. Både overordnede saker og

saker på individnivå (med samtykke) drøftes. PPT og skolen kommer inn med hver sin kompetanse og utfyller hverandre. (Kommunal PP-leder)

Et annet konkret eksempel er veiledning av lærere i utforming av individuell opplæringsplan (IOP):

Vi har de siste tre årene hatt "workshop" med lærerne hvor vi veileder dem i å skrive IOP og årsrapporter, hvor alle lærerne som skal skrive er samlet, og da har vi mulighet til å veilede direkte. Lærerne har gitt gode tilbakemeldinger på dette (Kommunal PP-leder)

I tillegg fremheves arbeid med strukturer og rolleavklaringer i tverrfaglige samarbeid, og en dreining mot mer systemarbeid for å forebygge individualsaker. Flere tjenester har utviklet ressursteam, eller prøvd ut nye tverrfaglige modeller og lavterskel-tilnærminger, som de ser positive effekter av. PP-ledere påpeker eksempelvis positive erfaringer med innføring av konsultasjonsteam eller inkluderingsteam som samarbeidsarena:

[Vi har] lavterskeltilbud i PPT - konsultasjonsteam. Ikke behov for henvisning, PPT kan delta på 1 til 4 konsultasjoner uten at det registreres som "sak". Eksempel på forespørsler kan være observasjon, veiledning til ansatte, samtale med skole/ barnehage sammen med foreldre m.m.. Enheten som initierer til konsultasjon, har dokumentasjonsplikten. (Kommunal PP-leder)

Vi har innført inkluderingsteam i alle barnehager og skoler i noen av kommunene våre, og det er til vurdering i de øvrige. Dette teamet er vår faste samarbeidsarena med barnehager og skoler der vi både har fokus på forebygging, veiledning og barn/elever som skal henvises/er henvist til PPT. Dette er forholdsvis nytt tiltak, men erfaringene så langt er positive. (Interkommunal PP-leder)

I intervjuene med kommunale PP-ledere fremhever samtlige ledere at deres tjeneste har stor bevissthet rundt det forebyggende arbeidet, tidlig innsats, og å flytte blikket fra individet til systemrettet arbeid. Mange fremhever at endringene i arbeidsform, og bevissthet, har skjedd etter St. Meld. 6.

Det har ført til større bevissthet rundt hvordan vi skal bruke tida på tidlig innsats og forebyggende arbeid, og at vi jobber mer strømlinjeformet og vurderer hvilke tiltak vi ønsker å jobbe med. (Kommunal PP-leder).

Flere PP-ledere gir imidlertid uttrykk for at de har jobbet på denne måten lenge, før eller uavhengig av stortingsmeldingen og endringene i Opplæringsloven. En leder uttrykker få endringer slik:

Jeg vil si at vi har vært fremme i skoene hele veien, vi var langt foran den nye opplæringsloven når den kom. Så vi har ikke innført noe nytt. På systemarbeid var vi langt foran. Vi har hele tiden jobbet forebyggende. (Kommunal PP-leder)

I intervjuene med kommunale PP-ledere, er det ingen som rapporterer at de er i mål med arbeidet om å være tett på og tidlig inne, men samtlige rapporterer at de beveger seg i retning av målsetningen.

På spørsmål om hva som hindrer dem i å utvikle arbeidet videre, eller hva som skal til for å nå målsetningen, fremhever mange at de står i et kryssmandat mellom å på den ene siden drive

prosessarbeid og forebygging i barnehage og skole, og samtidig arbeide med individsaker og skrive sakkyndigvurdering.

Samtlige peker på at PP-tjenesten mangler ressurser, men flere trekker også frem at det handler om nødvendigheten av å skape felles forståelser og finne gode løsninger. En PP-leder uttrykker det på følgende vis:

Bildet er tydelig for oss, og det er en lang vei å gå for å komme i mål med alle de gode intensjonene og formuleringene. Det er helt klart. Den store massen har beveget seg, og det ligger et ambisjonsnivå der. Men hvordan skal vi ta oss dit? Hvordan kan vi heve kvaliteten på det allmennpedagogiske arbeidet? (Kommunal PP-leder)

Ulike forutsetninger for ulike tjenester

Som påpekt i forrige seksjon, ser vi at fylkeskommunale tjenester opplever at de har beveget seg lengre i retning av målsettingen om å jobbe mer forebyggende og tettere på enn det interkommunale og kommunale tjenester gjør.

Samlet tyder funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene på at det er større utfordringer med kapasitet, ressurser og bemanning blant kommunale og interkommunale tjenester enn blant de fylkeskommunale tjenestene. I kapittel 3 påpekte vi at kommunale og interkommunale PP-tjenester støtter et større antall enheter med gjennomsnittlig færre årsverk knyttet til fagstillinger enn de fylkeskommunale tjenestene. De kommunale og interkommunale tjenestene ga også sterkere uttrykk for ubalanse mellom arbeid og kapasitet.⁷

Når det gjelder målet om å være tett på og tidlig inne forteller alle de kommunale PP-ledere som er intervjuet om en utfordrende ressursituasjon. Ettersom systemet er rettighetsstyrt bruker de mye av ressursene sine på individsaker, fremfor å arbeide forebyggende og på systemnivå. Det blir en barriere for samarbeidet med skole og barnehage på systemnivå, som skal sikre at kompetansen til PPT kommer flere barn og elever til gode.

Kort fortalt, så har vi fagligheten, vi har strukturene, vi har innholdet, og vi har knyttet til oss de rette familiene. [...] Vi har liksom alle mulighetene, men ressursituasjonen gjør at vi ikke kan bruke dette fullt ut. (Kommunal PP-leder)

I intervju med kommunale og interkommunale PP-tjenester oppgir samtlige at de ikke rekker å behandle sakkyndigvurderinger innen fristen, og at de har utfordringer med å svare ut lovkravene som ligger til tjenesten. Kun én PP-leder svarer at de stort sett, men ikke alltid, rekker å behandle sakkyndigvurderinger innen fristen.

PP-lederne fremhever at utfordringene med å oppfylle lovkravene i stor grad henger sammen med begrensede ressurser i tjenesten. I Meld. St. 6 (2019–2020) understrekes det at når PP-tjenesten arbeider tett på barn og elever, kan den *både* utarbeide bedre sakkyndige vurderinger og samtidig bidra til å styrke barnehagenes og skolenes evne til å tilpasse det ordinære tilbudet til mangfoldet av barn og elever. En slik tilnærming kan føre til at flere får hjelp tidligere og det samlede behovet for

⁷ Se Tabell 3.11 i kapittel 3 hvor halvparten av kommunale og interkommunale tjenester oppgir å ha *betydelig mer* arbeid enn de har kapasitet til, og ytterligere 32–36 prosent oppgir å ha *noe mer* arbeid enn kapasitet.

sakkyndige vurderinger reduseres. Til tross for en økt satsing på forebyggende arbeid og systemrettede tiltak opplever PP-lederne at antall henvisninger ikke har gått ned. Flere peker også på at de sakene som henvises til PPT er mer sammensatte og komplekse enn tidligere, noe som krever tett samarbeid med ulike instanser og større krav til dokumentasjon, og dette er prosesser som både er tid- og ressurskrevende.

De fylkeskommunale PP-lederne vi har intervjuet ser ikke ut til å oppleve den samme kapasitets- og ressursknappheten. Det fremstår dermed som at kommunale og fylkeskommunale tjenester har ulike forutsetninger for å drive endringsarbeidet som kreves for å innta den nye rollen og mandatet PP-tjenesten har fått. I intervju forteller fylkeskommunale PP-ledere at de lenge har jobbet mot målsettingene som ble kommunisert i forbindelse med Meld. St. 6, også før denne ble lansert. Flere fremhever at deres rådgivere ofte har kontorer på skolene, og i noen tilfeller har rådgivere delte stillinger mellom skolen og PPT. De fylkeskommunale PP-lederne formidler at den fysiske tilstedeværelsen på skolene er noe av grunnen til at de lykkes så godt som de gjør.

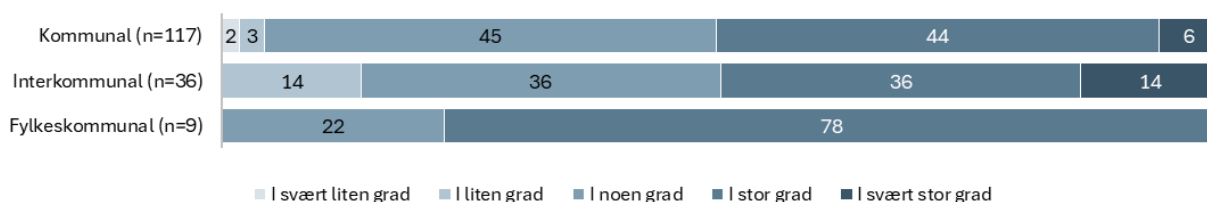
Vi gir direkte råd og veiledning til avdelingsledere og lærere. Ved at vi er fysisk til stedet, så forebygger vi en masse av henvisninger. (Fylkeskommunal PP-leder)

Samtidig kan det være en utfordring at den fylkeskommunale PP-tjenesten kommer «for tett på». En annen PP-leder formidler at de ønsker at PP-rådgiverne ikke skal bli en del av skolen, men tørre å være en selvstendig tjeneste.

Omforente om målsettingen?

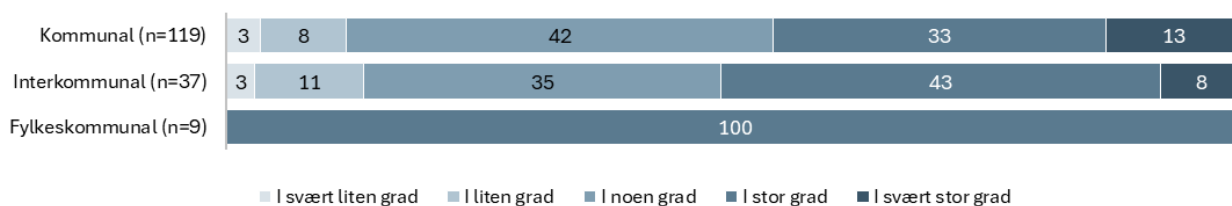
En sentral erfaring fra pilotering av ulike inkluderende praksiser i fem kommuner er at å jobbe mer forebyggende og tettere på krever et større holdningsarbeid slik at alle drar i samme retning (Nordhagen et al., 2022). I spørreundersøkelsen oppgir nesten halvparten av PP-ledere at de i stor eller svært stor grad er omforent med skole- og barnehageledere om målet med å komme tettere på, tidligere inne og jobbe mer forebyggende. PP-lederne på fylkeskommunalt nivå opplever å være mer forente rundt målsetningen enn det som er tilfellet for de kommunale og interkommunale PP-lederne.

Figur 5.4: Omforent med skoler og barnehager om målsetning, fordelt på eiertype (N=162)



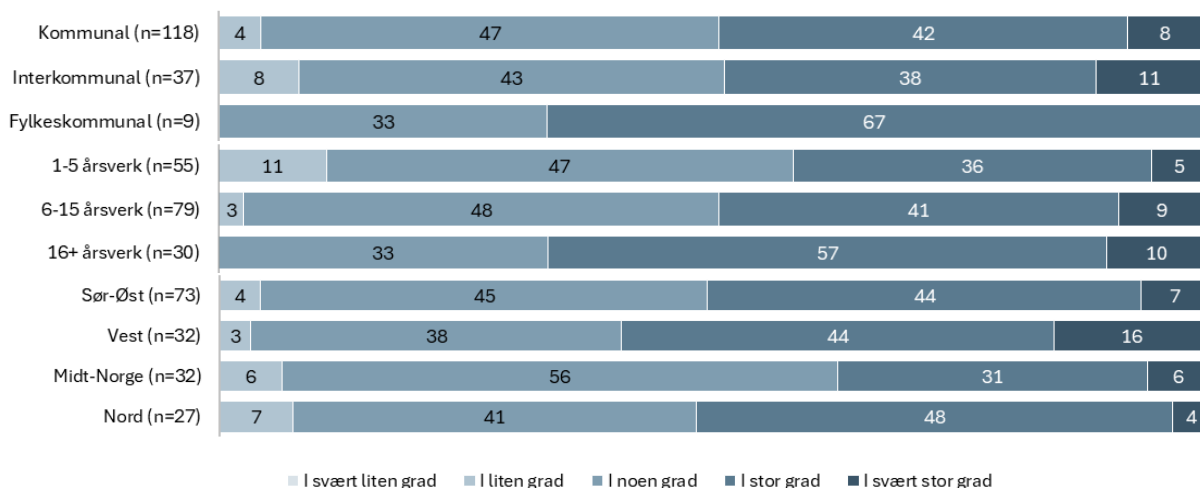
PP-lederne ble også bedt om å vurdere om de opplever å være omforent med eiernivået om målsettingen. Som med skoleledernivået ser vi at det er mer variasjon i opplevelsen blant de kommunale og interkommunale PP-lederne. De fylkeskommunale PP-lederne opplever på sin side at de i stor grad er forente med skoleeiernivået enn med skoleledernivået.

Figur 5.5: Omforent med *barnehage- og skoleeier* om målsetning, fordelt på eiertype (N=165)



Også når det gjelder spørsmål om PP-lederne opplever at tjenesten involveres tidligere av skoler og barnehager, sammenlignet med før tiltak i Meld. St. 6 (2019-2020) ble lansert, er det omtrent halvparten som er enige eller svært enige. Også her oppgir fylkeskommunale PP-ledere at de opplever dette i større grad enn kommunale og interkommunale tjenester. Mens to av tre av fylkeskommunale PP-ledere opplever at de i stor grad involveres tidligere, gjelder det kun halvparten av de kommunale og interkommunale tjenester PP-lederne (Figur 5.6). Det er store tjenester og tjenester i region Vest som oftest opplever en tidligere involvering, mens små tjenester og tjenester i region Midt-Norge erfarer endringen i noe mindre grad.

Figur 5.6: Tidligere involvering av PP-tjenesten, fordelt på type og størrelse (N=164)



I intervju gir kommunale PP-ledere uttrykk for at det ligger et utviklingspotensial i å forbedre systematikken i samarbeidet med skolene om å være tett på og tidlig inne. Slik kan man unngå at innsatsen som legges ned blir tilfeldig eller personavhengig.

Endringer og presiseringer i lovverket

Opplæringsloven gjeldende fra august 2024 innebærer noen justeringer fra tidligere lovverk. Loven presiserer at den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) må oppfylle kompetansekrav for undervisning og lærerstilling. I tillegg deles individuell tilrettelegging (spesialundervisning) nå tydelig inn i tre rettigheter: 1) ITO (§ 11-6), 2) personlig assistanse (§ 11-4) og 3) fysisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler og opplæring i mobilitet (§ 11-5).

Opplæringsloven stiller krav om sakkyndig vurdering ved behov for individuelt tilrettelagt opplæring etter § 11-6 og § 11-7. I saker der eleven i tillegg har behov for annen individuell tilrettelegging, skal

denne vurderingen gi en helhetlig beskrivelse av hvilken tilrettelegging eleven trenger, herunder eventuelle behov etter § 11-4 og § 11-5, selv om sakkyndig vurdering ikke er et vilkår for å utløse disse rettighetene.

I intervju ble PP-ledere spurt om erfaringer knyttet til endringene og presiseringene i regelverket. Inntrykket er at mange opplever at lovverket nå er blitt mer presist, men at det også krever mer presisjon fra dem. Som en PP-leder bemerker: «det gjelder å trekke pusten og ha tunga beint i munnen». PP-lederne er stort sett positive til endringene. Flere oppgir at lovendringen har ført til utvikling av nye rutiner i tjenesten, samt at vurderingene som gjøres er mer gjennomarbeidet. Det blir eksempelvis bemerket at inndelingen av rettigheter har medført en mer reflektert tilnærming og at kompetansekravet for ITO er blitt spikret på skolene:

Det er veldig fint at du må faktisk sette deg ned og spørre «hvilken kompetanse trengs nå? Er det behov for ITO, eller er det en annen rettighet?» [...] Så det har jo gjort at man blir mer reflektert rundt det. (Fylkeskommunal PP-leder)

Skolene er nøye med at vi setter kvalifisert personell til ITO arbeidet. Det er litt utenkelig at de skal gjøre noe annet. (Fylkeskommunal PP-leder)

Noen påpeker imidlertid at endringene ikke har ført til at de gjør noe annerledes i sitt arbeid enn det de gjorde før: «Det er liksom bare noen paragrafer som er endret og noen andre betegnelser», samtidig som de nevner at de ikke skriver færre sakkyndigvurderinger enn tidligere.

Rettigheten knyttet til personlig assistanse fremstår imidlertid som noe uklar i praksis. Flere PP-ledere påpeker at denne rettigheten blir lite eller sjeldent brukt av skolene, og dersom den blir brukt er det som regel i kombinasjon med andre tiltak. En PP-leder beskriver at retten brukes oftest som en del av vedtak jf. §11-6 og § 11-7, og ikke nødvendigvis som en egen vurdering tilknyttet §11-4. Personlig assistanse brukes ofte til elever som har store, varige og komplekse tilretteleggingsbehov, og som trenger helserelatert hjelp eller hjelp til forflytning. PP-lederne forteller at skolene kan være usikre i vurderingen rundt antall timer til personlig assistanse, og at dette er noe PPT veileder på. PP-lederne forteller at når skolene nå skal håndtere flere elever selv oppleves dette som en omstilling.

Vi sier noen ganger til skolene at: «Nei, dette er personlig assistanse, han skal følge alle kompetansemål, han skal ha fag, han skal gjøre alt. Han trenger litt hjelp til noen konkrete ting. Dette må dere håndtere», så vi kaster jo ballen litt tilbake til skolen. [...] Det er en omstilling mentalt og praktisk. Færre skal ha ITO, og skolen skal håndtere flere elever selv. (Fylkeskommunal PP-leder)

Opplæringslovens § 11-3 stadfester også at elever som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesning, skriving eller regning, har rett til intensiv opplæring 1.-4. trinn. I de kvalitative intervjuene spurte vi PP-lederne om hvordan de samarbeider med skolene i forbindelse med rutiner for å sikre progresjon i begynneropplæringen. Her svarer PP-lederne at dette arbeidet enten foregår i ressursteamene, eller at de er pådriver for å minne rektor på dette lovkravet. Noen PP-ledere opplyser også at de ikke i noen særlig grad er involvert i dette arbeidet. Vårt inntrykk er at dette ikke er et prioritert område i samhandlingen mellom skolene og PP-tjenesten, samtidig trekker flere PP-ledere frem at skolen burde hatt mer kompetanse på begynneropplæring for å håndtere dette selv. En PP-leder uttrykker det slik:

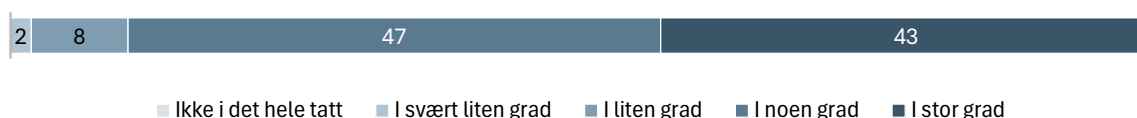
[...] Man bør kunne forvente et såpass ambisjonsnivå, at skolene er gode på begynneropplæring i lesing og skriving og fanger opp skjevutvikling og forsinket utvikling når det skjer. At de er i stand til å iverksette tiltak kjapt og fleksibelt på egenhånd. En ting er at det blir mer arbeid for PPT, som må ut å gjøre kartlegging og veilede dem. Men det andre er jo at vi synes det ikke er helt tilstrekkelig kompetanse når man ikke har evnen til å avdekke og justere opplæringen. (Kommunal PP-leder)

Utviklingsarbeid på oppvekstfeltet

PP-tjenesten skal støtte barnehager og skoler i kompetanse- og organisasjonsutvikling, slik at de lykkes med å tilrettelegge for barn, elever og andre med særskilte behov. Kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehage og skole kan skje på ulike nivåer. Enten i hele virksomheten, i mindre enheter som avdelinger eller klasser, og i samarbeid med andre fag- og tjenesteområder. Eksempler på hvordan PPT bistår i skolene og barnehagenes utviklingsarbeid kan være å bistå i tverrfaglige samarbeidsfora, styrke barnehagens og skolens kompetanse til å oppdage vansker og sette inn tiltak tidligere, eller hjelpe skoler og barnehager med struktur og organisasjon, for eksempel individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy og spesialpedagogiske regler og rutiner (Utdanningsdirektoratet, 2024b).

I spørreundersøkelsen ble PP-lederne stilt spørsmål om i hvilken grad PP-tjenesten involveres i kommunen eller fylkeskommunens utviklingsarbeid knyttet til barnehager og skoler. Svarfordelingen vises i figur 5.7. Omtrent halvparten rapporterer at de gjør dette i noen grad. 43 prosent svarer at de i stor grad involveres. 10 prosent svarer at de i svært liten grad eller ikke i det hele tatt involveres i dette arbeidet.

Figur 5.7: Involvering i kommunens/fylkeskommunens utviklingsarbeid på oppvekstfeltet (N=165)



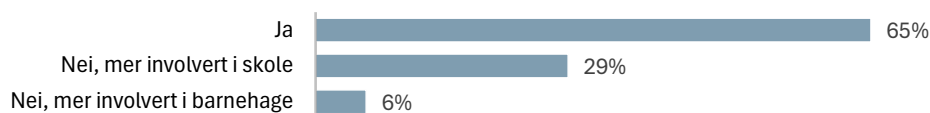
Graden av involvering er størst for de kommunale tjenestene og noe mindre for de fylkeskommunale. De interkommunale PP-tjenestene ligger mellom disse ytterpunktene. Det er markerte forskjeller mellom regionene. Graden av involvering er minst i Nord og Midt-Norge, og størst i Sør-Øst.

Tabell 5.2 Involvering i kommunens/fylkeskommunens utviklingsarbeid på oppvekstfeltet.⁸

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad
Total (n=165)	43 %	47 %	8 %	2 %
Type PP-tjeneste				
Kommunal (n=119)	46 %	42 %	9 %	3 %
Interkommunal (n=37)	38 %	54 %	8 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	22 %	78 %	0 %	0 %
Antall årsverk				
1-5 årsverk (n=55)	44 %	47 %	5 %	4 %
6-15 årsverk (n=80)	44 %	49 %	6 %	1 %
16+ årsverk (n=30)	40 %	40 %	20 %	0 %
Region				
Sør-Øst (n=73)	55 %	37 %	8 %	0 %
Vest (n=32)	47 %	47 %	6 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	27 %	55 %	12 %	6 %
Nord (n=27)	26 %	63 %	7 %	4 %

De kommunale og interkommunale tjenestene som oppga at de var involvert i utviklingsarbeid enten i noen eller i høyere grad, ble spurt om de er like involvert i utviklingsarbeid knyttet til både barnehage og skole. Rundt to tredjedeler rapporterer at de har et tilsvarende engasjement i både barnehage og skole, mens rundt en tredjedel oppgir at de i større grad deltar i utviklingsarbeid knyttet til skole.

Figur 5.8: Like involvert i utviklingsarbeid knyttet til både skole og barnehage? (N=153)



Kun en liten andel oppgir at de er mest involvert på barnehagesiden. Videre analyser viser at dette oftere gjelder store tjenester med 16+ årsverk og tjenester i region Vest.

I intervjuer forteller kommunale PP-lederne at de er involvert i skolens og skoleeiers utviklingsarbeid, og opplever stort sett utviklingsarbeidet som konstruktivt. En av PP-lederne beskriver involveringen slik:

Der er vi 100 prosent involvert. Samme nivå i organisasjonen. Vi er premissleverandør og pådriver. (Kommunal PP-leder)

Flere opplever at skolene ønsker at PP-tjenesten er enda tettere på i skolens utviklingsarbeid, men at ressursene innad i PP-tjenesten ikke strekker til.

Syns det er bra, har blitt bedre de siste årene. Vi er med i rektormøter, at vi blir brukt mye av skolene – de ønsker å bruke oss mest mulig, det er vi som ikke strekker til.. De ønsker at vi skal ha flere kurs og fremlegg for lærerne. Opplever at vi blir involvert av skoleeier også. (Kommunal PP-leder)

⁸ Ingen av PP-lederne svarte alternativet «ikke i det hele tatt», derfor er denne kolonnen tatt bort.

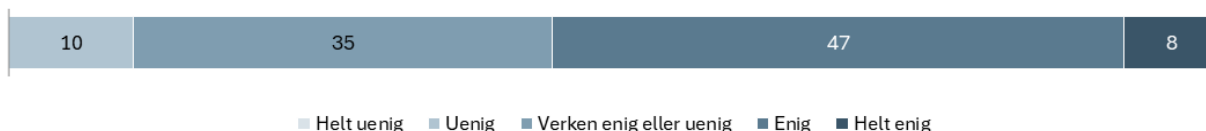
I intervju med fylkeskommunale PP-ledere beskriver informantene skolene som proaktive og inviterende i utviklingsarbeid, men peker samtidig på at det er variasjon mellom skolene. Variasjonene knyttes til kultur og enkeltpersoner. En leder fremhever at skoleeier ønsker å synliggjøre PP-tjenesten som en ressurs, men at enkelte skoler ikke fullt ut benytter seg av mulighetene for samarbeid.

Samsvar mellom henvisningspraksiser, individuelle behov og PP-tjenestens nye rolle

I spørreundersøkelsen ble PP-ledere spurt om de opplever et bedre samsvar mellom henvisninger og barna eller elevene sine behov nå, enn for fem år siden. Et bedre samsvar i henvisningspraksis betyr at henvisningene stemmer overens med hva barna faktisk trenger av støtte og utredning, slik at hjelpen som settes inn er riktig tilpasset og ikke forsinkes eller feilprioriteres. For PPT innebærer dette at henvisningen inneholder relevant og tilstrekkelig informasjon om barnets utfordringer, dokumentasjon på ivarettatte tiltak, og vurdering av hvordan barnet responderer på disse, slik at PPT kan gjøre en riktig og målrettet sakkyndig vurdering. Målet er at ressursene i PPT brukes der de trengs mest, og at barn med reelle behov blir riktig identifisert og ivarettatt.

Over halvparten av PP-lederne opplever et bedre samsvar mellom henvisningspraksiser og reelle behov for spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging enn for fem år siden. En mindre andel, 10 prosent, oppgir imidlertid at dette ikke stemmer med deres opplevelse. Noen (35 prosent) er verken uenige eller enige i at henvisningspraksisene er forbedret med tanke på individuelle behov.

Figur 5.9: Bedre samsvar mellom henvisninger og behov enn for 5 år siden? (N=165)



Gjennom åpne tekstsvare i spørreundersøkelsen utdyper PP-lederne imidlertid erfaringer med at henvisningspraksisene i skolene ikke samsvarer med PP-tjenestens endrede mandat og rolle. Selv om mange av PP-lederne oppgir å ha erfart forbedringer i forhold til barnas behov de siste fem årene, tolker vi de åpne tekstsvarene som at det fremdeles gjenstår noen utfordringer når det gjelder henvisningspraksiser og PP-tjenestens mer systemrettede rolle.

En interkommunal PP-leder skriver: «Vi erfarer at det barnehager og skoler opplever at de trenger hjelp til ikke samsvarer med mandatet til PPT». En kommunal PP-leder, som også oppgir at tjenesten står langt fra målsettingen etter Meld. St. 6, forteller at skolenes henvisningspraksiser gjør at de bruker mye kapasitet på henvisninger hvor de ikke nødvendigvis kan eller bør bidra:

Vi har jobbet med internkontroll og nye rutiner opp mot ny opplæringslov. Vi har rettet fokuset mot å forstå mandatet vårt, hvilke saker vi skal jobbe i, og hvordan vi kan veilede slik at vi får de sakene vi skal jobbe med ut ifra lovverket. Vi ønsker å motta flere "riktige henvisninger", og da har vi løftet dette som fokus. Eksempel på henvisninger vi mottar som vi kanskje ikke skulle hatt: eleven strever med konsentrasjon og oppmerksomhet hjemme, men fungerer godt på skolen, følger alle kompetansemål, og skolen ser lite til vanskene. Eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Slike henvisninger får vi mange av, og

det er ikke sikkert vi er rett instans, også bruker vi mye av kapasiteten vår på slike saker, og det blir mindre tid til de med store omfattende vansker og som tydelig ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. (Kommunal PP-leder)

Utfordringer rundt henvisningspraksiser i skoler og barnehager kommuniseres fra flere kommunale og interkommunale PP-tjenester. Flere formidler også at PP-tjenesten blir involvert i saker de ikke oppfatter som sitt ansvar og noen påpeker at de blir brukt som «med-henviser» til andre instanser. Dette beskrives av PP-lederne som å gå på bekostning av kapasiteten til å drive systemarbeid, forebyggende arbeid og veiledning av enhetene.

PPT blir involvert i saker som er barnehagens og skolens ansvar [...]. Dette tar mye av kapasiteten vår. (Interkommunal PP-leder)

Vi i PPT opplever en sterk økning av henvisinger knyttet til ønske om utredning for videre henvisning til BUP. I skole kan det være elever som har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men der foresatte og noen ganger lærer, ønsker utredning og henvisning til BUP for konsentrasjon og oppmerksomhetsvansker. Vi opplever at mange barn får avslag fra BUP med begrunnelse i at PPT ikke er i saken. I én kommune nekter legene å henvise barnet til BUP med mindre PPT har vært inne i saken og utredet. Dette er en svært uheldig utvikling og krever mye ressurser fra oss. (Interkommunal PP-leder)

Funnene viser at selv om mange PP-ledere opplever et bedre samsvar mellom henvisningspraksiser og individuelle behov, finnes det fremdeles utfordringer med at henvisningspraksisene ikke alltid samsvarer med PP-tjenestens forståelse av sin nye rolle, særlig blant kommunale og interkommunale tjenester. Dette kan tenkes å være noe av forklaringen på hvorfor halvparten av kommunale og interkommunale tjenester uttrykker at de bare i noen, eller liten, grad er omforent med skoler og barnehager om målsettingen i Meld. St. 6.

Flere PP-ledere uttrykker manglende samsvar som en barriere for å komme videre mot målsettingen om mer systemarbeid og forebyggende arbeid. Erfaringene PP-lederne kommuniserer i undersøkelsen understreker at holdningsendringer og praksisendringer ikke bare kreves innad i PP-tjenesten, men også ute i skolene og barnehagene. Funn fra undersøkelsen kan tyde på at det gjenstår et arbeid med å tydeligere avklare ansvarsfordeling og rolleforståelse på tvers av PPT og enhetene.

Overarbeidede lærere

I åpne tekstsvaret i spørreundersøkelsen, og i intervju med PP-ledere, kommer det fram at en utfordring med det nye mandatet til PP-tjenesten knyttes til manglende kapasitet i skolene. En dreining mot mer systemarbeid og veiledning fra PPT krever at skolene selv har kapasitet til å ta imot, følge opp og benytte kompetansen aktivt og forebyggende i den daglige kontakten med elevgruppene.

Noen PP-ledere trekker frem at lærerne er så presset på tid og kapasitet, at de prioriterer andre utfordringer når PPT blir koblet på. Dette er særlig fremhevet av kommunale og interkommunale PP-ledere, men også fylkeskommunale ledere uttrykker at lærerne er presset.

Den prosessen der har vært en utfordring hvor vi har møtt mye motstand på at: vi har strekt oss langt nok og lærerne er slitne. Vi ser det, og så må vi dessverre si at vi må prøve på en annen måte, og vi skal gjerne være med og hjelpe. Men

*det er ikke nok, så det er utfordrende med motstand fra overarbeidede lærere.
(Fylkeskommunal PP-leder)*

*Vi erfarer at det barnehager og skoler opplever at det de trenger hjelp til ikke samsvarer med mandatet til PPT. Det handler ofte om ansatte som opplever stor belastning, ikke mestrer jobben sin, barn og elever som oppleves som krevende og ikke vil utføre læringsoppgaver uten at det er noen klare årsaker til dette.
(Interkommunal PP-leder)*

En fylkeskommunal PP-leder forteller at den hektiske hverdagen til lærerne kan gjøre at skolen først og fremst ønsker hjelp til konkrete problem, i stedet for å prioritere langvarig systemarbeid:

Jeg tror det er en hektisk hverdag, ikke sant? Hvis skolene trenger praktisk hjelp til noen ting, så etterspør de PP-tjenesten veldig fort, men når det gjelder systemarbeid som er ofte litt mer ullent og litt mer langdrygt. [...] Skolen er nok opptatt av å få hjelp til konkrete ting. (Fylkeskommunal PP-leder)

Dette sammenfaller med funn fra tidligere rapporter som påpekte at skolene ofte forventet mer individrettet og direkte elevarbeid fra PPT, mens PPT selv ønsket mer systemarbeid. Forventningene fra skolene, og til dels barnehagene, holdt dermed tjenesten fast i individorientert arbeid (Hustad et al., 2016). Særlig merkes dette i komplekse og sammensatte saker, som rundt bekymringsfullt fravær og nærværarbeid, hvor PP-lederne understreker at PP-tjenestens bidrag forutsetter ressurser og kapasitet til daglig oppfølging i skolene.

Min oppfatning er at PPT sitt mandat er så omfattende at et reelt arbeid med bekymringsfullt fravær må legges til ansatte innad i skolene for konkret og daglig oppfølging. Skolene opplyser at de ikke har ressurser til forebygging og pedagogisk støtte til fraværselevene [...] Fokus må legges på skolenes muligheter for å ivareta og tilrettelegge tilstrekkelig for disse barna. (Kommunal PP-leder)

I intervju med kommunale PP-ledere trekker flere frem at skolene, på grunn av manglende kapasitet, ikke får anvendt veiledning de får av PP-tjenesten.

Vi kommer til kort fordi ressursituasjonen i skolene og barnehagene også påvirker oss tilbake. De klarer ikke å anvende den veiledningen de får, fordi de ikke har nok ressurser til å gjennomføre. (Kommunal PP-leder)

PP-ledernes erfaringer om kapasitet i skolen er i tråd med resultatene i TALIS 2024 (White et al., 2025). Her fremkommer det at flere lærere opplever et høyt nivå av stress i arbeidshverdagen.⁹ Administrativt arbeid og opplevelsen av å bli holdt ansvarlig for elevenes sosiale og emosjonelle trivsel oppgis bl.a. som dominerende stressfaktorer i TALIS 2024. Både lærere og rektorer rapporterer om en mer variert elevsammensetning som stiller større krav til tilpasning og støtte. Det oppleves samtidig en økning i andelen elever som strever faglig og elever med adferdsvansker, sammenlignet med TALIS-undersøkelsen i 2018. I en undersøkelse til Fellesskoleutvalget påpeker også lærere at stram økonomi,

⁹ 65 prosent av lærere svarer at de opplever mye eller ganske mye arbeidsrelatert stress i 2024. Dette er en økning fra rett over 40 prosent som svarte det samme i 2018.

økte krav til individuell tilrettelegging og dokumentasjon, og flere elever med store behov gjør lærerrollen krevende (Utdanningsforbundet, 2025).

En felles struktur for PP-tjenestens arbeid?

Både i intervjuer og gjennom åpne tekstsvar i spørreundersøkelsen formidles et ønske om en tydeligere og samordnet struktur for PP-tjenestens arbeid. PP-ledere uttrykker at det oppleves problematisk med store variasjoner mellom PPT i ulike fylker og kommuner. PP-lederne uttrykker bla. at de mangler konkrete råd og veiledninger på hvilke arbeidsmåter som kan være hensiktsmessige for å samarbeide med enhetene om organisasjonsutvikling.

Vi skal bidra og samarbeide med skolen om organisasjonsutvikling, men det er klart at det blir store forskjeller mellom fylkene når det er så åpent. Det er veldig lite beskrevet hvordan man skal jobbe for å faktisk få det til. (Fylkeskommunal PP-leder)

Vi finner også at PP-lederne opplever at det er problematisk at PPT arbeider ulikt ut fra ulike maler til sakkyndighetsarbeid, til tross for at de skal ivareta et nasjonalt regelverk.

Det er stort ønske om at det arbeides sentralt med felles retningslinjer for PPT. Dette fører til at det er svært forskjellig PP-tjenester i Norge som arbeider svært ulikt og ikke har felles maler (f.eks. på sakkyndig vurdering). Jeg undres over at det skal være like mange maler på sakkyndig vurdering som det er PP-tjenester når vi har samme lovverk å forholde oss til. (Interkommunal PP-leder)

I tillegg påpeker fylkeskommunale PP-ledere at statsforvaltere har ulike tolkninger som fører til at de får ulike svar på samme problemstilling, dette knyttes blant annet til bruk av alternativ opplæringsarena og fritak fra vurdering.

I vårt nettverk er vi veldig opptatt av at statsforvalterne må begynne å snakke sammen, fordi vi ser at forskjellige fylker med samme problemstilling får forskjellige svar fra statsforvalterne sine. Det er en stor bekymring som vi har. Ja, det gjelder jo selvfølgelig fritakene, og det gjelder bruken av alternativ opplæringsarena, for eksempel. (Fylkeskommunal PP-leder)

Som vist eksempler på, uttrykkes forskjellene som en bekymring fra både kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-tjenester. Ulikheter knyttes ofte til PP-tjenestens tolkninger av regelverket, arbeidsmåter, maler og statsforvalteres tolkninger. Slike ulikheter kan være problematiske med tanke på rettssikkerhet, likebehandling og kvalitet i tilbudet til barn og unge. Ulike tolkninger av regelverket kan føre til at elever og barn får tilbud som i varierende grad oppfyller rettighetene i lovverket, i tillegg kan det være vanskelig for foreldre, skolen og resten av samfunnet å forstå og eventuelt klage på vedtak når praksisen varierer. Ulike arbeidsmåter mellom tjenestene kan skape faglig usikkerhet og frustrasjon, og i verste fall svekke tjenestens legitimitet dersom arbeidsmåtene i varierende grad er kunnskapsbaserte og forutsigbare.

Oppsummering

Dette kapittelet viser at PP-tjenesten totalt sett har beveget seg fremover mot målsettingene kommunisert i Meld. St. 6 (2019-2020) om å være tettere på, tidligere inne og arbeide mer forebyggende i skoler og barnehager. PP-ledere vurderer at de i gjennomsnitt er på god vei mot å nå dette målet. De fleste opplever at arbeidet går i riktig retning og at de i stor grad involveres i utviklingsarbeid på oppvekstfeltet. Omtrent halvparten opplever at de i stor grad er omforente med eiernivået og enhetene om målet, er tidligere involverte og at det er bedre samsvar mellom henvisningspraksiser og barnas og elevene sine behov nå enn for fem år siden. Flere PP-ledere opplever positive konsekvenser av å være tettere på og ser resultater av veiledning ute på enhetene.

Å fullt ut ivareta det utvidete mandatet PP-tjenesten har fått fremstår imidlertid som en krevende og kompleks oppgave, både internt i tjenesten, men også når det gjelder omstilling ute i enhetene som i større grad må utføre det forebyggende arbeidet selv. Våre funn antyder at kommunale og fylkeskommunale tjenester har ulike forutsetninger for å drive endringsarbeidet som kreves for å innta den nye rollen og mandatet PP-tjenesten har fått.

Mange kommunale og interkommunale tjenester uttrykker at de til en viss grad opplever at PPT er tidligere involverte, omforente med eiernivå og enhetene og at henvisningspraksisene er forbedret. En utfordring er at måten skolene og barnehagene benytter PPT på ikke nødvendigvis samsvarer med hvordan de selv oppfatter sin nye rolle. Ifølge PP-lederne kan dette ha en sammenheng med at lærerne også er presset på tid og kapasitet, og at lærerne derfor prioriterer konkret hjelp «her og nå» over langsiktig systemarbeid og forebygging.

PP-lederne vi har intervjuet forteller at de nye presiseringene og endringene i lovverket ikke blir oppfattet som en stor endring i PP-tjenestens arbeid. At rettighetene til individuell tilrettelegging nå er tydeligere delt inn i ulike kategorier ses som positivt i den forstand at det fordrer reflekterte vurderinger. Noen PP-ledere påpeker imidlertid manglene oppmerksomhet og kompetanse i grunnskolen for å ivareta rettigheten knyttet til progresjon i lesing, skriving og regning på 1.-4.-trinn.

En mer generell utfordring som blir løftet frem på tvers av PP-tjenestene er at de savner en tydelige felles struktur for PP-tjenesten sitt arbeid. PP-lederne påpeker ulikheter mellom tjenestene i tolkninger av regelverket, arbeidsmåter, maler og statsforvalteres tilbakemeldinger. Store ulikheter kan være problematiske både med tanke på rettssikkerhet, likebehandling og kvalitet i tilbudet til barn og unge.

Kapittel 6: PP-tjenestens arbeid med overganger og nærvær i skolen

I dette kapittelet tar vi for oss to ulike områder som PPT involveres i: overgangsarbeid og nærværarbeid. Sentralt i PP-tjenestens arbeid står samarbeidet med elever, barn, skoler, barnehager og foreldre. Barn og elevers overganger mellom ulike nivå i opplæringsløpet er imidlertid et område hvor PP-tjenesten også samarbeider internt og med eiernivået. Forebyggende arbeid og komplekse enkeltsaker krever i tillegg et tverrfaglig samarbeid, noe som fremheves i Meld. St. 6. Saker knyttet til bekymringsfullt fravær og nærværarbeid er et eksempel hvor tverrfaglig samarbeid og innsats er fremhevet som sentralt.

I kapittelet løfter vi frem funn fra undersøkelsen som omhandler PP-tjenestens arbeid, samarbeidspraksiser, utfordringer og behov knyttet til henholdsvis overgangs- og nærværarbeid. PP-tjenestens arbeid med overganger ble undersøkt gjennom kvalitative intervjuer med PP-ledere i 2025. PP-tjenestens arbeid med bekymringsfullt fravær ble hovedsakelig undersøkt gjennom spørreundersøkelse til PP-ledere, men i kapittelet løfter vi også frem hva PP-lederne formidlet om dette i intervjuer.

Overgangsarbeid

Overganger mellom utdanningsnivåer har stor betydning for barns læring og trivsel, og har derfor fått økt oppmerksomhet i både forskning og politikkutvikling de siste årene. For å styrke denne overgangen ble det i 2018 innført en lovfestet plikt til samarbeid mellom barnehage og skole (Barnehageloven §2a; Opplæringsloven §4-7). Rammeplanen presiserer at barnehagen, i samarbeid med foreldre og skole, skal legge til rette for en trygg overgang til skole og eventuelt SFO, blant annet gjennom utveksling av relevant informasjon og samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen. Som følge av anbefalingene i *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* (Meld. St. 21 (2020–2021)) og ny opplæringslov fra høsten 2024, har fylkeskommunen også fått ansvar for å sikre gode overganger fra grunnskole til videregående opplæring i samarbeid med kommunene.

For elever og barn er overganger både fysiske (fra et sted til et annet) men også strukturelle, i den forstand at eleven trer ut av en struktur og inntre i en annen (Sandal, 2019). Samtidig er overganger i opplæringsløpet knyttet til identitetsutvikling og kulturelle, emosjonelle og sosiale aspekter ved dette. Overganger forstås ofte som en kritisk fase i et livsløp. Å tre inn i en ny kontekst innebærer at elevene møter nye forventninger, væremåter og regler (Strand, 2022). Dette kan være utfordrende, men samtidig en frigjørende periode som kan bidra til personlig vekst og modning (Field, 2010).

Overordnet del av læreplanen påpeker at systematisk samarbeid mellom barnehage og skole, de ulike nivåene i opplæringsløpet og mellom skole og hjem bidrar til å lette overganger i opplæringsløpet

(Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 18). Det rådes bl.a. til en gjensidig informasjonsdeling med foreldre. Selv om barnehage og skole er institusjoner med ulike lovverk forventes det en kontinuitet i overgangen mellom dem (Lillejord et al., 2015a). PP-tjenesten er særlig involvert i overganger når elever har hatt særskilt tilrettelegging.

I Intervjuer med kommunale og fylkeskommunale ble PP-ledere spurt om erfaringer knyttet til overgangsarbeid. Fylkeskommunale PP-ledere ble også spurt om den nye fullføringsretten i videregående opplæring. Følgende seksjon formidler hva PP-ledere forteller om dette.

Overgang fra ungdomsskole til videregående

En god overgang fra grunnskole til videregående er viktig for å hindre uønsket frafall og sikre at flere elever fullfører utdanningen. Dette påpekes i forskningslitteratur (Lillejord et al., 2015b; Santos et al., 2020) og understrekes av Fullføringsreformen (Meld. St. 21 (2020-2021) s. 49). § 9-5 i opplæringsloven pålegger fylkeskommunen å sørge for at elever får en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, og presiserer at kommunen skal samarbeide med fylkeskommunen om dette arbeidet.

Elever som mangler grunnleggende kunnskaper fra ungdomsskolen, eller har hatt behov for særskilt tilrettelegging, er ofte forstått som sårbare i overgangsfaser (Lillejord et al., 2015b). PP-tjenestens overgangsarbeid retter seg særlig mot å ivareta disse elevene i samarbeid med foreldre og skoler.

Overgangsmøter og informasjonsdeling

De fylkeskommunale PP-lederne formidler at overgangsarbeidet foregår på flere nivåer, og at overgangsarbeid innebærer både systemarbeid og individarbeid som PPT involveres i.

Overgangsarbeid foregår på så mange nivåer. Det er liksom alt fra at vi har samarbeidsmøter på et overordnet plan til at vi innkalles i relasjon til enkelte elever. (Fylkeskommunal PP-leder)

Fylkeskommunen, som nå er pliktige til å sørge for en god overgang jf. Opplæringsloven, arrangerer overgangsarbeidet på et overordnet nivå. En PP-leder forteller at de drøfter overgangsarbeidet i regionale overgangsforum sammen med kommunalsjefer, rektorer og ledelse. I tillegg arrangerer fylkeskommunen rådgiversamlinger for alle rådgivere i ungdomsskolen.

Flere fylkeskommunale PP-ledere forteller om et tettere samarbeid med kommunale PP-tjenester i etterkant av ny opplæringslov.

Rådgiverne på ungdomsskolen har også faste kontakter her som de kan ringe til om de lur på noe. (Fylkeskommunal PP-leder)

Kommunale og fylkeskommunale PP-tjenester samles til et samarbeidsmøte i de ulike regionene i september. Målet med dette er at samarbeidet forsterkes og forankres på et overordnet nivå. Dette fungerer altså som et ledd mellom det overordnede og systemrettede samarbeidet til eventuelle samarbeid om individuelle saker.

Da snakker vi om 1. Oktober melding, vi snakker om at vi kan delta på møte når som helst. Etter de samlingene så får vi mange henvendelser og vi får drøftet enkeltelever anonymt. (Fylkeskommunal PP-leder)

PP-lederne formidler at skolene ofte jobber godt med inkluderende oppstart, og at arbeidet med individsaker i stor grad handler om å trygge eleven eller foreldrene på at den fylkeskommunale PP-tjenesten har kapasitet, er tilgjengelige og ikke har lange ventelister.

Det er ikke alltid at det blir henvist. Kanskje trygger vi med at «OK de første ukene nå, så handler det om å bli kjent. Trenger du noe før skolestart så tar vi kontakt med skolen.». Vi prøver å snakke om inkluderende oppstart, og skolene har mange tiltak på det. (Fylkeskommunal PP-leder)

En annen PP-leder deler positive erfaringer med et overgangsprosjekt sammen med oppfølgingstjenesten, skolene og kommunal PPT hvor de jobber med å identifisere elever som kan ha behov for overgangsstøtte tidlig, allerede fra 8. og 9. klasse. Funn fra intervjuene tyder imidlertid på at det er forskjeller mellom byene og distriktene. I byene er det flere skoler å søke til og fra, mens man i distriktet oftere har et naturlig tett samarbeid.

PPT er særlig tidlig involvert når elever blir tatt inn med fortrinn. En PP-leder forteller at de legger opp til å møte alle de såkalte «sårbare» elevene, i 10. trinn på sin hjemmeskole.

Samtidig som PPT ønsker tidlig involvering, er PP-lederne ofte opptatt av å gi elever en sjanse til å klare seg selv i overgangen. De forteller at elever ofte kan klare seg fint «på egenhånd» dersom de er lett tilgjengelige, trygger i forkant og støtter ved behov. Dette er beskrevet som en tydelig endring i PP-tjenestens rolle i overgangsarbeidet, som før kunne innebære at PPT forhåndsdefinerte elevenes behov. En PP-leder formulerer det slik:

Vi ser at veldig mange klarer seg, og vi hjelper jo veldig tett inne på videregående skolene med å organisere dette. Så vi er tett på, men vi har ikke nødvendigvis skrevet en sakkyndig vurdering sånn som vi kanskje gjorde for 6-7-8 år siden. Da lå den klar, mens nå må de prøve selv, og så er vi tett på. (Fylkeskommunal PP-leder)

Et dilemma som kan prege samarbeidet rundt overganger er informasjonsdeling, både med tanke på hvordan dette foregår og hvorvidt det alltid tjener sitt formål. Flere PP-ledere er opptatt av hvordan dette kan løses på gode måter og vektlegger at informasjonen bør overføres «på en sånn måte at eleven kan høre på». Informasjonsdeling ses også opp mot et ønske om å gi elevene en ny sjanse i videregående opplæring.

Satt på spissen så ofte sies det at her trengs det informasjonsoverføring, og da har jeg veldig lyst til å sette foten ned og si at: «Nei, er det noe informasjonsoverføring som trengs? Trenger du å vite hva jeg har i bagasjen for å oppføre deg ordentlig mot meg?». Hvis man møter alle med interesse og omsorg, har trygge aktiviteter og gjør alt det andre man skal, så tror jeg ikke man må vite absolutt alt om alle. (Fylkeskommunal PP-leder)

Utsagnet viser til vurderingene som PP-ledere må ta rundt når det er hensiktsmessig informasjonsdeling, og når det ikke finnes et særlig behov for det. Dette kan både forstås i lys av dreiningen mot mer systemarbeid og forebygging gjennom allmennpedagogiske tiltak, og et ønske om å ivareta det identitetsmessige og potensielt frigjørende aspektet ved overganger (Strand, 2022; Field, 2010). Tilnærmingen beskrives som en holdningsendring, som denne PP-lederen trekker frem som viktig i PP-tjenestens nye rolleforståelse.

En god overgang til flere muligheter på videregående

Fylkeskommunale PP-ledere forteller at en god overgang forutsetter et systematisk samarbeid med skolene, lærerne, eleven og foreldre for å ta imot elevene som kommer. Overganger er risikofylte for mange elever, og en PP-leder påpeker at målet må være at «det ikke blir så skummelt at eleven ikke møter opp». Tidligere forskning har påpekt at det sosiale miljøet i videregående opplæring kan oppleves bedre enn elevene selv forventer i forkant (Mjaavatn & Forstad, 2018) og at den viktigste faktoren for gode overganger ses i elevenes omgivelser (Jindal-Snape et al., 2019). PPT gir skolene veiledning i hvordan man kan legge opp en oppstart som ivaretar alle elever, dette innebærer at lærerne også har et blikk for de som trenger ekstra støtte.

Jeg tror det handler om et godt samarbeid og å legge den planen sammen med lærerne og andre ressurser på skolen. Det handler om rammer, hvilke aktiviteter man har, hvordan man ser den enkelte. (Fylkeskommunal PP-leder)

Eleven kjenner seg trygg, har det hen trenger for å klare å møte opp og kjenne at: «Her er det OK å være akkurat den som jeg er». (Fylkeskommunal PP-leder)

I intervju med fylkeskommunale PP-ledere fremhever de forskjellen mellom ungdomsskolen og yrkesfaglig utdanning på videregående skole. De opplever ungdomsskolen som teoritung, og presset på kapasitet med større klasser og lavere voksentetthet. Tidligere forskning har vist at elevers akademiske selvoppfatning og mestringstro går ned i overgangen til ungdomsskolen (Lervold et al., 2025; Hopwood et al., 2016). De fylkeskommunale PP-lederne opplever videregående opplæring som mer fleksibelt, motivasjonsstyrt og med flere muligheter for tilrettelegging, noe de mener er forklaringen på hvorfor man ser færre vedtak om ITO der, enn i grunnskolen. Inntrykket er at dette særlig gjelder på fag- og yrkesopplæringen, noe de tre sitatene under er eksempler på.

Du går mot et yrkesfag eller et fag som du er interessert i og som du har valgt selv. Og plutselig så tilhører dem en klasse på 15 stykk. (Fylkeskommunal PP-leder)

De velger selv hva de vil bli og hva de velger ut fra interesse og motivasjon. Motivasjon er en stjernefaktor. I yrkesfaglige utdanningsprogram, og så er det færre elever i klassen. (Fylkeskommunal PP-leder)

Videregående skole er mye mer praktisk [...] De får være i bedrift. De får være ute i verksted. De får brukt kroppen og de får på en måte litt avbrekk fra å bare sitte i et klasserom. De ser mer av nytten og meningen med skole. [...]

Videregående skole er mer fleksibel enn en ungdomsskole. Det er færre i klassen, 15 istedenfor kanskje et par og 30, ikke sant? Altså, det er tettere oppfølging. (Fylkeskommunal PP-leder)

En PP-leder forteller at man har flere muligheter for tilrettelegging, selv på studieforberedende utdanningsprogrammer, som ikke ungdomsskolen har. Denne PP-lederen legger imidlertid til at en bekymring knyttet til overganger er at altfor mange elever fritas for karakterer i grunnskolen, blant annet i matematikk. PP-lederens bekymring understreker at gode overganger ikke bare omhandler inkludering i det sosiale fellesskapet, det forutsetter også muligheter for mestring, modning og vekst faglig sett (Strand, 2022).

Fullføringsretten

Flere PP-ledere påpeker uklarheter rundt den nye fullføringsretten. Det gjelder særlig for elever som ikke vil kunne oppnå et fagbrev eller studiekompetanse, altså hva denne rettigheten vil bety for dem som går mot redusert målsetting. Fylkeskommunene uttrykte lignende bekymringer i høringssvarene i forarbeidet med ny opplæringslov (Prop. 57 L (2022-2023), s. 327-328), hvor høringssvarene viste en skepsis mot å fjerne begrepet «grunnkompetanse» som alternativ til «studiekompetanse» og «yrkeskompetanse».

En bekymring flere PP-ledere uttrykker er at fullføringsretten vil føre til at videregående opplæring blir en oppbevaring av enkelte elever, noe som verken er en hensiktsmessig løsning samfunnsøkonomisk, for opplæringsinstitusjoner eller for elevene selv.

Elevene søker om mer opplæring, et fjerde år og et femte år, og noen ganger så handler det ikke om at eleven har noe mer den trenger å lære. Mange ganger så handler det om at kommunen ikke har et tilbud. De har ikke noe dagsenterplass, eller de har ikke plass i tilrettelagt arbeid. Så det er jo et samfunnsproblem egentlig, og det vil jo ikke være en løsning at fylkeskommunen har dem på opplæring i år etter år etter år. (Fylkeskommunal PP-leder)

Flere PP-ledere forteller i intervju om uklarheter og skepsis med tanke på hvordan rettigheten skal praktiseres for elever som går for redusert måloppnåelse. En av PP-lederne trekker imidlertid frem en positiv erfaring med å veilede foreldre i en sak hvor fullføringsretten muliggjorde at eleven fikk plass i videregående opplæring. Denne PP-lederen understøtter samtidig at det vil skape utfordringer dersom retten fører til at mange elever vil begynne å søke seg inn igjen på videregående uten at det nødvendigvis fører til mer faglig eller sosial progresjon.

Flere trekker frem at fullføringsretten ses i lys av måloppnåelse i IOP for elever som går for redusert måloppnåelse. IOP står for individuell opplæringsplan og er et dokument skolen utarbeider for elever som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Planen viser konkrete mål, innhold, tiltak og organisering for elevens opplæring, basert på sakkyndig vurdering fra PPT og enkeltvedtaket. Fullføring fordrer dermed at målene i IOP er konkrete, realistiske for eleven og formulert på en måte som gjør at man kan vurdere hvorvidt målene er oppnådd. Fullføringsretten innebærer at selv om eleven oppnår alle mål i sin IOP fortsatt har rett til opplæring frem mot studie- og yrkeskompetanse (Utdanningsdirektoratet, 2025a). Dermed kan eleven få mer opplæring etter opplæringsloven § 5-1. Likevel trekker PP-ledere frem at fullføring i praksis forstås som å fullføre målene i IOP.

Ja, de har rett til å fullføre og bestå, det har jo alle. Men, de som skal ut mot et dagsenter eller et varig tilrettelagt arbeid, der har vi nok vært ganske harde i fylkeskommunen på at når IOP er oppnådd, da har man fullført. På et eller annet sted og på en eller annen måte, så må man si at nok er nok. Man kan jo ikke gå i evig tid, så vi har da tenkt at IOP er det man kan måle ut fra. Og er det realistiske mål der og de er nådd, så er man ferdig. (Fylkeskommunal PP-leder)

Enkelte PP-ledere fremhever imidlertid en utfordring med at skolene kan mangle tid eller kompetanse til å formulere gode og konkrete IOPer, noe som vanskeliggjør vurdering, måloppnåelse og fullføring av målene i planen. Dersom målene ikke er presise, og det ikke kan dokumenteres om et mål er

oppnådd eller ikke, blir det vanskelig å fullføre opplæringen for eleven og det blir vanskelig for skolen å beviser at en elev har fullført opplæringen i henhold til IOP.

De [IOPene] blir altfor lange, og det blir for utydelige. Målene er ikke presise, de er umulige å vurdere. Kanskje det handler om tid eller om kompetanse, men det er viktig med kvalitetssikring på de dokumentene som går ut fra skolen. [...] Vi synes det er for dårlig internkontroll. (Fylkeskommunal PP-leder)

PP-lederne er engasjerte i hvordan man kan tilrettelegge best mulig for elever som ikke har forutsetninger for å fullføre utdanningen med fagbrev eller studiekompetanse. Flere forteller at skolene er blitt sterke på dette selv, men at PPT bidrar samtidig med veiledning ved behov. Veiledningen kan her handle om hvordan man utarbeider gode IOPer, eksempelvis.

Et dilemma, hvor PP-lederne uttrykker ulike perspektiver, handler om hvorvidt man bør ivareta faginnndelingen i utdanningsprogrammer for denne elevgruppen eller å kommunisere innholdet i utdanningsprogrammene ut fra ferdighetene som vektlegges. PP-lederne ser ulikt på hvilken tilnærming som viser at de tar elevene på alvor. På den ene siden blir tilknytningen til skolefagene løftet frem som en måte å ta alle elever på alvor, mens på den andre siden blir det å fremheve de sentrale ferdighetene forstått som mer realt.

Vi har valgt her hos oss å holde på faga, for vi tror at det er med på å profesjonalisere IOPen. Vi mener at det er en menneskerett, og at det er en verdi i seg selv å tenke at alle elever har rett på ha norsk for eksempel, så legger vi kommunikasjon der, ASK der. [...] Det betyr ikke at de ikke skal ha sosial trening, men vi prøver så langt det lar seg gjøre å knytte det til fag. Det er til elevens beste at vi tar alle på alvor. (Fylkeskommunal PP-leder)

Det er viktig å være ærlig på at her er det viktig med kommunikasjon, motoriske ferdigheter, sosiale ferdigheter, være ærlig på at det handler om livsmestring og om å klarer seg best mulig og mest mulig. Men vi opplever at elever går på et programområde fordi de må. De kan gå på restaurant og matfag i 2 år, og så skal de ut i varig tilrettelagt arbeid. Og så er det er det kanskje hage og gressklipping som er ledig på den arbeidsplassen. Da er det den du tar, og det synes jeg er dårlig. Jeg synes vi kunne vært mer real jeg. (Fylkeskommunal PP-leder)

De ulike perspektivene som belyses i sitatene ovenfor viser hvordan PPT hele tiden står i dilemmaer om hva som er til elevenes eller barnas beste. Ofte er intensjonen og målet det samme, som å ivareta alle elever med respekt og verdighet, men tilnærmingene man velger for å oppnå målsettingen kan stå i kontrast til hverandre. PP-tjenestens arbeid preges av skjønnsmessige og profesjonelle vurderinger, hvor motstridene argumenter innenfor samme fagtradisjon veies opp mot hverandre. I neste seksjon fremheves slike dilemmaer også i relasjon til tverrfaglige samarbeid, hvor ulike profesjoner og fagforankringer kan stå i et tilsvarende spenningsforhold.

Overganger fra barnehage til grunnskole

I intervju med interkommunale og kommunale PP-tjenester rapporterer samtlige at det er etablert rutiner for arbeidet med overgang fra barnehage til skole. Dette gjelder både eksternt, dvs. mellom PP-rådgivere, barnehager og skole, og internt. Internt i PP-tjenesten handler det om hvordan de organiserer seg slik at de sikrer informasjonsdeling før de går inn i de faste overgangsmøtene. Noen trekker frem barnehagenes egen overgangsplan og at det viktigste i samarbeidet med enhetene er informasjonsutveksling.

Flere PP-ledere trekker også frem at andre støttetjenester og aktører på oppvekstfeltet er involvert i dette arbeidet, og at kommunen ofte har en plan for overgangsarbeidet.

PP-tjenester i små kommuner rapporterer også i intervjuene at de har god kjennskap til de sårbare barna i overgangene, og at det blir utarbeida en sakkyndigvurdering for de barna som har et opplagt hjelpebehov. PP-lederne oppfatter også eierne som opptatte av gode overganger. En PP-leder uttrykker det slik:

Eierne har blitt mer opptatt av det. Hva det betyr for oss og i vår praksis. Alle er interessert i å se en skreddersøm i overgangen. (Kommunal PP-leder)

Vårt inntrykk er at de kommunale PP-lederne opplever rutinene for overgangen mellom barnehage og skole som godt etablerte og stort sett velfungerende. Ingen av PP-lederne løfter frem spesifikke utfordringer eller udekkede behov i dette arbeidet. Vi tolker dette som innvirkende til at de kommunale og interkommunale PP-lederne ikke forteller like utfyllende om overganger mellom barnehage og skole, sammenlignet med hvordan de fylkeskommunale PP-lederne omtaler overgangsarbeidet fra ungdomsskolen til videregående opplæring.

Ifølge Strand & Järnerot (2025) har overgangen mellom barnehage og skole fått mer oppmerksomhet i veiledende og styrende dokumenter frem til i dag og et samarbeid mellom barnehage- og skoleeier om overganger ble lovfestet i 2018 (Barnehageloven §2a; Opplæringsloven §4-7). Dette kan forklare hvorfor rutinene for overganger mellom barnehage og skole stort sett oppfattes som godt etablerte for våre informanter. De siste årene har de øvrige overgangene i opplæringsløpet også fått gradvis økende oppmerksomhet, bl.a. gjennom Fullføringsreformen (Meld. St. 21 (2020–2021) og fullføringsretten, noe de fylkeskommunale PP-lederne som deltok i intervju var særlig opptatt av.

Selv om de kommunale PP-lederne stort sett beskriver overgangen mellom barnehage og skole som velfungerende formidler imidlertid én av PP-lederne at det er et «strekk i laget» mellom barnehagene. Denne PP-lederen trekker fram forskjeller mellom hva barnehagene retter sin oppmerksomhet mot. Der noen barnehager fokuserer på lek, sosialisering og språkutvikling, er andre mer orienterte mot kompetansemålene i skolen. PP-lederen fremhever at de forsøker å verne om leken for å sikre trivsel, trygghet, motivasjon og læring:

Noen barnehager har stort fokus på lek, sosial kompetanse, og språkutvikling. Andre har blitt veldig «skolsk». Man har trukket ned noen læringsmål fra skolen inn i barnehagen og leken forsvinner, noe som også preger 1. klasse. Det prøver vi å få gjort noe med. Det er viktig at man får beholde både lek og en mer praksisrettet skolehverdag for å få trivsel og trygghet og motivasjon og god læring. (Kommunal PP-leder)

Forskning på overganger mellom barnehage og skole peker også på lek som tryggende og positivt for barnas trivsel i denne overgangen (Lyngseth et al., 2025). Dette kan handle om at de yngste elevene får leke sammen med de eldste i barnehagen og at skolen legger opp til lek i førsteklasse. Lek ses også som viktig for barnas læring. Ifølge Broström (2013) er lekens læringspotensial knyttet til 1) *sosiale interaksjoner* hvor barn observerer og lærer av andre, 2) det *meningsfulle* ved leken som kan bevisstgjøre barn på egne handlinger og begrunnelser og 3) det *nyskapende og kreative* ved leken hvor barn setter kunnskap og fantasi sammen, eksperimenterer og bearbeider erfaringer i fellesskap. Dersom barn eller elever mistrives, og ikke opplever trygghet, motivasjon og læring, er det større risiko for at de ikke ønsker å være på skolen. I neste seksjon ser vi nærmere på PP-tjenestens arbeid med nærvær og bekymringsfullt fravær.

Arbeid med nærvær og bekymringsfullt fravær

PP-tjenesten samarbeider ofte tett med andre tjenester på oppvekstfeltet for å gi helhetlig støtte til elever i skolen. Et eksempel, som ofte krever tverrfaglig samarbeid mellom PP-tjenesten og andre sosialfaglige eller helsefaglige tjenester, er saker knyttet til bekymringsfullt fravær og nærværarbeid. En forutsetning for inkludering, trivsel og utbytte av opplæringen, er at elevene er til stede på skolen så mye som mulig (Meld. St. 6 (2019-2020)).

Stortingsmeldingen understreker at høyt fravær er bekymringsfullt og alvorlig. En mulig definisjon av når fraværet kan regnes som høyt nok til å være «bekymringsfullt» har blitt formulert som at eleven enten har mer enn 25% fravær fra skolen i minst to uker, store problemer med å delta i timene i minst to uker og betydelige utfordringer i daglige rutiner, eller minst ti fraværsdager i løpet av femten uker av et skoleår (Havik, 2018, s. 18). Samtidig bør det ligge til grunn en skjønnsmessig vurdering av hva som er bekymringsfullt og ikke, for å fange opp individuelle forskjeller (Kjeøy & Lysvik, 2023).

Meld. St. 34 (2023-2024) *En mer praktisk skole - Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* slår fast at skolefraværet har økt etter koronapandemien, og her understrekes økningen i andelen elever på 10. trinn som har 20 dager fravær eller mer som særlig bekymringsfull.¹⁰ I stortingsmeldingen påpekes det samtidig at skolefravær er koblet til fullføring av videregående opplæring, og har derfor potensielt store konsekvenser for elevenes videre liv og muligheter (Meld. St. (2023-2024), s. 80).

Saker knyttet til bekymringsfullt fravær krever gjerne tverrfaglig samarbeid på grunn av sakenes kompleksitet. Årsaker til slikt fravær kan være individuelle, familiære, skolerelaterte eller knyttet til samfunnsforhold, og ses ofte i lys av ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer (Kjeøy & Lysvik, 2023; Gran & Mosand, 2023). En utfordring på dette feltet er at forskningen ofte ses som delt mellom ulike individuelle og strukturelle faktorer. Dette blir også en utfordring i praksisfeltet ved at skoler og familier kan ende opp med å peke på hverandre i stedet for å samarbeide om fraværssaker (Knage & Kousholt, 2023).

PP-tjenestens påkobling og involvering

Når det gjelder bekymringsfullt fravær oppgir åtte av ti PP-ledere at PP-tjenesten ofte, svært ofte eller alltid involveres i saker knyttet til dette (Figur 6.1). De resterende oppgir at dette forekommer av og til.

¹⁰ Andelen elever på 10. trinn som har 20 dager fravær eller mer har økt fra 9 prosent i 2018-2019 til 15 prosent i 2022-2023. (Meld. St. 34 (2023-2024), s. 20).

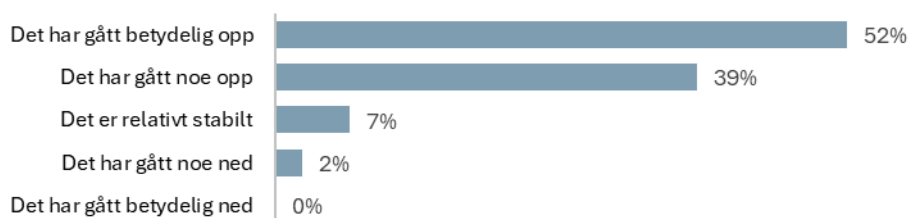
Ingen av PP-lederne oppgir at PP-tjenesten svært sjelden eller aldri involveres i saker knyttet til bekymringsfullt skolefravær.

Figur 6.1: Involvering i saker knyttet til bekymringsfullt fravær (N=163)



Samtidig viser undersøkelsen at flertallet av PP-lederne opplever at antall fraværssaker har gått opp de siste fem årene. Over halvparten svarer at antallet har gått betydelig opp, og ytterligere 39 prosent svarer at det har gått noe opp. Denne oppfatningen ser vi i lys av fraværstatistikk for elever på 10. trinn og i videregående opplæring som viser at fraværet fortsetter å øke (Utdanningsdirektoratet, 2025b, 2025c).

Figur 6.2: Endring i antall fraværssaker siste fem år (N=161)



Gjennom åpne svar i spørreundersøkelsen uttrykker PP-lederne at fraværssproblematikk ofte henger sammen med komplekse og sammensatte utfordringer. Dette kan handle om nevroutviklingsforstyrrelse, utfordrende ungdomsmiljø, angstproblematikk, lærevansker, krav og stress i samfunnet m.m., og mange av PP-lederne påpeker at sakene stadig blir mer komplekse.

Gjennom spørreundersøkelsen uttrykkes også en dreining i bekymringsfullt fravær. PP-lederne påpeker at alvorlighetsgraden har økt etter korona-pandemien, at stadig yngre elever strever med tilstedeværelse og at ungdomsskolen har særlige utfordringer. PP-lederne som er intervjuet forteller at typen saker har endret seg de siste årene, fra primært å handle om fag-vansker til å handle mer om psykisk uhelse og fravær. Flere PP-ledere påpeker også en dreining mot et større fokus på individets rettigheter.

Det er langt mellom de rene fag-vansker-sakene. Det er mye mer av de sammensatte sakene og utfordringer knyttet til psykisk uhelse og fravær. Og som i resten av landet er samarbeidet preget av mer individfokus og rettighetsfokus fra elevenes side «hva kan skolen gjøre for meg?», fremfor «hva er mine plikter som elev?». (Fylkeskommunal PP-leder)

At PPT opplever en økning i antall fraværssaker ser vi i lys av funn fra en tidligere NIFU-rapport (Bergene et al., 2023) som viste at flere skoleledere og skoleeiere uttrykte bekymring knyttet til fraværssituasjonen i skolen. En kunnskapsoppsummering viser imidlertid at det er vanskelig å fastslå hvorvidt høyt fravær i skolen faktisk er et økende problem, eller om det er oppmerksomheten rundt dette som har økt, bl.a. på grunn av manglende nasjonal statistikk før 10. trinn i grunnskolen og ulik

begrepsbruk i forskningslitteraturen (Kjeøy & Lysvik, 2023). Dette gjenspeiles i spørreundersøkelsen til PP-lederne hvor de gjennom åpne tekstsvaer beskriver ulike måter for å holde oversikt over fraværssaker, svarene viser til dels manglende systematikk og lokale variasjoner i registrering av slike saker.

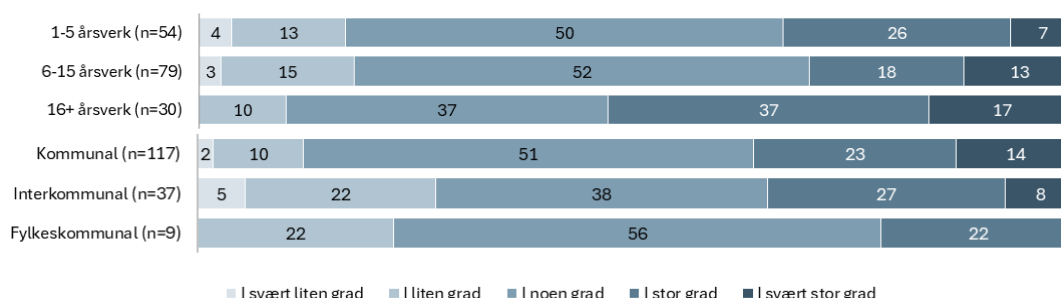
Et tydelig funn i spørreundersøkelsen er at majoriteten av PP-lederne opplever oppgang i fraværssaker og en økende kompleksitet i slike saker. Bergene mf.l. (2023) finner at fravær særlig oppfattes som en utfordring i ungdomsskolen og at bekymringen øker blant grunnskoleledere dersom fraværet er knyttet til psykisk uhelse.¹¹ På videregående er bekymringen blant skoleledere lavere, og oftere knyttet til antall fraværstimer enn psykisk uhelse (Bergene et al., 2023). Dette kan være med på å forklare at kommunale og interkommunale PP-tjenester opplever at de oftere involveres i slike saker, enn fylkeskommunale tjenester.

Tabell 6.1: Involvering i bekymringsfullt fravær fortelt etter type, antall årsverk og region (N=163)

	Svært ofte eller alltid	Ofte	Av og til	Sjelden	Svært sjelden eller aldri
Total (n=163)	28 %	54 %	17 %	1 %	0 %
Type PP-tjeneste					
Kommunal (n=117)	30 %	52 %	16 %	2 %	0 %
Interkommunal (n=37)	30 %	57 %	14 %	0 %	0 %
Fylkeskommunal (n=9)	0 %	67 %	33 %	0 %	0 %
Antall årsverk					
1-5 årsverk (n=54)	24 %	52 %	22 %	2 %	0 %
6-15 årsverk (n=79)	29 %	54 %	15 %	1 %	0 %
16+ årsverk (n=30)	33 %	57 %	10 %	0 %	0 %
Region					
Sør-Øst (n=73)	29 %	52 %	18 %	1 %	0 %
Vest (n=30)	37 %	47 %	13 %	3 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	30 %	58 %	12 %	0 %	0 %
Nord (n=27)	15 %	63 %	22 %	0 %	0 %

Kommuner og fylkeskommuner arbeider også med å håndtere og forebygge bekymringsfullt fravær på overordnet nivå. Inntrykket er at det er et mindretall av PP-tjenestene som er tett involvert i dette arbeidet. 36 prosent av PP-lederne opplever at PP-tjenesten bidrar i stor eller svært stor grad, mens nærmere halvparten opplever at de bidrar i noen grad. PP-ledere i kommunale tjenester, og større tjenester med 16+ årsverk, opplever å bidra i noe større grad enn interkommunale og fylkeskommunale tjenester, samt tjenester med færre årsverk.

Figur 6.3: Deltakelse i eiers arbeid med fravær fordelt på eiertype og antall årsverk



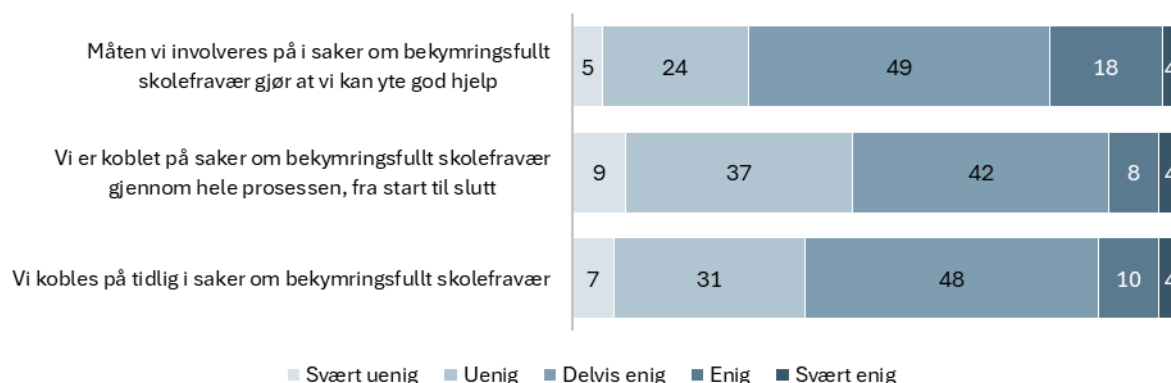
¹¹ 41 prosent av skoleledere på ungdomsskolen oppgir stor eller svært stor grad av bekymring for fraværssituasjonen, til sammenligning oppgir 17 prosent av skolelederne ved videregående skoler og 13 prosent av skolelederne ved barneskoler det samme (Bergene et al., 2023, s. 51).

Flere fylkeskommuner har jobbet med fraværspromatikk gjennom IKO-modellen (identifikasjon, kartlegging og oppfølging). I intervju forteller én av PP-lederne at de har endret måten de ser og nyttiggjør seg denne modellen på ved å inkludere alle elever i en helhetlig oppfølging.

IKO-modellen skulle rettes mot elever innenfor det ordinære [opplæringstilbudet]. Vi jobbet mer med å utvide vår forståelse til å tenke alle elever. Vi skiller ikke mellom spesialpedagogikk og resten. [...] Vi må tenke IKO for alle. I 2020 så utvidet vi IKO-modellen vår til et årshjul for helhetlig oppfølging som skulle vise at vi er nødt til å tenke hele elevgruppen. [...] Så jeg vil jo si at den utviklingen og det arbeidet som vi har gjort med IKO-modellen og helhetlige elevoppfølging har gjort at vi nok ser hele elevgruppen på en litt annen måte, og når vi nå i tillegg fikk et nytt mandat i fjor høst, så er det jo egentlig bare lovfestet. (Fylkeskommunal PP-leder)

Til tross for at PP-tjenestene ofte opplever å bli involvert i arbeidet med nærvær og bekymringsfullt fravær, viser undersøkelsen blandede oppfatninger blant PP-lederne om hvorvidt involveringen gjennomføres på en god måte (Figur 6.4). Spørreundersøkelsen tok her utgangspunkt i tre påstander, som respondentene kunne si seg mer eller mindre enige og uenige i: 1) Måten vi involveres på i saker om bekymringsfullt skolefravær gjør at vi kan yte god hjelp, 2) Vi er koblet på saker om bekymringsfullt skolefravær gjennom hele prosessen, fra start til slutt og 3) Vi kobles på tidlig i saker om bekymringsfullt skolefravær.

Figur 6.4: Synspunkter på påkobling og involvering i fraværssaker (N=163)



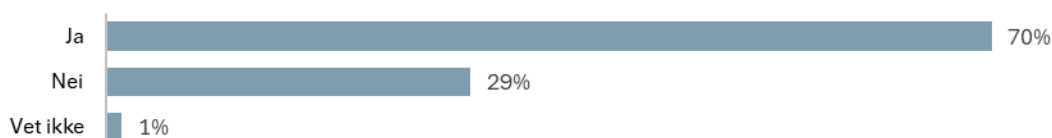
Kun en liten andel er enig eller svært enige eller svært enige i påstandene (12 – 22 prosent), mens en betydelig større andel er uenig eller svært uenig i påstandene (29 – 46 prosent). PP-lederne er særlig uenig i påstanden om at tjenesten er påkoblet gjennom hele prosessen. Det gjelder nesten halvparten av respondentene.

Funnene tyder på at PP-tjenestens påkobling og involvering i saker knyttet til bekymringsfullt skolefravær oppleves som en utfordring blant flere. Gjennom åpne tekstsvar i spørreundersøkelsen utdyper PP-ledere at utfordringene ofte er knyttet til mangel på tid, kompetanse og bemanning i PPT, noe som gjør det umulig å følge opp slike komplekse saker tett over lang tid. Flere opplever at ressursene ikke strekker til, at PPT kobles sent på, og flere gir uttrykk for at de savner en juridisk avklaring på når PPT skal påkobles.

Tverrfaglig samarbeid om nærvær og fravær

Opplæringsloven pålegger kommunen og fylkeskommunen å følge opp elever som har fravær fra opplæringen (opplæringsloven, § 10-6). Flertallet av PP-lederne, 70 prosent, oppgir å ha en forankret rutine i sin kommune eller fylkeskommune for hvordan PP-tjenesten skal bidra inn i slike saker. Fra skolesiden har tidligere rapporter vist at skoleleder og skoleeier også oppgir å ha rutiner og planer for nærværarbeid, særlig gjelder dette forebyggende tiltak (Bergene et al., 2023).

Figur 6.5: En forankret rutine eller handlingsplan for PP-tjenesten sitt arbeid med fraværssaker? (N=163)



Videre analyser viser at antallet som *ikke har* en forankret rutine eller handlingsplan er prosentvis høyere blant fylkeskommunale tjenester, her mangler seks av totalt ni tjenester dette. I tillegg er det noen flere av de mindre tjenestene, med 1-5 årsverk som oppgir å ikke ha en forankret rutine eller plan, sammenlignet med større tjenester. I region Nord mangler også 44 prosent av tjenestene en forankret rutine eller plan, sammenlignet med 21-27 prosent i de andre regionene

Tabell 6.2: En forankret rutine eller handlingsplan for PP-tjenesten sitt arbeid med fraværssaker? Brutt ned på bakgrunnsvariabler (N=163)

	Ja	Nei	Vet ikke
Total (n=163)	70 %	29 %	1 %
Type PP-tjeneste			
Kommunal (n=117)	74 %	26 %	1 %
Interkommunal (n=37)	68 %	30 %	3 %
Fylkeskommunal (n=9)	33 %	67 %	0 %
Antall årsverk			
1-5 årsverk (n=54)	63 %	35 %	2 %
6-15 årsverk (n=79)	70 %	29 %	1 %
16+ årsverk (n=30)	83 %	17 %	0 %
Region			
Sør-Øst (n=73)	71 %	27 %	1 %
Vest (n=30)	73 %	27 %	0 %
Midt-Norge (n=33)	76 %	21 %	3 %
Nord (n=27)	56 %	44 %	0 %

Blant PP-lederne som oppgir at de *har* en handlingsplan eller rutine for slike saker (N=114), oppgir flertallet at de har vært involvert i, eller hatt hovedansvaret for å, utarbeide denne.

Figur 6.6: Involvering i utarbeiding av rutine eller handlingsplan for fraværssaker (N=114)



Inntrykket er at de fleste PP-lederne opplever at handlingsplanen har en viss forankring i eiernivået. Det er imidlertid kun en liten andel, 16 prosent, som opplever at handlingsplanen er sterkt forankret i eiernivået. Særlig større tjenester anser planen eller rutinen som sterkt forankret. Interkommunale tjenester opplever oftere en svakere forankring.

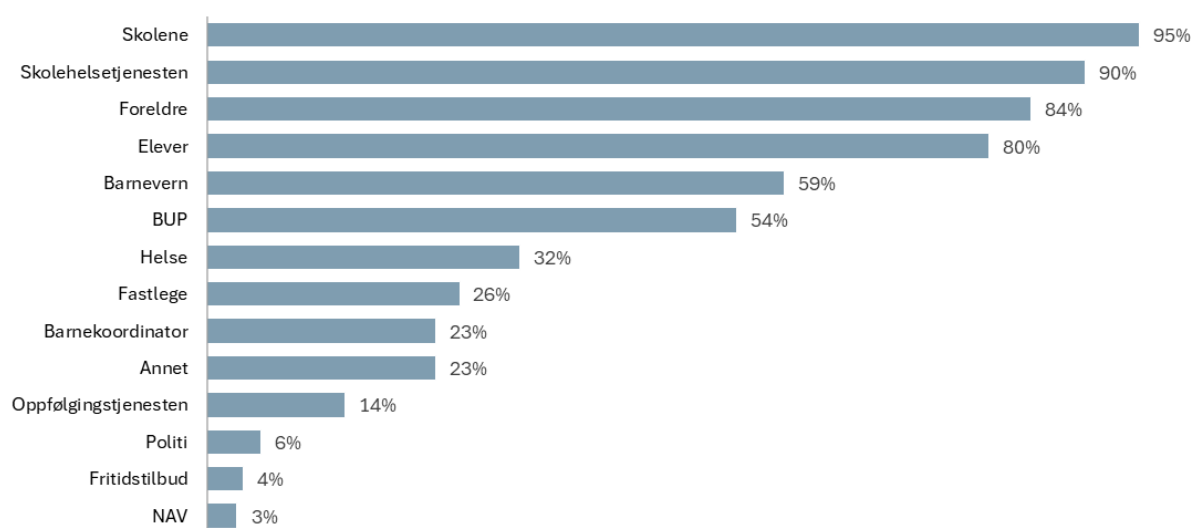
Tabell 6.3: Forankring av rutine eller plan i eiernivået som helhet – type, årsverk og region (N=114)

	I stor grad	I noen grad	I liten grad
Total (n=114)	16 %	63 %	21 %
Type PP-tjeneste			
Kommunal (n=86)	19 %	63 %	19 %
Interkommunal (n=25)	4 %	64 %	32 %
Fylkeskommunal (n=3)	33 %	67 %	0 %
Antall årsverk			
1-5 årsverk (n=34)	3 %	79 %	18 %
6-15 årsverk (n=55)	15 %	60 %	25 %
16+ årsverk (n=25)	36 %	48 %	16 %
Region			
Sør-Øst (n=52)	21 %	63 %	15 %
Vest (n=22)	9 %	73 %	18 %
Midt-Norge (n=25)	8 %	56 %	36 %
Nord (n=15)	20 %	60 %	20 %

I spørreundersøkelsen ble PP-lederne spurt om hvilke tjenester de samarbeider med i saker knyttet til bekymringsfullt fravær. Skoler, skolehelsetjenesten, foreldre og elever var mest utbredt (Figur 6.7). Barnevern, BUP og helsetjenester ble også nevnt av flere (32-59 prosent). Barnekoordinator, oppfølgingstjenesten, og andre tjenester som politi, fritidstilbud og NAV ble nevnt av færre PP-ledere (3-23 prosent). Noe av dette kan forklares med at politi, NAV og oppfølgingstjenesten i større grad er relevante samarbeidspartnere for fylkeskommunale PP-tjenester som arbeider inn mot elever i videregående opplæring.

Andre samarbeidspartnere som PP-ledere benevner i åpne tekstsvar i spørreskjemaet er miljøarbeidere, skole/ungdomslosere, BTI-koordinator, ungdomskontakter, Fact Ung, alternative opplæringsarenaer og kommunepsykolog.

Figur 6.7: Parter som PPT samarbeider med i fraværssaker (N=163)



Det er mest vanlig at skolene koordinerer samarbeidet rundt fraværssaker. Åtte av ti PP-leder oppgir at skolene har ansvaret for denne koordineringen, mens kun sju prosent oppgir at PP-tjenesten selv står for koordineringen.

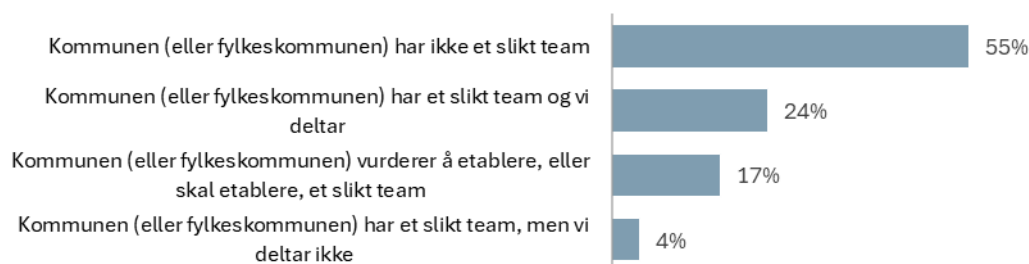
Figur 6.8: Hvem har ansvaret for koordineringen av samarbeidet rundt fraværssaker? (N=162)



Det varierer imidlertid hvordan samarbeidet er organisert. I spørreundersøkelsen ble PP-lederne spurt om PP-tjenestens deltakelse i tverrsektorielt team knyttet til bekymringsfullt fravær og nærværarbeid i kommunen og fylkeskommunen.¹² Kun én av fire PP-tjenester deltar i et slikt team. Over halvparten av kommunene og fylkeskommunene har ikke et slikt team, mens et mindretall vurderer eller skal etablere et slikt team.

¹² PP-lederne som arbeider i interkommunale tjenester, ble bedt om å velge det svaret som gjelder for flertallet av kommunene som inngår i det interkommunale samarbeidet

Figur 6.9: Deltakelse i tverrsektorielt team (N=162)



Blant PP-lederne som deltar i tverrsektorielle team (N=39) varierer det hvorvidt teamet jobber spesifikt med nærvær og fravær, eller om teamet har et bredere mandat. Særlig i mindre tjenester, og i region Nord, oppgir PP-lederne at de tverrfaglige teamene også jobber med andre saker (Tabell 6.4).

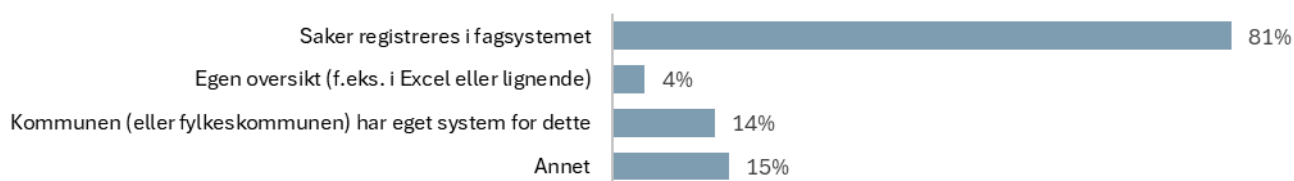
Tabell 6.4: Mandat i tverrsektorielle team fordelt på type, årsverk og region (N=39)

	Dette teamet jobber	
	spesifikt med fravær og nærvær	Teamet har et bredere mandat
Total (n=39)	41 %	59 %
Type PP-tjeneste		
Kommunal (n=29)	41 %	59 %
Interkommunal (n=9)	44 %	56 %
Fylkeskommunal (n=1)	0 %	100 %
Antall årsverk		
1-5 årsverk (n=18)	22 %	78 %
6-15 årsverk (n=12)	50 %	50 %
16+ årsverk (n=9)	67 %	33 %
Region		
Sør-Øst (n=18)	56 %	44 %
Vest (n=6)	33 %	67 %
Midt-Norge (n=10)	30 %	70 %
Nord (n=5)	20 %	80 %

På spørsmål om hvem som deltar i det tverrsektorielle teamet svarer PP-lederne omtrent de samme tjenestene og aktørene som ved spørsmål om samarbeidspartnere i arbeidet med bekymringsfullt fravær for øvrig (Figur 6.7). Skolehelsetjenesten, skolene, barnevern, helse, foreldre og elevene selv er bl.a. nevnt. Politi nevnes ikke her. Selv om politiet er en samarbeidspartner for enkelte PP-tjenester i arbeidet med bekymringsfullt fravær, inngår de ikke i tverrsektorielle team på området ifølge PP-tjenestene som deltok i undersøkelsen.

PP-lederne ble også spurt hvordan de holder oversikt over saker knyttet til bekymringsfullt fravær. Det klart vanligste er at sakene registreres i fagsystemet. Et mindretall (14 prosent) rapporterer om at eiernivået har et eget system for registrering av fraværssaker. Svært få PP-ledere oppgir at sakene registreres i en egen oversikt (eksempelvis i Excel e.l.).

Figur 6.10: Oversikt over saker knyttet til bekymringsfullt fravær (N=162)



Noen av PP-lederne som har oppgitt ett av de nevnte alternativene har valgt å utdype hvordan de registrerer fraværssaker ved å i tillegg krysse av for «annet». I de åpne tekstsvarene nevner flere PP-ledere at de ikke har en tydelig oversikt, ikke kjenner til elevene, at de mangler gode nok systemer for å registrere slike saker og at det er forskjell på om det henvises eller om PP-tjenesten går inn med førhenvisningsarbeid. Én PP-leder oppgir at de får en årlig oppdatering gjennom spørreskjema til rektorer, en annen bemerker at skolene bør ha oversikt over fraværssaker og en tredje svarer at PP-rådgiverne har oversikt over sine fraværssaker. Analysen viser dermed at det er variasjon i hvordan PP-tjenesten holder oversikt over saker knyttet til bekymringsfullt fravær, selv om de fleste oppgir at sakene registreres i fagsystemet.

Utfordringer og behov i tverrfaglige samarbeid

Tverrfaglig samarbeid er fremhevet som vesentlig faktor for å lykkes i arbeidet med å ivareta elever og barn gjennom utdanningsløpet (Solli, 2017). Godt tverrfaglig samarbeid beskrives i Meld. St. 6 (2019-2020) som at ulike fagmiljøer må snakke godt sammen og se tilbudene i sammenheng. Utgangspunktet for samarbeidet må være barnas behov. Samtidig er tverrfaglige samarbeid krevende fordi ulike fagtradisjoner og ulike lovverk kan innebære motstridende svar på spørsmålet om barnets beste. Dette kommer tydelig til uttrykk i åpne svar i spørreundersøkelsen. Et eksempel er at en kommunal PP-leder skriver at PPT står i et krysspess mellom opplæring og helsetjenester.

Vi står i krysspess mellom loven sin opplæringsrett og -plikt og fastlege, BUP og foreldre som ofte gir uttrykk for at barnet skal slippe skole eller snakk om skole. (Kommunal PP-leder)

I intervju forteller PP-ledere både om velfungerende samarbeidspraksiser og utfordringer knyttet til ulike perspektiver og posisjoner. De savner særlig flere konkrete råd og veiledning i hvordan samarbeidet bør foregå i praksis. Flere PP-ledere forteller at de har flere koordineringsroller som tar mye kapasitet, og noen opplever at kommunalt ansvar for koordinering av tverrfaglige samarbeid blir skjøvet over på PP-tjenesten. Også her oppleves forskjellen mellom helse og utdanning som særlig krevende, hvor tjenestene kan dra i ulike retninger og ulike lovverk møtes.

Vi har alle bedriftene, vi har opplæringskontorene, vi har BUP og NAV og helse. De vi samarbeider med henger jo etter. For eksempel de som er innenfor helse, de har jo ikke peiling på ny opplæringslov. [...] Jeg tror at det blir for løsrevet fra hverandre, og det tror jeg også gjelder PP tjenesten sin innsats. Vi må ha noe felles: «det her er det vi skal gjøre noe med», og det har vi for så vidt, men kanskje ikke hvordan vi skal få det til i praksis. (Fylkeskommunal PP-leder)

Hvordan skal vi forholde oss til at elever trenger sondering? Trenger sårstell, trenger å ta opp slim? Det er et annet lovverk, det er helse. Hva skal vi skrive,

hvordan skal vi forholde oss til det? Der trenger vi hjelp, det synes jeg er kjempevanskelig. Og hvordan skal vi som PP-tjeneste skrive hvor mange timer med opplæring noe av dette er? Altså hvordan skal vi forholde oss til dette? (Fylkeskommunal PP-leder)

Hvordan samarbeid på tvers av lovverk og fagfelt skal praktiseres uttrykkes som en generell utfordring, men det gjør seg også gjeldene i tverrfaglig samarbeid rundt nærværarbeid og fraværproblematikk. Én PP-leder forteller at de pedagogiske og helsefaglige perspektivene kan kollidere.

Det kan jo for eksempel være en elev med skolefravær, der PP-tjenesten mener at vi har en god plan for oppstarten, gjør alt rett og jobber med relasjonen før skolestart. Vi kan ha en plan der vi følger opp fra dag til dag, og time fra time til time. Så sitter du med BUP og så sier de at «nei, men her er det gradvis tilnærming med enerom og grupper». [...] Det kan være helt rett for en elev, men vi kan ikke ha det som standardløsning fordi vi vet at en god klasse vil beskytte, og hvis du kommer gradvis inn så kan det være veldig vanskelig å få det rotfestet i klassen som skal til for å lykkes. (Fylkeskommunal PP-leder)

En annen PP-leder uttrykker at skillet mellom helse og opplæring har vært en utfordring for tjenesten i mange år. Vedkommende fastslår at dette fremdeles er uklart fra myndighetenes side: «Det som står om skillet mellom helse og opplæring er rett og slett ikke godt nok.». En tredje PP-leder påpeker utfordringen slik: «[...] enkelte ganger opplever vi at psykiatrien vil beskytte mer, mens vi har lyst til å eksponere dem mer. Da kan vi dra litt i forskjellige retninger.». Denne PP-lederen understreker samtidig et ønske om mer samarbeid med helse, for å kunne benytte hverandres kompetanse bedre.

I åpne svar i spørreundersøkelsen kommer også et behov for om mer kompetanse, ressurser, kapasitet og tid til tverrfaglige samarbeid rundt bekymringsfullt fravær og nærvær frem. I tillegg ønskes veiledning, avklaringer og systematikk i hvordan tverrfaglige samarbeid skal gjøres i praksis. Noen uttrykker at det er store forskjeller mellom skoler i hvordan de følger opp fravær og tiltak, dermed er en utfordring å få en felles forståelse av utfordringsbildet og nyttige tiltak. Felles kompetanseheving for skolen og PPT, et felles datasystem for ulike instanser og bedre tverretatlige planer løftes i denne sammenhengen frem som relevante tiltak.

Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg funn fra undersøkelsen som omhandler PP-tjenestens arbeid, samarbeidspraksiser, utfordringer og behov knyttet til overganger og nærværarbeid. Funnene oppsummeres kortfattet i denne seksjonen.

Overganger

Interkommunale og kommunale PP-ledere forteller at det er etablert rutiner og planer for arbeidet med overgang fra barnehage til skole som stort sett oppleves som velfungerende. Vi tolker dette i lys av at overgangsarbeid mellom barnehage og skole har fått relativt stor oppmerksomhet både politisk og i forskning over lengre tid enn øvrige overganger i utdanningsløpet. PP-tjenestene forteller at de samarbeider godt både eksternt, med barnehager, skole og andre støttetjenester, og internt om overgangene. Informasjonsdeling oppleves som særlig viktig i dette arbeidet.

Én kommunal PP-leder formidler derimot at det er et strekk i laget mellom ulike barnehager i kommunen, og at barnehagene enten orienteres mer mot sosial læring, lek og språkutvikling eller mer mot kompetansemålene i skolen. Denne PP-lederen understreker verdien av lek og sosial trygghet som særlig viktig å ivareta i overgangen.

Fylkeskommunale PP-ledere forteller om overgangsmøter som preges av et godt fungerende samarbeid internt med kommunale tjenester, samt et tett samarbeid med elev, foreldre og skoler. De opplever videregående som mer fleksibel, motivasjonspreget, mindre teoritung og med større voksentetthet, noe som kan forklare færre vedtak om ITO i videregående opplæring enn i grunnskolen. Overgangsmøter handler ofte om å trygge eleven og foreldre i å prøve selv, og samtidig formidle PP-tjenestens tilgjengelighet ved behov.

Særlig to dilemmaer fremheves i overgangsarbeidet. Et dilemma er knyttet til informasjonsdeling, og i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig for eleven i overgangen. Et annet dilemma fremtrer i fylkeskommunale PP-ledere sine ulike perspektiver på det å ivareta en tydelig faginndeling versus å vektlegge ferdighetene som trenes på i utdanningsprogrammer for elever med ITO og IOP. Begge tilnærminger søker det samme målet, altså å behandle alle elever med verdighet og respekt.

Flere fylkeskommunale PP-ledere opplever at det er noen uavklarte elementer rundt innføringen av den nye fullføringsretten, og mener retten risikerer å bli problematisk dersom videregående ender opp som en oppbevaring for enkelte elever. Retten til fullføring er forstått som viktig, men PP-lederne understreker at denne bør ses i lys av godt utarbeidede IOPer som kan gjøre fullføring mulig og oppnåelig for alle.

Nærværarbeid

PP-tjenesten opplever en økning i antall og alvorlighetsgrad av saker knyttet til bekymringsfullt fravær, og særlig kommunale og interkommunale PP-tjenester involveres ofte i skoleeiers arbeid med dette på et overordnet nivå. Mange PP-ledere opplever imidlertid at de ikke påkobles saker knyttet til bekymringsfullt fravær på en hensiktsmessig måte på skolenivået. De involveres ikke tidlig nok, og er ikke koblet på i hele prosessen, noe som gjør at de ikke får bidratt i sakene på en optimal måte. Det understrekes en mangel på tid, bemanning, kapasitet og kompetanse som hindrer tett oppfølging i slike komplekse saker. I tillegg opplever PP-lederne at PPT ofte kobles for sent på, og de savner en avklaring rundt når påkoblingen skal skje.

De fleste kommunale og interkommunale PP-lederne oppgir at PP-tjenesten har en rutine eller handlingsplan for håndtering av fraværssaker, mens dette gjelder færre av de fylkeskommunale tjenestene. PP-ledere som oppgir å ha en plan har også ofte vært involvert i å lage denne, men det varierer hvor sterk forankring planen eller rutinen har i barnehage – og/eller skoleeiernivået som helhet. Kun én av fire PP-tjenester deltar i tverrsektorielle team på dette området. I intervju med PP-ledere, og i åpne svar i spørreskjemaet, formidles det imidlertid at de svært ofte jobber tverrfaglig med denne typen saker og sakene beskrives ofte som svært krevende og komplekse.

I det tverrfaglige samarbeidet opplever PP-lederne en spenning mellom ulike faglige posisjoner, lovverk og perspektiver. Dette kommer særlig til uttrykk mellom helsefaglige tjenester og pedagogiske tjenester, hvor PP-lederne opplever at ulike synspunkter kan kollidere. Flere av PP-lederne formidler i både spørreskjemaet og i intervju at det er forskjeller mellom ulike tjenester og skoler i oppfølging av bekymringsfullt fravær, de ønsker dermed en samlet tilnærming og en tydeliggjøring av PPT sin rolle.

Mulige relevante tiltak som utpekes er felles kompetanseheving med enhetene på temaet, et felles datasystem for ulike instanser og bedre tverretatlige planer for fravær og nærværarbeid.

Kapittel 7: Inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging i skolen

I de foregående kapitlene har vi sett på PP-tjenestenes erfaringer og vurderinger knyttet til inkludering og tidlig innsats. I dette kapittelet dreier vi oppmerksomheten mot skolene, for å undersøke hvordan skoleledere og skoleeiere opplever arbeidet med å komme tidligere inn og tettere på. Vi ser også nærmere på hvordan samarbeidet om dette arbeidet oppleves fra skolesiden.

Kapittelet er basert på data fra Spørsmål til Skole-Norge, og inkluderer resultater fra både skoleledere og skoleeiere. Vi tar først for oss funn fra spørsmål til skoleledere og deretter funn fra spørsmål til skoleeiere.

Endring i arbeidsmetoder

Det sentrale spørsmålet i dette kapittelet er om føringene i Meld. St. 6 og i ny opplæringslov har ført til endringer i hvordan skolene og skoleeiere jobber med inkludering, tidlig innsats og individuell tilpasning og hva som er dagens status på dette området. Vi ser først på om det har skjedd noen bevegelser i skolenes konkrete arbeidsmetoder.

Skolelederne ble presentert for et batteri med en rekke ulike måter å drive individuell tilrettelegging på, og bedt om å vurdere om det har skjedd endringer i bruken av disse tilnærmingene de siste fem årene. Helt overordnet tyder funnene på at det har skjedd større bevegelser i arbeidsmåter for mer individuell tilrettelegging i grunnskolen enn i videregående skole de siste fem årene. I det følgende ser vi først nærmere på bruken av de ulike arbeidsmetodene i grunnskolen før vi tar for oss videregående skole.

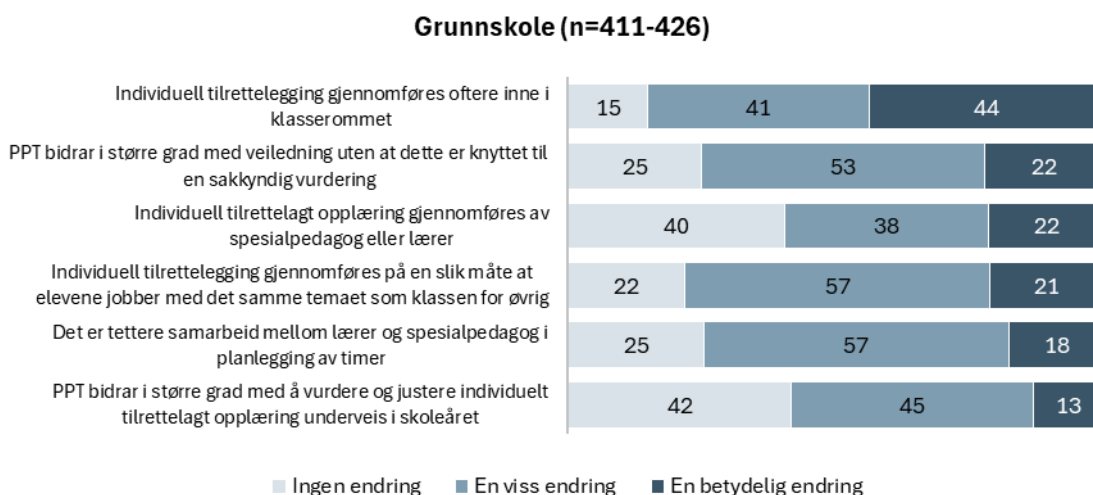
Grunnskole

Et flertall av skolelederne i grunnskolen opplever at det har skjedd en endring mot bedre individuell tilrettelegging når det gjelder alle arbeidsmåtene som presenteres i spørsmålsbatteriet. Blant dem som opplever at det har skjedd en endring, er det imidlertid stort sett flere som mener at det er snakk om en viss endring, enn en betydelig endring.

Området hvor det har skjedd mest endring i grunnskolen, er at individuell tilrettelegging oftere gjennomføres inne i klasserommet. Figur 7.1 viser at nesten halvparten av rektorene (44 prosent) oppgir at det har skjedd en betydelig endring på dette området, mens kun en liten andel (15 prosent) oppgir at det ikke har skjedd noen endring. Et sentralt ankepunkt i Nordahl-rapporten (Nordahl et al. 2018) var at mange barn med behov for tilrettelagt opplæring har et dårligere psykososialt miljø på skolen fordi de tas ut av klasserommet, noe som oppleves sosialt stigmatiserende og som bidrar til at

den tilrettelagte opplæringen virker ekskluderende. Funnene fra undersøkelsen kan tyde på at mange skoler jobber aktivt med mer inkluderende individuell tilrettelegging.

Figur 7.1: Har det vært noen endringer i hvordan dere jobber med individuell tilrettelegging på følgende områder de siste 5 årene?



Det er flere måter å sørge for mer inkluderende individuell tilrettelegging innenfor klasse miljøet, og vi ser at har skjedd en del endringer på dette området. For det første kan man gjennomføre individuell tilrettelegging slik at elevene jobber med det samme temaet som klassen for øvrig. For det andre kan lærer og spesialpedagog samarbeide tettere i planlegging av timer. På begge disse områdene er det kun 22-25 prosent som oppgir at det ikke har skjedd noen endring, mens godt over halvparten mener det har skjedd en viss endring, og de resterende rundt 20 prosent oppgir at det har skjedd en betydelig endring.

På to områder oppleves mindre endringer de siste årene. Det handler for det første om at PPT i større grad vurderer og justerer individuelt tilrettelagt opplæring underveis i året, og for det andre om denne tilretteleggingen gjennomføres av spesialpedagog eller lærer. På begge disse oppgir omtrent fire av ti rektorer at det ikke har skjedd noen endring. Det er særlig interessant at det på mange skoler har skjedd lite endringer i bruken av spesialpedagog eller lærer i den tilrettelagte opplæringen. I Meld. St. 6 ble det slått fast at «for mange av barna og elevene som trenger særskilt tilrettelegging, blir fulgt opp av assistenter uten relevant fagkompetanse» (KD, 2019, s. 42).¹³ Et av tiltakene i meldingen var å stramme inn regelverket for å sikre at spesialpedagoger og lærere gir tilrettelagt opplæring i skolen. Dette ble fulgt opp i ny opplæringslov der det er presisert at den som skal gi tilrettelagt opplæring, må oppfylle kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling og for å undervise i de enkelte fagene.¹⁴

En av påstandene i batteriet handler om det har skjedd noen endringer i PPT sin rolle på skolen. I Meld. St. 6 ble det lagt vekt på å få PP-tjenestens kompetanse nærmere elevene for at man i større grad skal kunne bidra til å forebygge vansker og tilpasse opplæringen til mangfoldet i elevgruppen. Funnene fra spørreundersøkelsen tyder på at det har skjedd en viss endring på dette feltet. Mens over

¹³ Vi har valgt å tolke svarene som at endring betyr mer bruk av lærere og spesialpedagoger. Merk imidlertid at denne påstanden ikke spesifiserer retning på endringen, noe som gir en viss usikkerhet knyttet til den enkelte respondents tolkning av påstanden. Nedgang i bruk av spesialpedagoger og lærere vil da være en endring.

¹⁴ §11-9 i Opplæringsloven

halvparten av rektorene opplever at det har skjedd en viss endring, opplever en ytterligere fjerdedel at det har skjedd en betydelig endring på dette området.

Videregående skole

Hovedinntrykket fra svarene til rektorene i videregående skole er at det har skjedd noe mindre endringer på dette nivået enn på grunnskolenivået. Det er likevel et flertall som mener det har skjedd bevegelser mot bedre individuell tilrettelegging på alle arbeidsmåtene i spørsmålsbatteriet.

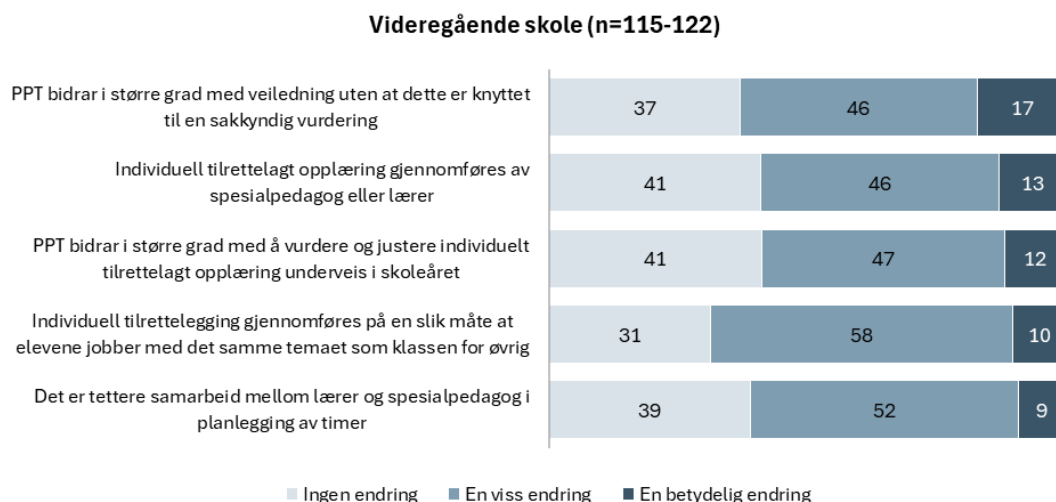
På grunnskole så vi at den største endringen de siste fem årene handlet om at individuell tilrettelegging oftere gjennomføres inne i klasserommet. Denne påstanden har ikke skolelederne på videregående nivå fått vurdere. Derfor vet vi ikke om det har vært en utvikling på dette området på videregående nivå. Vi ser imidlertid at det har skjedd en endring på andre indikatorer på mer inkluderende individuell tilrettelegging. Både når det gjelder gjennomføring av individuell tilrettelegging på en slik måte at elevene jobber med samme temaet som klassen for øvrig og når det gjelder et tettere samarbeid mellom lærer og spesialpedagog i planlegging av timer, oppgir rundt halvparten at det har skjedd en viss endring, og ytterligere 10 prosent at det har skjedd en stor endring (Figur 7.2). Et betydelig flertall opplever altså at det har skjedd en endring, men ikke i like stor grad som på grunnskolenivået.

Når det gjelder bruk av fagkompetanse i gjennomføring av individuelt tilrettelagt opplæring¹⁵, ser vi i likhet med grunnskolen at over 40 prosent oppgir at det ikke har skjedd noen endring. Det er noen færre som oppgir en *betydelig* endring på dette området blant ledere på videregående skoler, sammenlignet med grunnskolelederne.

Når det gjelder PPT sin rolle på skolene, ser det ut som det har skjedd en endring på mange skoler. Nesten halvparten oppgir at det har skjedd en viss endring og ytterligere 12-17 prosent at det har skjedd en betydelig endring.

¹⁵ Som påpekt over mangler denne påstanden retning, men vi har valgt å tolke svarene som at endring betyr mer bruk av lærere og spesialpedagoger.

Figur 7.2: Har det vært noen endringer i hvordan dere jobber med individuell tilrettelegging på følgende områder de siste 5 årene?



Videre analyser av datamaterialet avdekker at det er relativt store forskjeller mellom skoler med kun studieforbereende eller kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Basert på funnene fra undersøkelsen ser det ut til at det har skjedd større endringer i tilnærmingen til individuell tilrettelegging og inkludering på videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn på skoler med kun studieforbereende utdanningsprogram. Eksempelvis svarer flere skoler med yrkesfaglig profil, enn studieforbereende profil, at PPT bidrar i betydelig større grad med veiledning uten at dette er knyttet til en sakkyndig vurdering (Tabell 7.1).

Tabell 7.1: PPT bidrar i større grad med veiledning uten at dette er knyttet til en sakkyndig vurdering (N=122)

	Ingen endring	En viss endring	En betydelig endring
Total (n=122)	37 %	46 %	17 %
Skoletype			
Studieforbereende (n=29)	55 %	38 %	7 %
Yrkesfaglig (n=77)	27 %	49 %	23 %
Kombinerte skoler (n=16)	50 %	44 %	6 %

Denne forskjellen mellom skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer og kun studieforbereende utdanningsprogrammer gjenspeiles på flere områder. Både når det gjelder hvorvidt individuell tilrettelagt opplæring gjennomføres av spesialpedagog eller lærer, og at individuell tilrettelegging gjennomføres på en slik måte at elevene jobber med det samme temaet som klassen for øvrig, oppgir videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer større endringer. En mulig forklaring på dette kan være at det er flere elever med behov for individuell tilrettelegging på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Vi vet imidlertid ikke hvilket utgangspunkt skolene har hatt, og endringene er derfor relative til hver enkelt skoles situasjon. Eksempelvis kan en skole som allerede jobbet med individuell tilrettelegging på denne måten for fem år siden oppgi «ingen endring».

Spesialpedagogisk kompetanse i skolene

Det stilles samme type krav til pedagogisk og faglig kompetanse for ansatte som gir tilrettelagt opplæring, som for dem som gir ordinær opplæring. Meld. St. 6 slo imidlertid fast at det i for stor grad benyttes assistenter uten pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i den tilrettelagte opplæringen.

Meldingen påpekte at det er behov for økt spesialpedagogisk kompetanse, både for å fange opp og følge opp barn med behov for særskilt tilrettelegging, for å tilpasse opplæringstilbudet til hvert enkelt barn innenfor klassemiljøet, og for lykkes med mer tverrfaglig samarbeid om inkluderende praksis. For å bøte på kompetansemangelen, lanserte meldingen en omfattende kompetansesatsing på det spesialpedagogiske feltet, *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Andre tiltak som ble lansert i meldingen, var blant annet å se de desentraliserte ordningene for kompetanseutvikling i sammenheng med spesialpedagogisk kompetanseheving og utvikling av nye masterprogram på det spesialpedagogiske feltet.

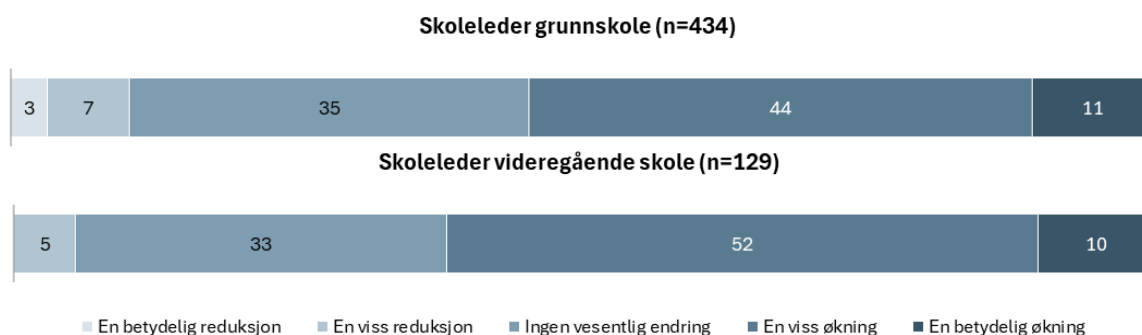
I denne delen ser vi nærmere på hvordan skolelederne opplever kompetansesituasjonen på skolene på det spesialpedagogiske feltet, og om de opplever at det har skjedd en endring de siste fem årene.

Utvikling og status spesialpedagogisk kompetanse

Figur 7.3 viser skoleledernes vurderinger av hvordan den interne spesialpedagogiske kompetansen har utviklet seg de siste fem årene. Vi ser at rektorer på grunnskole og videregående nivå har en relativt lik opplevelse av utviklingen, og at majoriteten opplever at kompetansen har økt. Rundt halvparten har opplevd en viss økning i intern spesialpedagogisk kompetanse, mens kun én av ti skoleledere har opplevd en betydelig økning. Det ser også ut til at videregående nivå har opplevd en noe høyere økning enn på grunnskolenivå.

På begge nivå er det rundt en tredjedel som ikke har opplevd noen vesentlig endring de siste fem årene, og vi ser også at det er en liten andel på begge skolenivå som har opplevd en nedgang i den interne spesialpedagogiske kompetansen. Det er imidlertid flere grunnskoleledere (10 prosent) som opplever reduksjon enn ledere på videregående skole (5 prosent).

Figur 7.3: Hvordan har den interne spesialpedagogiske kompetansen utviklet seg de siste 5 årene?

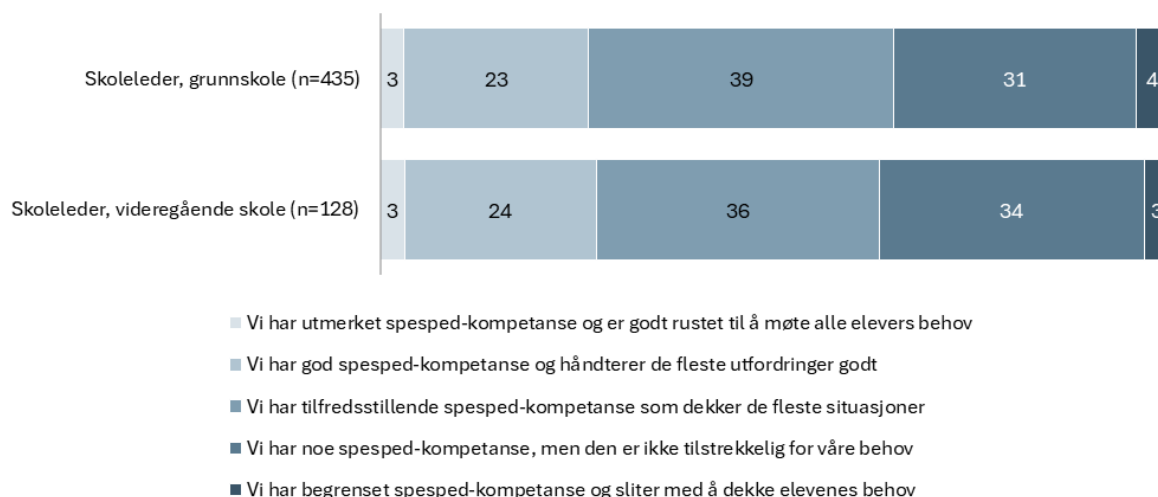


Vi ba også skolelederne om å vurdere kompetansesituasjonen på det spesialpedagogiske feltet på skolen. Her ser vi et stort sammenfall mellom vurderingene til rektorene på grunnskole og

videregående nivå (Figur 7.4). Kun en fjerdedel av rektorene har krysset av for de to øverste nivåene,¹⁶ dvs. at de opplever at skolen deres har god eller utmerket spesialpedagogisk kompetanse. Av disse er det kun en svært liten andel (3 prosent) som opplever at de har utmerket kompetanse, som innebærer at de er godt rustet til å møte alle elevers behov.

I den andre enden av skalaen ser vi at det er en ganske stor andel som har krysset av for de to laveste nivåene, dvs. at de opplever at de ikke har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse ved skolen. På videregående nivå gjelder dette nesten fire av ti skoler, mens andelen er noe lavere på grunnskole.

Figur 7.4: Hvordan vil du beskrive skolens spesialpedagogiske kompetanse?



Videre analyser viser at det også er noen systematiske forskjeller mellom skolene. På grunnskole er det særlig skoler i små kommuner som opplever kompetansemangel. Her oppgir nesten halvparten av skolene at de ikke har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse, og bare én av fem skoler opplever at de har god spesialkompetanse.

Tabell 7.2: Hvordan vil du beskrive skolens spesialpedagogiske kompetanse? (skoleleder grunnskole, n=435)

	Vi har begrenset spesped-kompetanse og sliter med å dekke elevenes behov	Vi har noe spesped-kompetanse, men den er ikke tilstrekkelig for våre behov	Vi har tilfredsstillende spesped-kompetanse som dekker de fleste situasjoner	Vi har god spesped-kompetanse og håndterer de fleste utfordringer godt	Vi har utmerket spesped-kompetanse og er godt rustet til å møte alle elevers behov
Total (n=435)	4 %	31 %	39 %	23 %	3 %
Kommunestørrelse					
< 5000 innbyggere (n=57)	5 %	42 %	33 %	18 %	2 %
5 000 - 19 999 innbyggere (n=131)	5 %	25 %	38 %	27 %	4 %
≥ 20 000 innbyggere (n=247)	3 %	31 %	40 %	23 %	3 %

På videregående ser det ut til at Øst-Norge (utenom Oslo-området) strever mer med tilgang til tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse, sammenlignet med resten av landet. Nesten halvparten av

¹⁶ Merk at retningen på skalaen her snudd fra tidligere figurer, dvs. at mangel på kompetanse er indikert i mørkere blåfarge.

rektorene i dette området opplever at de ikke har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse, mens kun én av 5 rektorer opplever at skolen deres har god eller utmerket kompetanse.

Vi finner også noe variasjon mellom skoler som kun har studieforberedende utdanningsprogram og skoler som kun har yrkesfaglige utdanningsprogram. Blant sistnevnte opplever en tredjedel av rektorene at de har god eller utmerket spesialpedagogisk kompetanse, mens dette kun gjelder 15 prosent av rektorer på skoler med kun studieforberedende utdanningsprogram.

Tabell 7.3: Hvordan vil du beskrive skolens spesialpedagogiske kompetanse? (skoleleder vgs, n=128)

	Vi har begrenset spesped-kompetanse og sliter med å dekke elevenes behov	Vi har noe spesped-kompetanse, men den er ikke tilstrekkelig for våre behov	Vi har tilfredsstillende spesped-kompetanse som dekker de fleste situasjoner	Vi har god spesped-kompetanse og håndterer de fleste utfordringer godt	Vi har utmerket spesped-kompetanse og er godt rustet til å møte alle elevers behov
Total (n=128)	3 %	34 %	36 %	24 %	3 %
Landsdel					
Oslo-området (n=25)	0 %	44 %	28 %	28 %	0 %
Øst-Norge (n=24)	4 %	42 %	33 %	17 %	4 %
Sør- og Vest-Norge (n=47)	6 %	26 %	40 %	23 %	4 %
Midt- og Nord-Norge (n=32)	0 %	31 %	38 %	28 %	3 %
Skoletype					
Studieforberedende (n=33)	6 %	36 %	42 %	12 %	3 %
Yrkesfaglig (n=78)	1 %	33 %	33 %	28 %	4 %
Kombinerte skoler (n=17)	6 %	29 %	35 %	29 %	0 %

Kompetansebehov

Skolelederne ble også bedt om å oppgi konkret på hvilke fagområder de har behov for mer kompetanse. Figur 7.5 viser svarfordelingen for grunnskolenivået. Her er de dominerende behovene knyttet til reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser (f.eks. ADHD og autismespekterforstyrrelser). Nesten sju av ti skoleledere opplever at skolen deres har behov for mer kompetanse på reguleringsvansker, mens 64 prosent opplever kompetansebehov knyttet til nevroutviklingsforstyrrelser. Over en tredjedel gir også uttrykk for at de trenger mer kompetanse på inkludering av elever med særskilte behov. Vi ser også at tre av ti skoler trenger spesialpedagogisk kompetanse på lese- og skrivevansker og matematikkvansker, mens en noe mindre andel har behov for kompetanse på språkvansker.

Figur 7.5: Innenfor hvilke fagområder har skolen behov for mer kompetanse? (skoleledere grunnskole, n=434)



På videregående nivå ser behovene litt annerledes ut, blant annet ved at behovet for kompetanse på reguleringsvansker og nevrouviklingsforstyrrelser ikke er like dominerende. På dette nivået opplever omtrent halvparten av rektorene behov for kompetanse på nevrouviklingsforstyrrelser (Figur 7.6). Vi ser at behovet for kompetanse på ulike lærevansker er mer utbredt her enn på grunnskolenivået. Det gjelder særlig matematikkvansker, der nesten halvparten opplever et kompetansebehov, men også kompetansebehov knyttet til lese- og skrivevansker og til språkvansker er mer utbredt enn på grunnskolenivået. Som på grunnskolenivå oppgir en tredjedel av rektorene at de har behov for mer kompetanse på inkludering av elever med særskilte behov.

Figur 7.6: Innenfor hvilke fagområder har skolen behov for mer kompetanse? (skoleledere VGS, n=129)



Videre analyser viser også at det er noen forskjeller mellom skoleslag på videregående nivå. Det ser ut til at behovet for kompetanse på ulike lærevansker er høyere på skoler med studieforbereende utdanningsprogrammer enn på skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogram (Tabell 7.4). Over halvparten av skolene med bare studieforbereende utdanningsprogram har behov for mer kompetanse på matematikkvansker, mens godt over 40 prosent har behov for mer kompetanse på lese- og skrivevansker. På videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer er imidlertid behovet større når det gjelder kompetanse på reguleringsvansker og på inkludering av elever med særskilte behov.

Tabell 7.4: Innenfor hvilke fagområder har skolen behov for mer kompetanse? (skoleledere VGS, n=129)

	Andre kompetansebehov	Inkludering av elever med særskilte behov	Lese- og skrivevansker	Matematikkvansker	Nervrouviklingsforstyrrelser	Reguleringsvansker	Skolen har ingen spesielle kompetansebehov	Språkvansker
Totalt (n=129)	5 %	33 %	33 %	48 %	52 %	38 %	5 %	29 %
Skoletype								
Studieforbereende (n=33)	3 %	24 %	45 %	58 %	52 %	18 %	6 %	21 %
Yrkesfaglig (n=79)	5 %	38 %	24 %	43 %	51 %	46 %	6 %	33 %
Kombinerte skoler (n=17)	12 %	24 %	47 %	53 %	59 %	41 %	0 %	29 %

Deltakelse i kompetanseutvikling

Det er iverksatt flere tiltak for å heve den spesialpedagogiske kompetansen på skolene.

Kompetanseløftet ble lansert med Meld. St. 6, og gjennom denne satsingen kan skoler få tilskudd til å delta i kollektiv etter – og videreutdanning innenfor spesialpedagogikk. Det har også blitt satset på videreutdanning av lærere gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet*, som fra i år er erstattet med *System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole*. I denne strategien er videreutdanning innen spesialpedagogikk prioritert.

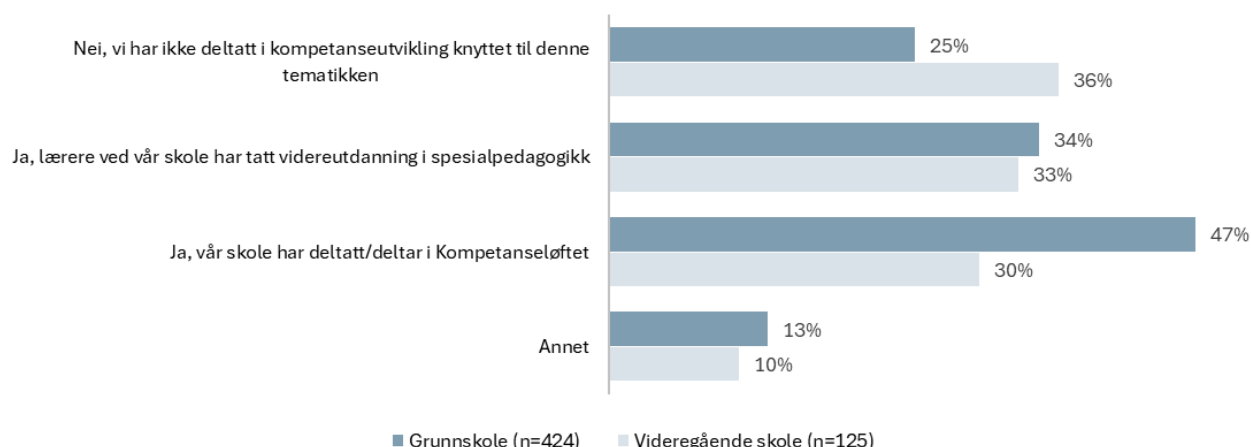
Skolelederne ble stilt spørsmål om deres skole har deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene. Figur 7.7 viser svarfordelingen for både grunnskole og videregående skole.

De fleste skolene har deltatt i en eller annen form for kompetanseutvikling innenfor dette temaet de siste fem årene. Vi ser imidlertid at det er en større andel som ikke har deltatt i noen form for kompetanseheving knyttet til temaet på videregående nivå enn på grunnskolenivå. På videregående nivå har én av tre skoler ikke deltatt i kompetanseheving på tematikken de siste fem årene, mens andelen altså er mindre på grunnskolenivå.

Kompetanseløftet er mye brukt på grunnskolenivå, og nesten halvparten av rektorene oppgir at deres skole har deltatt de siste fem årene. På videregående oppgir tre av ti rektorer at skolen har deltatt i Kompetanseløftet.

Ved en av tre skoler har lærere tatt videreutdanning innen spesialpedagogikk de siste fem årene. Ellers oppgir omtrent en av ti skoleledere at skolen har deltatt i annen kompetanseheving.

Figur 7.7: Har din skole deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene? (Grunnskole og videregående skole)



Videre analyser av datamaterialet viser ingen store systematiske forskjeller i deltakelse i kompetanseheving mellom ulike grunnskoler.

På videregående nivå ser vi imidlertid en del variasjon. For det første observerer vi forskjeller mellom skoleslag, der skoler med utelukkende studieforberedende utdanningsprogrammer i mindre grad har deltatt i kompetanseheving de siste fem årene enn skoler med utelukkende yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Halvparten av skolene med kun studieforberedende utdanningsprogrammer har ikke deltatt i kompetanseheving på temaet de siste fem årene, mens dette kun gjelder i underkant av tre av ti skoler med rent yrkesfaglig profil. Dette kan henge sammen med at yrkesfaglige utdanningsprogrammer har flere elever med behov for individuell tilrettelegging. Vi ser også at 36 prosent av videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer har deltatt i Kompetanseløftet, mens det gjelder 22 prosent av videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer.

For det andre noterer vi oss variasjon etter skolestørrelse, der rundt halvparten av de minste skolene ikke har deltatt i kompetanseheving, mens det kun gjelder en fjerdedel av de middels og store skolene.

Det er også variasjon etter landsdel, der Midt- og Nord-Norge utmerker seg med lavere deltakelse i kompetanseutvikling på tematikken enn resten av landet.

Tabell 7.5: Har din skole deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene? (Videregående skole)

		Annet	Ja, lærere ved vår skole har tatt videreutdanning i spesialpedagogikk	Ja, vår skole har deltatt/deltar i Kompetanseløftet	Nei, vi har ikke deltatt i kompetanseutvikling knyttet til denne tematikken
Totalt (n=125)		10 %	33 %	30 %	36 %
Skoletype					
Studieforberedende (n=32)		6 %	25 %	22 %	50 %
Yrkesfaglig (n=77)		10 %	36 %	36 %	29 %
Kombinerte skoler (n=16)		19 %	31 %	13 %	44 %
Skolestørrelse					
< 250 elever (n=54)		9 %	28 %	20 %	48 %
250-499 elever (n=46)		15 %	35 %	35 %	26 %
>= 500 elever (n=22)		0 %	45 %	41 %	27 %
Landsdel					
Oslo-området (n=24)		4 %	46 %	17 %	42 %
Øst-Norge (n=24)		13 %	17 %	38 %	38 %
Sør- og Vest-Norge (n=45)		11 %	40 %	38 %	27 %
Midt- og Nord-Norge (n=32)		13 %	25 %	22 %	44 %

PP-tjenestens arbeid ved skolene

Med den nye opplæringsloven har PP-tjenestens rolle inn mot skolenes forebyggende arbeid for å skape et inkluderende opplæringstilbud blitt tydeliggjort. PP-tjenesten skal ifølge ny lov støtte og veilede skolene i arbeidet med tilrettelegging, hjelpe dem med å sette inn tiltak så tidlig som mulig, og bidra til kompetanse – og organisasjonsutvikling for å skape inkluderende opplæringstilbud (Opplæringsloven, §11-13.).

Figur 7.8 og 7.9 viser skoleledernes vurderinger av hva som kjennetegner PPTs arbeid på hhv. grunnskolenivå og videregående nivå. Resultatene tyder på at PP-tjenestens innsats i høy grad er kjennetegnet av arbeid knyttet til enkeltelever, og i mindre grad av mer systemrettet arbeid.

Både på grunnskole og videregående er det mest utbredt at PPT driver med sakkyndig vurderinger. Ni av ti rektorer på grunnskole nivå opplever at det kjennetegner PPTs arbeid i stor eller svært stor grad, mens det gjelder en noe mindre andel på videregående nivå.

Det som er nest mest utbredt på både grunnskole og videregående er at PPT deltar i møtevirksomhet, som ressursteam og tverrfaglige samarbeidsmøter. Dette kan både være knyttet til tidlig innsats eller oppfølging av enkeltelever eller mer systemrettet arbeid. Kvalitative intervju og tidligere forskning (Nordhagen et al., 2022) tyder imidlertid på at denne typen virksomhet ofte er knyttet til enkeltelever. Tettere samarbeid mellom PP-tjenesten, skolene og laget rundt eleven var en sentral målsetning i Meld. St. 6, og kan bidra til å forebygge vansker før de utvikler seg, og til bedre oppfølging av enkeltelever. Nordhagen et al. (2022) fant også at tettere samarbeid mellom barnehager eller skoler og PP-tjenesten førte til raskere og mer treffsikre og nyttige sakkyndigvurderinger fordi PP-tjenesten

hadde bedre kjennskap til enkeltbarna det gjaldt. Denne typen møtevirksomhet ser ut til å være noe mer utbredt i grunnskolen enn på videregående nivå. På grunnskolen oppgir 73 prosent av rektorene at PP-tjenestens arbeid i stor eller svært stor grad kjennetegnes av møtevirksomhet, mens det gjelder omtrent 60 prosent på videregående nivå.

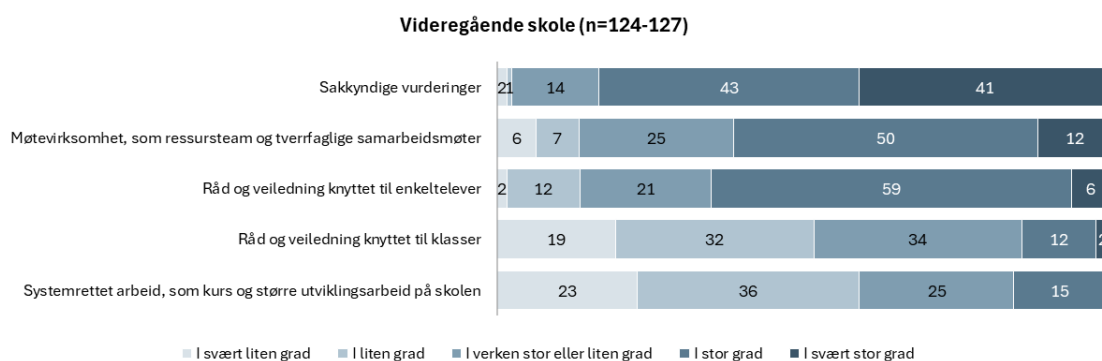
Ifølge skolelederne på både grunnskole og videregående nivå er mye av PPTs arbeid også kjennetegnet av råd og veiledning som angår enkeltelever. Om lag seks av ti rektorer opplever at PPT jobber på denne måten i stor eller svært stor grad. Her kan det f.eks. være snakk om at lærere får støtte av PPT i en tidlig fase før henvisning, for å undersøke om man kan tilrettelegge bedre innenfor det ordinære klasserommet. Denne formen for arbeid er i tråd med lovformuleringen om å bidra i det forebyggende arbeidet og støtte skolene med å sette inn tiltak så tidlig som mulig.

De to nederste søylene i begge figurene viser det mer systemrettede arbeidet, i form av råd og veiledning knyttet til klasser, og kurs og større utviklingsarbeid på skolen. Vi ser at denne formen for virksomhet er mye mindre utbredt på både grunnskole og videregående skole enn det mer individorienterte arbeidet. På grunnskole oppgir 23 prosent av rektorene at PP-tjenesten arbeid i stor eller svært stor grad er kjennetegnet av råd og veiledning knyttet til klasser, mens den tilsvarende andelen for videregående er 14 prosent. Når det gjelder det systemrettede arbeidet er det kun rundt 14 prosent av grunnskolene som oppgir at det kjennetegner arbeidet til PP-tjenesten i stor eller svært stor grad, mens andelen er noe større på videregående med 16 prosent.

Figur 7.8: Hva kjennetegner PPTs arbeid ved skolen? Grunnskole.



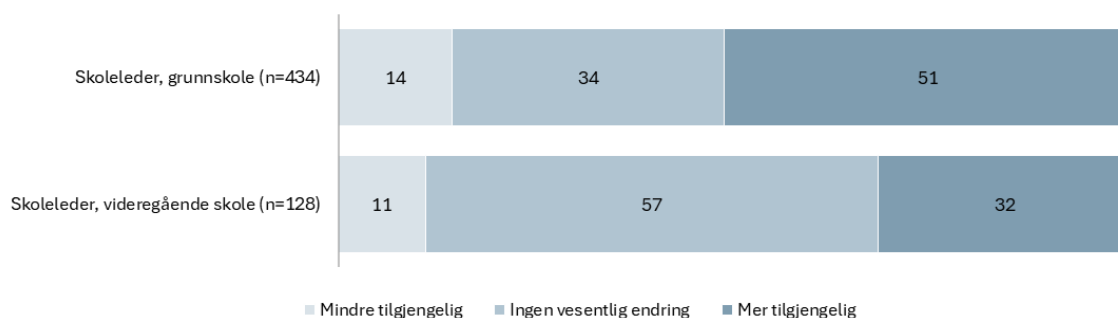
Figur 7.9: Hva kjennetegner PPTs arbeid ved skolen? Vgs.



Vi ba også rektorene om å vurdere om de opplever at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for skolen nå enn for fem år siden. Som vist i figur 7.10, er det ganske stor forskjell mellom grunnskole og

videregående. På grunnskolen opplever over halvparten at PPT er blitt mer tilgjengelig, mens på videregående opplever majoriteten at det ikke har skjedd noen vesentlig endring i hvor tilgjengelig PPT er for skolen. På begge nivå er det en liten andel som opplever at PPT har blitt mindre tilgjengelig de siste fem årene.

Figur 7.10: Opplever du at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for skolen enn for fem år siden?



Videre analyser avdekker få systematiske forskjeller mellom skolene på grunnskolenivå. Vi ser imidlertid at flere skoleledere i Oslo-området opplever PPT som mindre tilgjengelig, enn skoleledere i andre regioner.

Tabell 7.6: Opplever du at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for skolen enn for fem år siden? (Grunnskole, n=434)

	Mer tilgjengelig	Ingen vesentlig endring	Mindre tilgjengelig
Oslo-området (n=71)	48 %	24 %	28 %
Øst-Norge (n=98)	55 %	37 %	8 %
Sør- og Vest-Norge (n=162)	49 %	39 %	12 %
Midt- og Nord-Norge (n=103)	53 %	32 %	15 %

På videregående nivå observerer vi noe variasjon etter kommunestørrelse og sentralitet, der en større andel skoleledere i små kommuner og ved de minst sentrale plasseringene opplever at PP tjenesten har blitt mer tilgjengelig (Tabell 7.7). Vi noterer oss også variasjon mellom skoleslag, hvor rundt én av fem skoler med utelukkende studieforbereidende utdanningsprogrammer opplever at PPT er blitt

mindre tilgjengelig. Dette er ikke tilfelle på videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer, hvor bare 6 prosent svarer det samme.

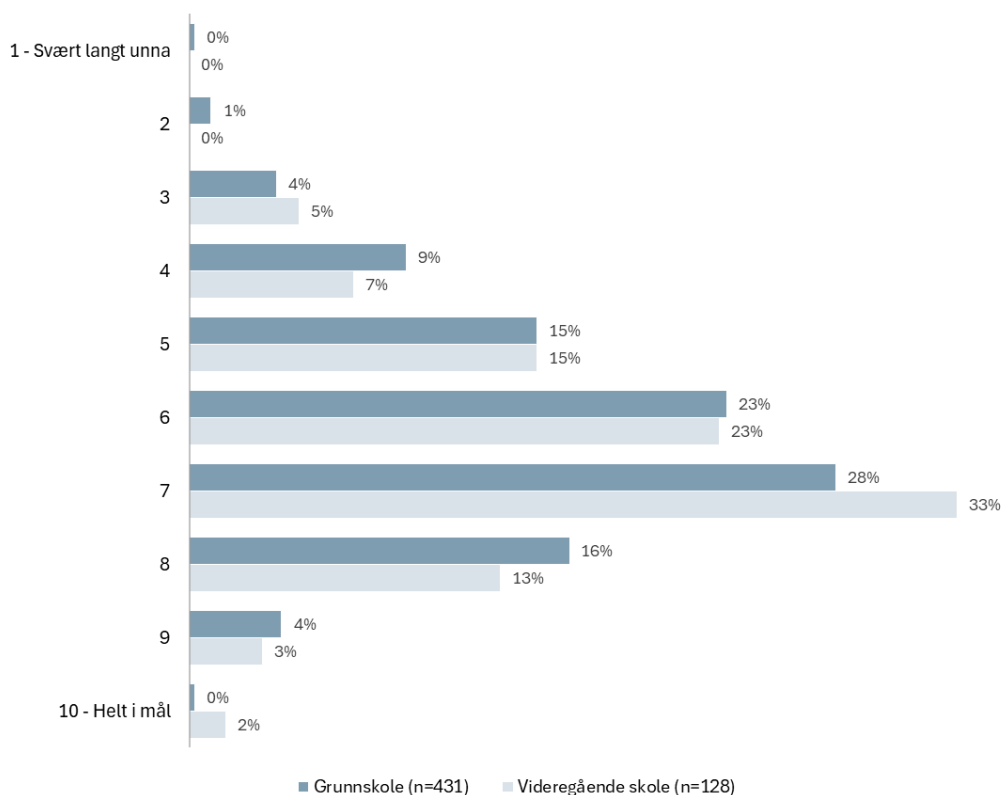
Tabell 7.7: Opplever du at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for skolen enn for fem år siden?

	Mer tilgjengelig	Ingen vesentlig endring	Mindre tilgjengelig
Skoletype			
Studieforberedende (n=32)	25 %	56 %	19 %
Yrkesfaglig (n=79)	34 %	59 %	6 %
Kombinerte skoler (n=17)	35 %	47 %	18 %
Kommunestørrelse			
< 5000 innbyggere (n=15)	53 %	33 %	13 %
5 000 - 19 999 innbyggere (n=38)	32 %	58 %	11 %
≥ 20 000 innbyggere (n=75)	28 %	61 %	11 %
Sentralitet			
Minst sentrale (n=32)	44 %	44 %	13 %
Mellomsentrale (n=48)	35 %	52 %	13 %
Mest sentrale (n=48)	21 %	71 %	8 %

Overordnet måloppnåelse

Skolelederne ble også bedt om å vurdere hvor skolen er nå i forhold til målet om å være tidlig inne og jobbe forebyggende i en førhenvissningsfase slik at vansker hos elevene ikke utvikler seg. Her ble de bedt om å plassere egen skole på en skala fra 1 – 10, der 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål. Figur 7.11 viser svarfordelingen for både grunnskole – og videregående nivå. Figuren viser at det er få som opplever at de enten er svært langt unna målet (kategori 1, 2) eller veldig nær å nå målet (kategori 9 og 10). Den viser også at det er en større andel som ligger på den høyeste delen av skalaen (6-10) enn på den laveste delen av skalaen (1-5). Gjennomsnittsverdiene er relativt like for de to nivåene, med 6,2 for grunnskole og 6,3 for videregående nivå. Inntrykket er altså at majoriteten opplever at de er godt på vei mot målsetningen, men at de fremdeles har en vei å gå.

Figur 7.11: På en skala fra 1 – 10, der 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål, hvor er skolen nå i forhold til målet om å være tidlig inne og jobbe forebyggende i en førhenvisningsfase slik at vansker hos elevene ikke utvikler seg?



Rutiner for å sikre progresjon på 1- 4 trinn

Ifølge opplæringsloven har kommunen ansvar for å sørge for at elever som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesing, skriving eller regning, raskt får intensiv opplæring.¹⁷

Skolelederne på barneskolenivået ble bedt om å svare på om skolen har en rutine for å sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter i disse grunnleggende ferdighetene får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Figur 7.12 viser at litt under halvparten svarer at de har slike rutiner, mens halvparten svarer at de til en viss grad har det. Kun én prosent svarer nei på spørsmålet.¹⁸

¹⁷ §11-3 Opplæringsloven.

¹⁸ I ny opplæringslov er formuleringen om elever som «henger etter» fjernet, noe som betyr at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av utgangspunkt, og at den tilpassete opplæringen skal gjelde alle elever, også de med stort læringspotensial. Spørsmålsstillingen inneholder imidlertid «henger etter», noe som innebærer at respondentene i sine svar trolig vil ha elever som ligger bak gjennomsnittlig progresjon i tankene.

Figur 7.12: Har skolen rutiner som sikrer at elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, får en egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd?



Videre analyser viser variasjon mellom barneskolene etter skolestørrelse og sentralitet, variabler som nok er delvis overlappende. I de mest sentrale kommunene og på de største skolene har de i større grad rutiner for intensiv opplæring av målgruppen enn i de minst sentrale kommunene og på de minste skolene. På store skoler svarer nesten 60 prosent av rektorene uforbeholdent positivt på spørsmålet om de har rutiner, mens dette gjelder 40 prosent på små skoler.

Tabell 7.8: Har skolen rutiner som sikrer at elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, får en egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd?

	Ja	Til en viss grad	Nei
Skolestørrelse			
< 100 elever (n=115)	40 %	57 %	3 %
100-299 elever (n=134)	48 %	51 %	1 %
≥ 300 elever (n=89)	58 %	42 %	0 %
Sentralitet			
Minst sentrale (n=97)	36 %	62 %	2 %
Mellomsentrale (n=141)	50 %	48 %	1 %
Mest sentrale (n=100)	56 %	44 %	0 %

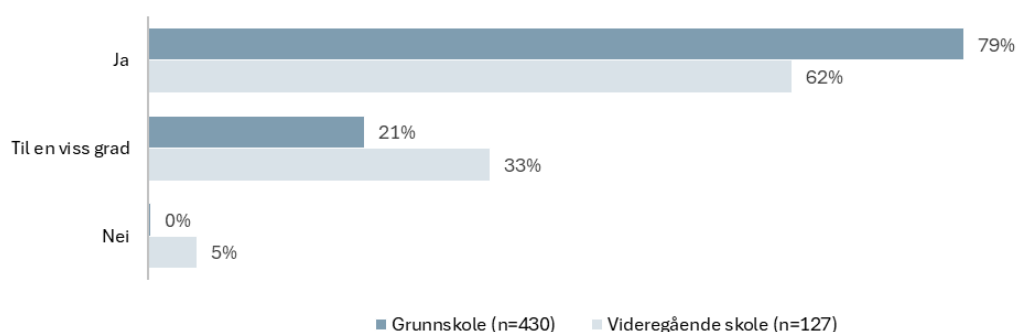
Rutiner for overganger mellom utdanningsløpene

Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at elevene får trygge og gode overganger mellom barne- og ungdomsskolen, og mellom ungdomsskolen og videregående skole¹⁹. Loven slår også fast at kommunen og fylkeskommunen skal samarbeide om overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole. Å legge til rette for gode overganger mellom skolenivåene kan være særlig viktig for elever med behov for tilrettelegging.

Skolelederne ble spurt om skolen har rutiner for å bidra til gode overganger mellom skolenivåene. Figur 7.13 viser at flertallet svarer uforbeholdent bekreftende på dette spørsmålet, men at det i større grad gjelder grunnskolerektorer enn rektorer på videregående nivå. Mens åtte av ti grunnskolerektorer svarer ubetinget ja på at skolen har rutiner for å sikre gode overganger, gjelder dette seks av ti rektorer på videregående nivå. Et fåtall videregående skoler (5 prosent) oppgir å ikke ha rutiner for å bidra til gode overganger.

¹⁹ § 4-7 og § 9-5 i Opplæringsloven.

Figur 7.13: Har skolen rutiner for å bidra til gode overganger for elever med behov for tilrettelegging?



Videre analyser tyder på at det ikke er systematiske forskjeller mellom grunnskolene på dette feltet.

På videregående nivå ser vi imidlertid relativt betydelig variasjon etter både skoletype, landsdel og sentralitet. For det første opplever rektorer på videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer at de har bedre rutiner for overganger enn det som er tilfelle for rektorer på skoler med utelukkende studieforberedende utdanningsprogram. Mens tre av fire rektorer på videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer svarer uforbeholdent bekreftende på at de har rutiner for slike overganger, gjelder det kun én av tre på skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer. For sistnevnte er det også en liten andel som oppgir at de ikke har rutiner overhodet for overgangene. Dette ser vi i sammenheng med at det ofte er flere elever med behov for tilrettelegging på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Også når det gjelder landsdel ser vi systematiske forskjeller, der rektorer i Oslo-området betydelig sjeldnere svarer uforbeholdent bekreftende på at de har rutiner for gode overganger. Til slutt ser vi også systematiske forskjeller som angår sentralitet, der de minst sentrale kommunene ser ut til å oftere ha gode rutiner enn de mest sentrale.

Tabell 7.9: Har skolen rutiner for å bidra til gode overganger for elever med behov for tilrettelegging? (Vgs, n=127)

	Ja	Til en viss grad	Nei
Skoletype			
Studieforberedende (n=32)	34 %	59 %	6 %
Yrkesfaglig (n=79)	76 %	23 %	1 %
Kombinerte skoler (n=16)	50 %	31 %	19 %
Landsdel			
Oslo-området (n=24)	29 %	67 %	4 %
Øst-Norge (n=24)	67 %	29 %	4 %
Sør- og Vest-Norge (n=46)	70 %	26 %	4 %
Midt- og Nord-Norge (n=33)	73 %	21 %	6 %
Sentralitet			
Minst sentrale (n=31)	71 %	23 %	6 %
Mellomsentrale (n=48)	75 %	21 %	4 %
Mest sentrale (n=48)	44 %	52 %	4 %

PPTs involvering i kommunene og fylkeskommunenes planarbeid

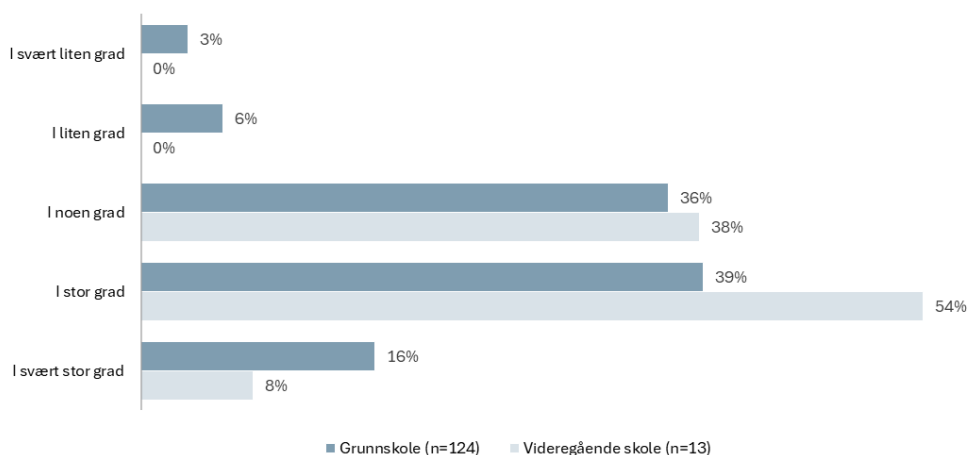
Så langt i dette kapittelet har vi sett på skolelederes vurderinger av arbeidet med inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging ved sine skoler. I dette og de påfølgende delkapitlene ser vi nærmere på skoleeiernes vurderinger.

Skal man få til en dreining av PP-tjenestens arbeid mot mer balanse mellom det forebyggende og det sakkyndig arbeidet, og inn mot mer kollektivt rettet arbeid mot klasse- og skolenivå, er dette perspektiver og holdninger som må forankres på både toppnivå i fylkeskommune og kommune, og videre nedover i organisasjonene til skolenivået (se f.eks. Nordhagen et al., 2022). En måte å sørge for en slik forankring, er å inkludere PP-tjenesten i kommunens og fylkeskommunens planarbeid og utviklingsarbeid på skolefeltet.

Figur 7.14 viser skoleeieres svar på spørsmålet om i hvor stor grad PP-tjenesten involveres i dette arbeidet. Vi ser at det er relativt store forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunenes vurdering av hvor stor grad PP-tjenesten er involvert i plan- og utviklingsarbeidet på skolefeltet. 62 prosent av skoleeierne på videregående nivå mener at PP-tjenesten er involvert i stor eller svært stor grad, mens dette gjelder litt over halvparten av skoleeierne på grunnskolenivå. Vi ser også at ingen skoleeiere på videregående nivå oppgir at PP-tjenesten kun er involvert i liten eller svært liten grad, mens det gjelder ni prosent av skoleeierne på grunnskole.

Vi observerer ingen systematiske forskjeller mellom grunnskolene når vi gjør videre analyser av dataene brutt ned på landsdeler eksempelvis. På videregående nivå er populasjonen for lav (n=13) til at det er hensiktsmessig å bryte svarene ned på bakgrunnsvariabler.

Figur 7.14: I hvor stor grad involveres PP-tjenesten i [kommunens/fylkeskommunens] overordnede planarbeid/utviklingsarbeid på skolefeltet?

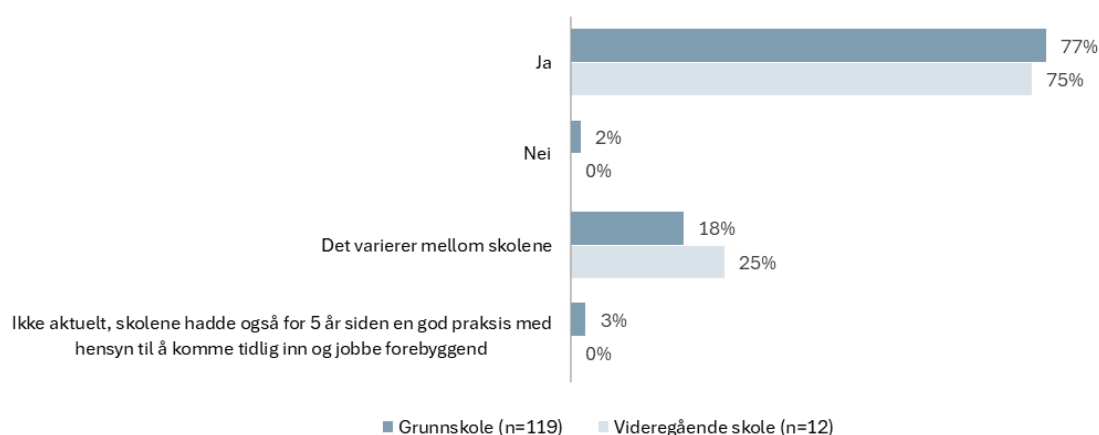


Skoleeiers vurdering av endringer i skolenes praksis

Skoleeierne ble bedt om å vurdere om skolene har endret praksis de siste fem årene for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende. Her ser vi at mange skoleeiere opplever at det er tilfelle. Det gjelder en høyere andel av skoleeierne på grunnskolenivå enn på videregående nivå.

Videre analyser viser lite systematiske forskjeller mellom grunnskolene, med ett unntak. I Oslo-området er det kun halvparten som svarer ubetinget ja, mens en større andel svarer at det varierer mellom skolene.

Figur 7.15: Vurderer du at skolene i [kommunen/fylkeskommunen] de siste fem årene har endret praksis for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende?



Skoleeiers tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid

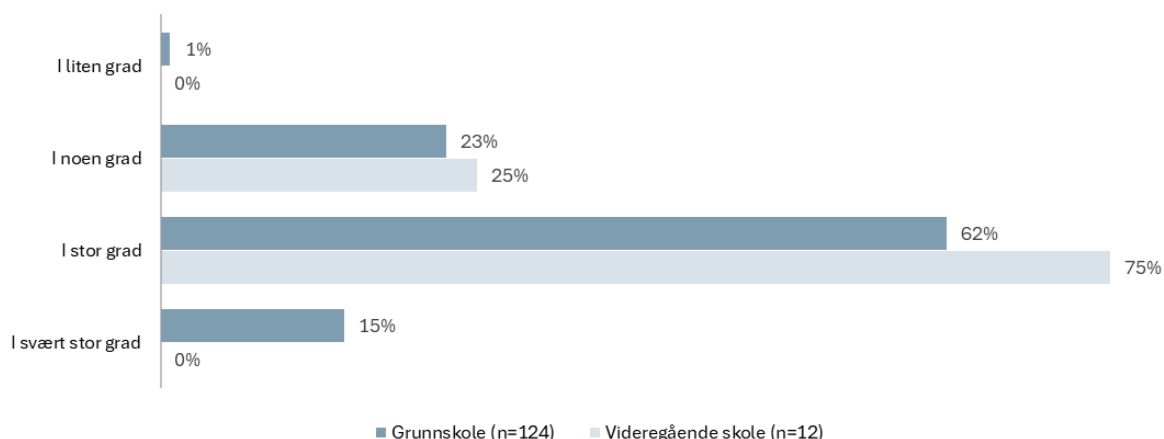
Kommuner og fylkeskommuner har et overordnet ansvar for å sørge for å samordne innsatsen rettet mot barn og unge. Når det gjelder enkeltelever er skoler, PPT og andre tjenester forpliktet til å samarbeide dersom det er til det beste for eleven, mens kommunen har et overordnet ansvar for å sørge for at disse tjenestene samordnes.²⁰ På systemnivå er kommuner og fylkeskommuner forpliktet til å delta i samarbeid mellom tjenestene.

Skoleeierne ble spurt om i hvilken grad de har lagt til rette for tverrfaglig samarbeid for å hjelpe skolene i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Funnene viser at de fleste skoleeierne opplever at de i høy grad tilrettelegger for denne typen tverrfaglig samarbeid. Blant fylkeskommunene svarer de aller fleste (75 prosent) at de i stor grad legger til rette for denne typen tverrfaglig samarbeid, mens kommunene svarer at de gjør dette i stor grad (62 prosent) eller svært stor grad (15 prosent).

Resultatene skiller imidlertid ikke mellom tverrfaglig samarbeid knyttet til enkeltelever vs. på systemnivå. Derfor har vi ikke svar på om vurderingen av egen tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid handler om samarbeid knyttet til enkeltelever, systemarbeid eller begge deler.

²⁰ Dette fremkommer av flere sektorlover, se f.eks. Opplæringsloven §24-1.

Figur 7.16: I hvor stor grad har [kommunen/fylkeskommunen] lagt til rette for tverrfaglig samarbeid for å hjelpe skolene i arbeidet med tidlig innsats og forebygging? ²¹



Oppsummering

Funn fra undersøkelsen viser at skoleledere har opplevd en endring i hvordan de jobber med individuell tilrettelegging de siste fem årene. Særlig fremhever grunnskoleledere at tilretteleggingen oftere gjennomføres inne i klasserommet. Skoleeierne deler i stor grad denne oppfatningen, men et mindretall (18-25 prosent) oppgir at endringer i skolenes praksis varierer.

Vi ser også en viss endring i PPT sin rolle fra skoleledere sitt perspektiv. Undersøkelsen viser en forskjell mellom videregående skoler med kun studieforbereende og kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer opplever en større relativ endring både i PPT sin veiledende rolle og i hvordan det jobbes med individuell tilrettelegging på skolen. Samtidig viser undersøkelsen at skoleledere oppfatter PP-tjenestens rolle som først og fremst knyttet til sakkyndige vurderinger og annet individrettet arbeid. Likevel opplever halvparten av skolelederne på grunnskolen, og én av tre skoleledere på videregående, at PPT er *mer* tilgjengelig enn for fem år siden. Samtidig oppgir omtrent like mange skoleledere i Oslo-området at PPT er *mindre* tilgjengelig. Skoleeiere uttrykker at PPT involveres i overordnet planarbeid og utviklingsarbeid på skolefeltet, men dette rapporteres i større grad fra fylkeskommunen enn fra kommunene.

Majoriteten av skoleeierne oppgir at kommunen og fylkeskommunen i stor grad har lagt til rette for tverrfaglig samarbeid i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. I tillegg oppgir nesten alle skolelederne at de har, eller til en viss grad har, rutiner for å sikre gode overganger i utdanningsløpet for elever med behov for tilrettelegging. Særlig svarer en overvekt av videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer (76 prosent) uforbeholdent bekreftende på dette. Blant videregående skoler med kun studieforbereende utdanningsprogrammer oppgir seks av ti skoleledere å ha dette til en viss grad. I barneskolen oppgis det at rutiner finnes for å sikre progresjon på 1.-4. trinn, men omtrent halvparten av skolelederne svarer at dette bare gjelder til en viss grad.

Om kompetanse oppgir over halvparten av skolelederne en økning de siste fem årene. Likevel oppgir én av tre ledere i grunnskole og videregående at de mangler spesialpedagogisk kompetanse, særlig gjelder dette grunnskoler i små kommuner og videregående skoler i Øst-Norge (utenom Oslo-

²¹ Ingen respondenter svarte alternativet «I svært liten grad», derfor er dette alternativet fjernet fra figuren.

området). I grunnskolen trengs hovedsakelig kompetanse på reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser. Vi finner også dette på videregående, hvor ledere i tillegg oppgir et større behov for kompetanse knyttet til matematikkvansker. Kompetanse knyttet til fagvansker uttrykkes oftere på videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer. På videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer er imidlertid kompetansebehovet større når det gjelder reguleringsvansker og inkludering av elever med særskilte behov.

Undersøkelsen viser at i videregående oppgir to av tre skoler å ha deltatt i kompetanseheving knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene. Andelen grunnskoler som har deltatt i kompetanseheving er noe høyere. Flertallet av videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer har deltatt i kompetanseutvikling knyttet til tematikken, enten gjennom videreutdanning eller Kompetanseløftet. Halvparten av videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer oppgir derimot at de ikke har deltatt i kompetanseheving på dette området.

Når det gjelder målet om tidlig innsats og forebyggende arbeid oppgir skoleledere at de er kommet et stykke på vei, men at noe gjenstår. På en skala fra 1-10, hvor 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål, oppgir lederne å være litt nærmere målsettingen, med et gjennomsnitt på rundt 6,2.

Kapittel 8: Inkludering, tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp i barnehager

I Spørsmål til Barnehage-Norge høsten 2025 har barnehagestyrere, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet fått spørsmål om arbeidet med inkludering, forebygging, tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp. Det er her lagt vekt på å undersøke om det har skjedd endringer i barnehagesektoren i etterkant av Stortingets behandling av Meld. St. 6 (2019-2020). Funnene fra undersøkelsen presenteres i dette kapitlet. Først presenterer vi funn fra spørsmål til styrere, deretter presenterer vi funn fra spørsmål til eier- og myndighetsnivået.

Innledning

Barnehagen løftes i Meld. St. 6 (2019-2020) frem som en sentral del av utdanningsløpet, med ansvar for både omsorg, lek, læring, danning og sosial utjevning. Gjennom stortingsmeldingen vises det til viktigheten av inkludering og tidlig innsats, for å sikre at barn får en god start innenfor trygge rammer. Samtidig pekes det på store kvalitetsforskjeller mellom tilbudene, og det kommuniseres en forventning om at barnehagene arbeider mer kunnskapsbasert og helhetlig for å sikre tidlig støtte og tilrettelegging for alle barn som trenger det.

Føringer for barnehagenes arbeid på dette området er gitt både gjennom barnehageloven og gjennom rammeplanen. Rammeplanen presiserer blant annet at barnehagen skal tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, og sikre at barn som trenger ekstra støtte, tidlig får sosial, pedagogisk og/eller fysisk tilrettelegging for et inkluderende og likeverdig tilbud. Videre fremgår det av barnehageloven § 31 at barn som har særlige behov for det, og som er under opplæringspliktig alder, har rett til spesialpedagogisk hjelp. Formålet med slik hjelp er å sikre at barn får tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring. Det er kommunen som har ansvar for å sikre at retten blir oppfylt.

Gjennom Meld. St. 6 (2019-2020) ble det vist til flere tiltak som skulle bidra til å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehager, med vekt på forbedring av det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet. Flere av tiltakene i stortingsmeldingen handlet om å sikre hensiktsmessig og nødvendig kompetanse, og et godt samarbeid i laget rundt barna.

Endring i arbeidsmetoder

Et sentralt spørsmål i dette kapitlet er om Meld. St. 6 (2019–2020), og tiltakene som ble fremmet gjennom stortingsmeldingen, har ført til endringer i hvordan kommunene, barnehagene og barnehageeierne jobber med inkludering, tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp, og hva som er dagens status på dette området.

Barnehagestyrerne ble i Spørsmål til Barnehage-Norge høsten 2025 presentert for et batteri med flere påstander som beskriver en endring i tilstand på områder som er sentrale for ivaretagelse av det spesialpedagogiske tilbudet i barnehagen. Styrerne ble bedt om å angi hvorvidt det i løpet av de siste fem årene har skjedd en endring i hvordan barnehagen arbeider med spesialpedagogisk hjelp på de ulike områdene.

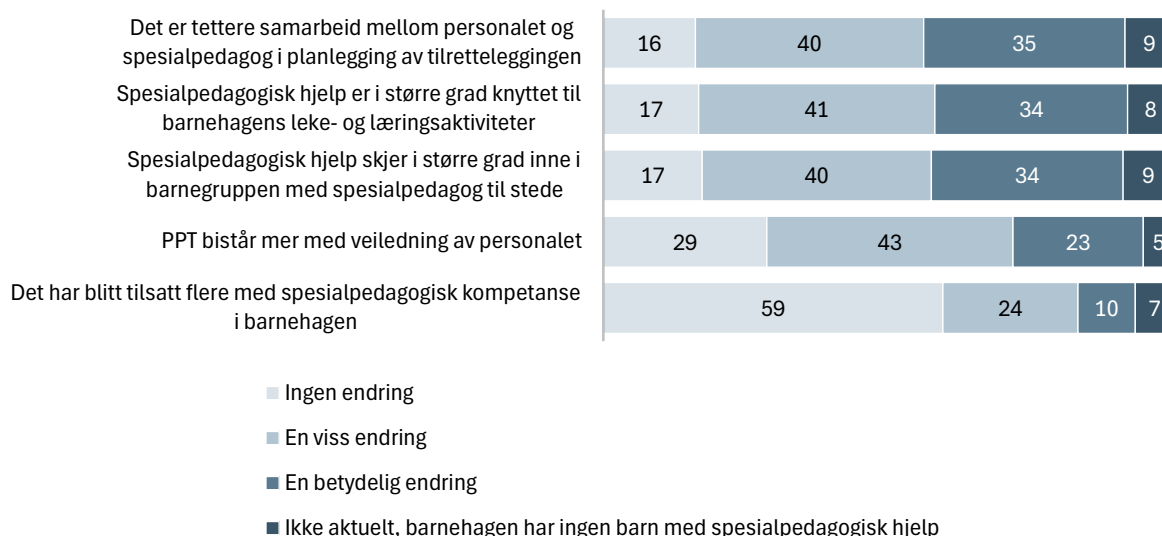
Barnehagestyrernes svar er presentert i Figur 8.1, og tyder på at det har skjedd til dels betydelige endringer i hvordan barnehagene jobber med spesialpedagogisk hjelp. Blant annet opplyser i overkant av en tredjedel av barnehagestyrerne at det har skjedd betydelige endringer i retning av et tettere samarbeid mellom personalet i barnehagen og spesialpedagoger i planlegging av tilretteleggingen. Omtrent like mange opplyser at det har skjedd en betydelig endring med hensyn til at spesialpedagogisk hjelp i større grad er knyttet til barnehagens leke- og læringsaktiviteter, samt i større grad skjer inne i barnegruppen med spesialpedagog til stede. For hvert av disse spørsmålene er det også en andel på rundt 40 prosent som svarer at det har skjedd «en viss endring», mens en lavere andel (16-17 prosent) svarer at det ikke har skjedd noen endring.

Når det gjelder i hvilken grad PPT bistår med veiledning av personalet, viser spørreundersøkelsen at det også på dette området har vært endringer. Endringene synes imidlertid å være mindre, sammenlignet med spørsmålene knyttet til spesialpedagogisk hjelp som er omtalt over, og det er en større andel av barnehagestyrerne som opplever at det ikke har vært noen endring på dette området. Samtidig er det også nær en fjerdedel av styrerne som svarer at det har vært «en betydelig endring» i løpet av de siste fem årene, i tillegg til en betydelig andel (43 prosent) som viser til «en viss endring».

Et flertall av styrerne svarer at det ikke har vært noen endring når det gjelder ansatte i barnehagen med spesialpedagogisk kompetanse. Det er likevel samlet sett en tredjedel som har svart at det enten har vært «en betydelig endring» eller «en viss endring» med hensyn til at det har blitt tilsatt flere med spesialpedagogisk kompetanse i barnehagen.

Når det gjelder spørsmål der respondenten skal angi grad av endring, er det viktig å være bevisst på at utgangspunktet som fungerer som referanseramme for svarene, kan være svært ulikt. Vi har ikke kjennskap til hva som er utgangspunktet i de ulike barnehagene, annet enn at det blant annet gjennom Meld. St. 6 (2019-2020) ble vist til store forskjeller. Det er for eksempel en mulighet for at styrerne som svarer at det ikke har vært noen endring, representerer barnehager der praksisen ble vurdert som god for fem år siden. Dette kan vi likevel ikke si sikkert.

Figur 8.1: Har det vært en endring i hvordan dere jobber med spesialpedagogisk hjelp på følgende områder de siste 5 årene? Barnehagestyrere (n=886-896). Prosent.



Videre analyser viser at det for noen av bakgrunnsvariablene er interessante forskjeller i svarfordelingen. Blant annet er det noen ulikheter mellom kommunale og private barnehager (se Tabell 8.1).

Når det gjelder det at spesialpedagogisk hjelp i større grad er knyttet til barnehagens leke- og læringsaktiviteter, er det en større andel av de kommunale enn de private barnehagestyrerne som opplever at det har vært en betydelig endring. I tillegg synes landsdel å ha betydning. Oslo-området utmerker seg til dels ved at flere svarer at det ikke har vært noen endring og tilsvarende færre som opplever en betydelig endring, enn i andre deler av landet. Hvorvidt forskjellene innebærer at det per i dag er ulikheter basert på eierskap eller landsdel, eller om forskjellene i utvikling de siste fem årene tvert imot har ført til en utjevning, avhenger av utgangspunktet til de ulike barnehagene for fem år siden. Som påpekt over, har vi dessverre ikke et sammenligningsgrunnlag som kan belyse utgangspunktet til ulike barnehager basert på tilsvarende bakgrunnsvariabler.

Tabell 8.1: Har det vært en endring i hvordan dere jobber med spesialpedagogisk hjelp på følgende områder de siste 5 årene? Spesialpedagogisk hjelp er i større grad knyttet til barnehagens leke- og læringsaktiviteter. Barnehagestyrere (n=886). Prosent.

	Ingen endring	En viss endring	En betydelig endring	Ikke aktuelt, barnehagen har ingen barn med spesialpedagogisk hjelp
Total (n=886)	17 %	41 %	34 %	8 %
Målgruppe				
Barnehageleder (n=886)	17 %	41 %	34 %	8 %
Kommunal (n=460)	16 %	37 %	40 %	7 %
Privat (n=426)	17 %	46 %	27 %	10 %
Landsdel				
Oslo-området (n=202)	24 %	43 %	26 %	7 %
Øst-Norge (n=223)	16 %	36 %	40 %	8 %
Sør- og Vest-Norge (n=266)	12 %	46 %	35 %	7 %
Midt- og Nord-Norge (n=195)	17 %	39 %	32 %	11 %

Vi ser også forskjeller på spørsmålet om tettere samarbeid mellom personalet i barnehagen og spesialpedagog i planlegging av tilretteleggingen. Som det går fram av Tabell 8.2 er det også her en større andel kommunale enn private barnehagestyrere som opplever endring. Når det gjelder barnehagestørrelse er det en større andel av de store barnehagene som opplever en betydelig endring enn øvrige barnehager. Også på landsdelsvariabelen er det observerbare forskjeller. Barnehageledere i Øst-Norge og Sør- og Vest-Norge opplever større grad en betydelig endring enn det som er tilfellet i Oslo-området og i Midt- og Nord-Norge. Det er også verd å merke seg at jo mindre barnehagen er, dess større andel av styrerne er det som svarer at spørsmålet ikke er aktuelt, fordi barnehagen ikke har noen barn med spesialpedagogisk hjelp.

Tabell 8.2: Har det vært en endring i hvordan dere jobber med spesialpedagogisk hjelp på følgende områder de siste 5 årene? Det er tettere samarbeid mellom personalet og spesialpedagog i planlegging av tilretteleggingen. Barnehagestyrere (n=887). Prosent.

	Ingen endring	En viss endring	En betydelig endring	Ikke aktuelt, barnehagen har ingen barn med spesialpedagogisk hjelp
Total (n=887)	16 %	40 %	35 %	9 %
Målgruppe				
Barnehageleder (n=887)	16 %	40 %	35 %	9 %
Kommunal (n=454)	14 %	39 %	40 %	7 %
Privat (n=433)	18 %	41 %	30 %	10 %
Barnehagestørrelse				
< 26 barn (n=112)	17 %	36 %	21 %	27 %
26 – 50 barn (n=299)	16 %	43 %	31 %	10 %
51 – 75 barn (n=272)	16 %	43 %	36 %	5 %
> 75 barn (n=188)	15 %	34 %	50 %	1 %
Landsdel				
Oslo-området (n=205)	19 %	41 %	33 %	8 %
Øst-Norge (n=226)	15 %	35 %	42 %	9 %
Sør- og Vest-Norge (n=267)	13 %	39 %	42 %	7 %
Midt- og Nord-Norge (n=189)	20 %	48 %	22 %	11 %

Også for spørsmålet om at spesialpedagogisk hjelp i større grad skjer inne i barnegruppen med spesialpedagog til stede, ser vi at en betydelig andel av styrerne i de minste barnehagene (29 prosent) svarer at spørsmålet ikke er aktuelt, da det ikke er noen barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. I de øvrige tre størrelseskategoriene ligger denne andelen på mellom én og ni prosent. Tilsvarende er det en betydelig lavere andel av styrerne i de minste barnehagene (13 prosent) enn i de største barnehagene (44 prosent) som svarer at det har skjedd en betydelig endring i retning av at spesialpedagogisk hjelp i større grad skjer inne i barnegruppen.

For spørsmålet som handler om PPTs veiledning av personalet, er det interessante forskjeller på bakgrunnsvariablene landsdel og kommunestørrelse (Tabell 8.3). I Oslo-området er det klart flere som opplever at det ikke er noen endring sammenlignet med relativt like svarfordelinger for øvrige landsdeler. Det er også en merkbar forskjell når det gjelder kommunestørrelse. Barnehagestyrere i mindre kommuner svarer oftere at det har vært en betydelig endring, og sjeldnere at det ikke har vært noen endring, sammenliknet med øvrige kommuner.

Tabell 8.3: Har det vært en endring i hvordan dere jobber med spesialpedagogisk hjelp på følgende områder de siste 5 årene? PPT bistår mer med veiledning av personalet. Barnehagestyrere (n=893). Prosent.

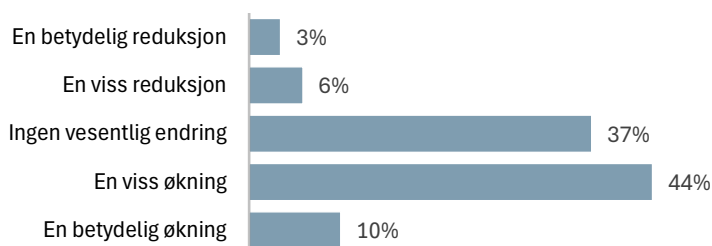
	Ingen endring	En viss endring	En betydelig endring	Ikke aktuelt, barnehagen har ingen barn med spesialpedagogisk hjelp
Total (n=893)	29 %	43 %	23 %	5 %
Landsdel				
Oslo-området (n=204)	42 %	35 %	18 %	5 %
Øst-Norge (n=225)	22 %	50 %	23 %	5 %
Sør- og Vest-Norge (n=269)	24 %	44 %	27 %	5 %
Midt- og Nord-Norge (n=195)	29 %	43 %	22 %	7 %
Kommunestørrelse				
< 5.000 innbyggere (n=98)	18 %	43 %	34 %	5 %
5.000 – 19.999 innbyggere (n=194)	29 %	43 %	24 %	5 %
≥ 20.000 innbyggere (n=601)	30 %	43 %	21 %	6 %

Spesialpedagogisk kompetanse i barnehagene

I Meld. St. 6 (2019-2020) ble det vist til ambisjoner om et kompetanseløft innenfor spesialpedagogikk og inkludering. For å bidra til kompetanseheving, ble det fra 2020 iverksatt nasjonale tiltak for å bidra til at den spesialpedagogiske hjelpen er tett på de barna som har behov for det. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis består av «tilskudd til kollektiv etterutdanning, utvikling av relevante nettressurser og kompetansepakker og videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk.» (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

I Spørsmål til Barnehage-Norge høsten 2025 ble barnehagestyrerne bedt om å vurdere om barnehagens interne, spesialpedagogiske kompetanse har utviklet seg i løpet av de siste fem årene. Som det går fram av Figur 8.2, svarer over halvparten av styrerne at det har vært en økning i den spesialpedagogiske kompetansen. Samtidig er det over en tredjedel av barnehagestyrerne som ikke opplever at det har vært noen vesentlig endring. Det er få som vurderer at det har vært en reduksjon i barnehagens spesialpedagogiske kompetanse.

Figur 8.2: Hvordan har den interne spesialpedagogiske kompetansen i barnehagen utviklet seg de siste 5 årene? Barnehagestyrere (n=908). Prosent.



Videre analyser viser at det er enkelte forskjeller ut fra barnehagens størrelse. En tendens er at det i barnehager med få barn oppleves å være noe mindre endring sammenlignet særlig med de største

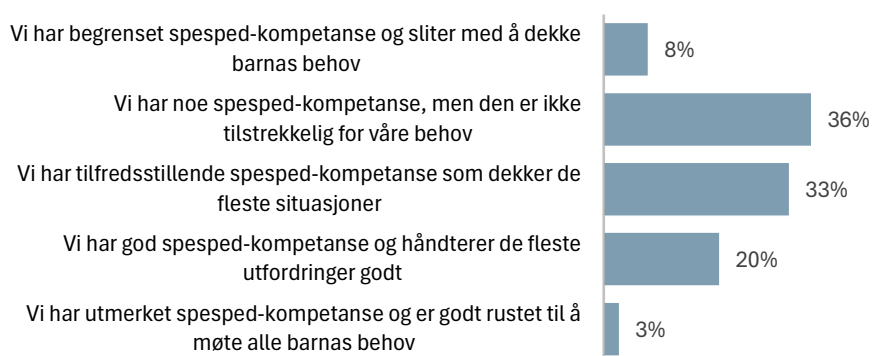
barnehagene. Halvparten av barnehagestyrerne i barnehager med færre enn 26 barn opplever ingen vesentlig endring, og en tredjedel viser til en viss økning i spesialpedagogisk kompetanse. Blant de største barnehagene er bildet snudd; halvparten opplever en viss økning, mens litt over en fjerdedel mener det ikke har vært noen vesentlig endring. Det er samtidig flere av barnehagestyrerne i de store barnehagene som opplever en betydelig økning sammenliknet med de mindre barnehagene.

Tabell 8.4: Hvordan har den interne spesialpedagogiske kompetansen i barnehagen utviklet seg de siste 5 årene? Barnehagestyrere (n=908). Prosent.

	En betydelig reduksjon	En viss reduksjon	Ingen vesentlig endring	En viss økning	En betydelig økning
Barnehagestørrelse					
< 26 barn (n=112)	5 %	7 %	50 %	33 %	4 %
26 – 50 barn (n=311)	4 %	7 %	35 %	46 %	9 %
51 – 75 barn (n=278)	3 %	5 %	40 %	41 %	11 %
> 75 barn (n=190)	3 %	4 %	28 %	52 %	14 %

Barnehagestyrerne ble også bedt om å vurdere barnehagens spesialpedagogiske kompetanse opp mot hvilke behov barnehagen har for slik kompetanse. Som det går frem av Figur 8.3, mener den største andelen av styrerne (36 prosent) at barnehagen har noe spesialpedagogisk kompetanse, men at den ikke er tilstrekkelig for å dekke behovene. Andelen som svarer at barnehagen har begrenset spesialpedagogisk kompetanse, og sliter med å dekke behovene, er relativt liten (åtte prosent). Tilsvarende ser vi i andre enden av skalaen at det kun er tre prosent av styrerne som opplever at barnehagen har utmerket spesialpedagogisk kompetanse og kan møte alle barnas behov.

Figur 8.3: Hvordan vil du beskrive barnehagens spesialpedagogiske kompetanse? Barnehagestyrere (n=905). Prosent.²²



Dersom vi ser vurderingen av barnehagens spesialpedagogiske kompetanse i lys av bakgrunnsvariabler, er det enkelte forskjeller. Blant annet er det en liten, men observerbar forskjell mellom kommunale og private barnehager. De private barnehagestyrerne vurderer i noe mindre grad barnehagens spesialpedagogiske kompetanse som god sammenliknet med de kommunale, og tilsvarende er det noen flere som opplever at den ikke er tilstrekkelig til å dekke behovet (se Tabell 8.5).

²² I figuren er kortformen «spesped» brukt i betydningen «spesialpedagogisk».

Det er også forskjeller på barnehagestyrernes vurderinger basert på barnehagestørrelsen. Tendensen er at jo større barnehagene er, jo mer positivt vurderes barnehagens spesialpedagogiske kompetanse. Det er litt over en fjerdedel av styrerne i de største barnehagene som svarer at de har god kompetanse på temaet og vurderer at de håndterer de fleste utfordringer godt, mot tilsvarende tolv prosent i de minste barnehagene. Det er imidlertid små variasjoner, så betydningen av observerte forskjeller må tolkes med varsomhet.

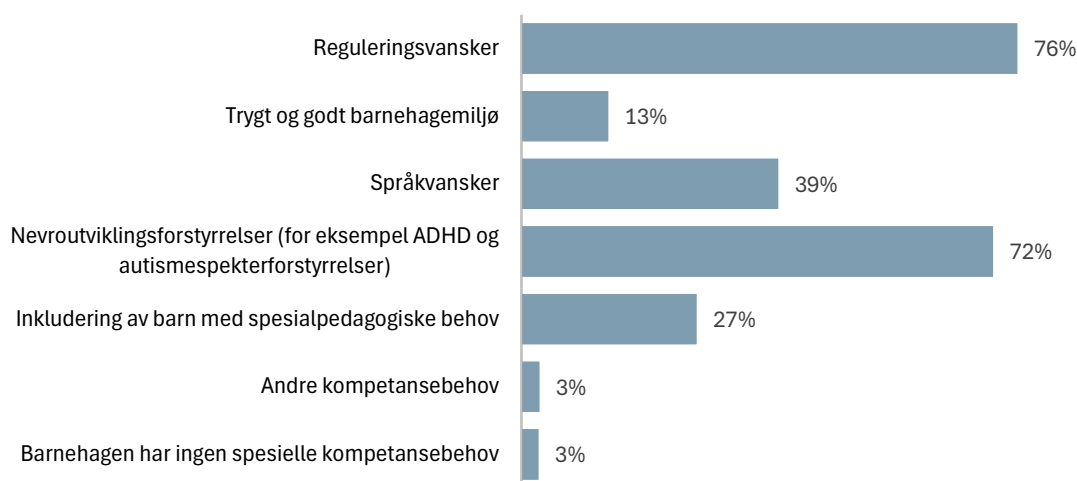
Tabell 8.5: Hvordan vil du beskrive barnehagens spesialpedagogiske kompetanse? Barnehagestyrere. Brutt ned på bakgrunnsvariabler.

	Vi har begrenset spesped- kompetanse og sliter med å dekke barnas behov	Vi har noe spesped- kompetanse, men den er ikke tilstrekkelig for våre behov	Vi har tilfredsstillende spesped- kompetanse som dekker de fleste situasjoner	Vi har god spesped- kompetanse og håndterer de fleste utfordringer godt	Vi har utmerket spesped- kompetanse og er godt rustet til å møte alle barnas behov
Målgruppe					
Barnehageleder (n=905)	8 %	36 %	33 %	20 %	3 %
Kommunal (n=463)	7 %	33 %	31 %	24 %	4 %
Privat (n=442)	8 %	40 %	34 %	17 %	1 %
Barnehagestørrelse					
< 26 barn (n=113)	9 %	38 %	37 %	12 %	4 %
26 – 50 barn (n=310)	9 %	40 %	30 %	18 %	2 %
51 – 75 barn (n=278)	8 %	35 %	32 %	22 %	4 %
> 75 barn (n=189)	4 %	33 %	34 %	26 %	3 %

Kompetansebehov

Barnehagestyrerne ble også stilt spørsmål om på hvilke områder det per i dag oppleves å være behov for økt kompetanse. Respondentene kunne velge inntil tre svaralternativer. Det er klart flest som peker på behov for mer kompetanse når det gjelder reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser. Samtidig er det også en del som trekker frem språkvansker og inkludering av barn med spesialpedagogiske behov. Det er verdt å merke seg at det er relativt få som peker på behov for økt kompetanse om det psykososiale barnehagemiljøet, særlig sett i lys av at tidligere evaluering har pekt på kompetanseutfordringer på dette området, blant annet manglende forståelse av sentrale begreper som krenkelser (Deloitte 2024). Dette kan indikere at det over de siste par årene har blitt arbeidet med å heve kompetansen på området, og at behovet for økt kompetanse derfor ikke lenger er så stort.

Figur 8.4: Innenfor hvilke områder har barnehagen behov for mer kompetanse? Barnehagestyrere (n=909)

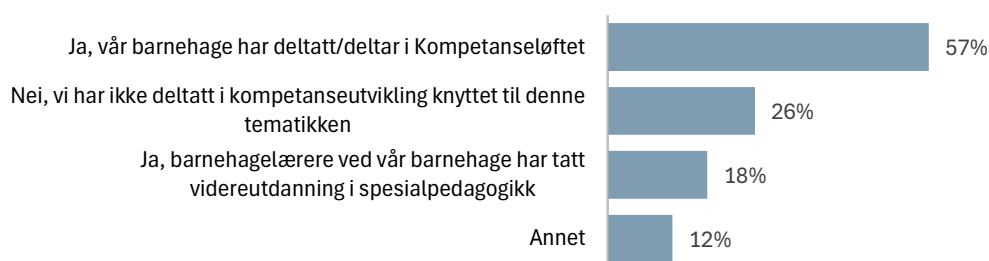


Det er ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariabler som eierform, barnehagestørrelse, kommunestørrelse, landsdel eller sentralitet.

Deltakelse i kompetanseutvikling

Barnehagestyrerne ble videre spurt om barnehagen har deltatt i kompetanseutvikling de siste fem årene, knyttet til temaene inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging. Over halvparten (57 prosent) svarer at barnehagen deltar eller har deltatt i Kompetanseløftet, og litt under en femtedel (18 prosent) svarer at barnehagelærere har tatt videreutdanning i spesialpedagogikk. Det er omtrent 25 prosent som svarer at barnehagen *ikke* har deltatt i kompetanseutvikling på dette området. Av de som svarer «annet» blir det blant annet vist til at barnehagen har deltatt på ulike lokale, regionale eller nasjonale satsinger, enten i regi av kommunen (f.eks. PPT) eller ulike kunnskapsmiljø. Eksempler på slike kompetanseutviklingstiltak er «sammen mot mobbing», «de utrolige årene» eller «læringsmiljøprosjektet».

Figur 8.5: Har din barnehage deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene? Barnehagestyrere (n=908). Prosent.



Sett i sammenheng med bakgrunnsvariabler, er det enkelte forskjeller som kan trekkes frem. Videreutdanning i spesialpedagogikk for barnehagelærere synes å være vanligere i de største barnehagene sammenliknet med øvrige barnehager (se Tabell 8.6). Det er også en større andel av de

minste barnehagene som ikke i det hele tatt har deltatt i kompetanseutvikling knyttet til denne tematikken.

Vi ser også variasjoner på bakgrunnsvariablene landsdel, kommunestørrelse og sentralitet.

Barnehagene i Oslo-området synes i mindre grad å ha gjennomført kompetanseutvikling på området enn barnehager i andre deler av landet, og barnehager i Øst-Norge synes å i større grad ha deltatt eller deltar i Kompetanseløftet.

Svarene tyder også på at barnehager i større og mer sentrale kommuner i mindre grad har gjennomført kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene enn i de minste og minst sentrale kommunene. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt manglende kompetanseutvikling i noen tilfeller kan skyldes at disse barnehagene fra før har høy kompetanse innenfor spesialpedagogikk. Dette er likevel en mulig forklaring på enkelte av forskjellene.

Tabell 8.6: Har din barnehage deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene? Barnehagestyrere. Brutt ned på bakgrunnsvariabler. Prosent.

	Annet	Ja, barnehagelærere ved vår barnehage har tatt videreutdanning i spesialpedagogikk	Ja, vår barnehage har deltatt/deltar i Kompetanseløftet	Nei, vi har ikke deltatt i kompetanseutvikling knyttet til denne tematikken
Totalt (n=908)	12 %	18 %	57 %	26 %
Barnehagestørrelse				
< 26 barn (n=112)	14 %	10 %	55 %	30 %
26 – 50 barn (n=312)	13 %	18 %	56 %	27 %
51 – 75 barn (n=278)	10 %	17 %	59 %	24 %
> 75 barn (n=190)	11 %	25 %	56 %	24 %
Landsdel				
Oslo-området (n=209)	15 %	16 %	43 %	35 %
Øst-Norge (n=226)	9 %	20 %	72 %	17 %
Sør- og Vest-Norge (n=276)	10 %	18 %	56 %	25 %
Midt- og Nord-Norge (n=197)	13 %	15 %	55 %	27 %
Kommunestørrelse				
< 5.000 innbyggere (n=98)	11 %	19 %	65 %	17 %
5.000 – 19.999 innbyggere (n=195)	10 %	21 %	60 %	25 %
≥ 20.000 innbyggere (n=615)	12 %	17 %	54 %	28 %
Sentralitet				
Minst sentrale (n=171)	11 %	22 %	61 %	23 %
Mellomsentrale (n=359)	10 %	17 %	62 %	21 %
Mest sentrale (n=378)	13 %	16 %	50 %	32 %

PPTs arbeid i barnehagene

I Meld. St. 6 (2019-2020) fremheves PP-tjenesten som en viktig del av laget rundt barnet, og det vises til viktigheten av at PP-tjenesten samarbeider tett med barnehagene og gir veiledning og støtte til de ansatte. Det pekes på at tett samarbeid blant annet skal bidra til at PP-tjenesten er tilgjengelig for barnehagene og blir kjent med barna og miljøet de befinner seg i.

I Spørsmål til Barnehage-Norge kommer det frem at barnehagestyrerne har noe ulik opplevelse av om PPT er mer eller mindre tilgjengelig for barnehagen i dag enn for fem år siden. Litt under halvparten opplever at PPT er mer tilgjengelig enn før, mens en noe lavere andel mener det ikke er noen vesentlig endring, jf. Figur 8.6. Det er samtidig verdt å merke seg at en av fem barnehagestyrere (20 prosent) opplever at PPT er *mindre* tilgjengelig nå enn for fem år siden. Med andre ord er det ikke en entydig positiv utvikling når det gjelder PPTs tilgjengelighet for barnehagen.

Figur 8.6: Opplever du at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for barnehagen enn for fem år siden? Barnehagestyrere (n=910). Prosent.



Nærmere analyser viser at styrere i kommunale barnehager i noe større grad enn styrere i private barnehager opplever at PPT er *mer* tilgjengelig enn før, og tilsvarende er det flere styrere i private barnehager som peker på at det ikke har vært en vesentlig endring. Det er relativt lik fordeling mellom private og kommunale barnehager blant de som mener at PPT er *mindre* tilgjengelig enn før.

Når det gjelder landsdel, opplever barnehagestyrere i Oslo-området i noe større grad enn styrere i andre landsdeler at det ikke er noen vesentlig endring med hensyn til PPTs tilgjengelighet.

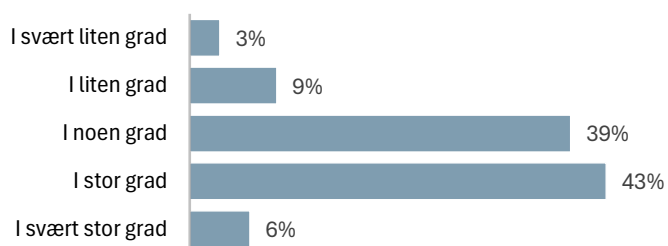
Tabell 8.7: Opplever du at PPT er mer eller mindre tilgjengelig for barnehagen enn for fem år siden? Barnehagestyrere. Brutt ned på bakgrunnsvariabler. Prosent.

	Mer tilgjengelig	Ingen vesentlig endring	Mindre tilgjengelig
Målgruppe			
Barnehageleder (n=910)	42 %	38 %	20 %
Kommunal (n=467)	45 %	34 %	21 %
Privat (n=443)	38 %	43 %	19 %
Landsdel			
Oslo-området (n=209)	33 %	45 %	22 %
Øst-Norge (n=228)	42 %	39 %	19 %
Sør- og Vest-Norge (n=276)	45 %	34 %	21 %
Midt- og Nord-Norge (n=197)	47 %	35 %	18 %

Barnehagestyrerne ble videre spurt i hvilken grad de involverer PPT for å få veiledning knyttet til forebygging av at vansker hos barna utvikler seg. Omtrent halvparten svarer at de enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» gjør dette. Det er relativt få som «i liten grad» involverer PPT (jf. Figur 8.7).

Andelen som svarer «i noen grad», er samtidig ganske stor, noe som kan indikere at det er en del kontakt med PPT, men samtidig at det er potensiale for ytterligere involvering.

Figur 8.7: I hvor stor grad involverer barnehagen PP-tjenesten for veiledning i arbeidet med å forebygge at vansker hos barna utvikler seg? Barnehagestyrere (n=908)



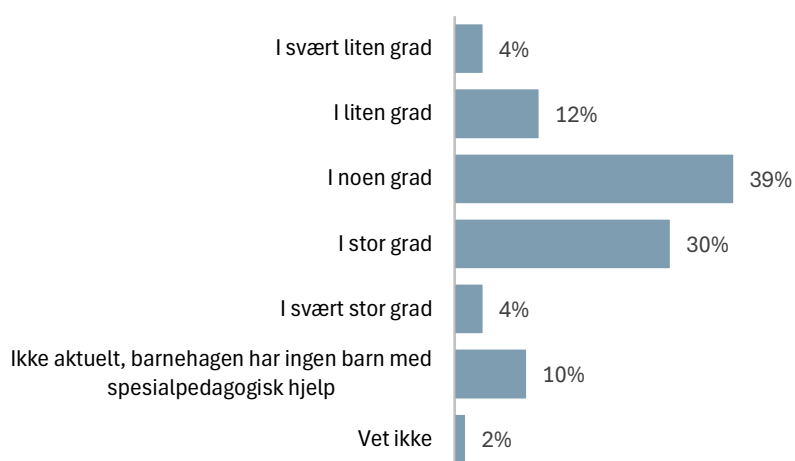
Det synes å være enkelte geografiske forskjeller i involveringen av PP-tjenesten i arbeidet med å forebygge vansker. En større andel av barnehagestyrerne i Oslo-området svarer «i liten grad» og færre «i stor grad» sett i forhold til øvrige landsdeler. For de øvrige landsdelene er svarfordelingen relativt lik, jf. Tabell 8.8.

Tabell 8.8: I hvor stor grad involverer barnehagen PP-tjenesten for veiledning i arbeidet med å forebygge at vansker hos barna utvikler seg? Barnehagestyrere. Brutt ned på bakgrunnsvariabler.

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Landsdel					
Oslo-området (n=209)	6 %	18 %	39 %	33 %	5 %
Øst-Norge (n=228)	1 %	6 %	44 %	43 %	6 %
Sør- og Vest-Norge (n=274)	3 %	6 %	36 %	48 %	7 %
Midt- og Nord-Norge (n=197)	3 %	7 %	38 %	45 %	7 %

Når det gjelder i hvor stor grad PPT bidrar med å vurdere og justere tilbudet om spesialpedagogisk hjelp, svarer litt i underkant av en tredjedel av styrerne at dette skjer «i stor grad». Det er som i forrige spørsmål relativt få som svarer «i liten grad» eller «i svært liten grad», og en betydelig andel som svarer «i noen grad». Resultatene tyder derfor på at PPT jevnt over støtter barnehagene i både vurdering, evaluering og justering av det spesialpedagogiske tilbudet til barna i barnehagen, men at det likevel vurderes å være et forbedringspotensial i dette arbeidet.

Figur 8.8: I hvor stor grad bidrar PPT med å vurdere/evaluere og justere tilbudet barna får innen spesialpedagogisk hjelp? Barnehagestyrere (n=910). Prosent.



Nærmere analyser viser igjen at svarfordelingen varierer med barnehagestørrelse, men dette synes særlig å skyldes at en betydelig andel av styrerne i de minste barnehagene (31 prosent) svarer at dette ikke er aktuelt, da barnehagen ikke har noen barn med spesialpedagogisk hjelp. I de største barnehagene er det kun 2 prosent som svarer det samme. Det er også enkelte små forskjeller i barnehagestyrernes svar basert på landsdelstilhørighet. Selv om forskjellene er relativt små, er det en tendens til at barnehageledere i Sør- og Vest-Norge svarer noe mer positivt på spørsmålet sammenliknet med øvrige landsdeler.

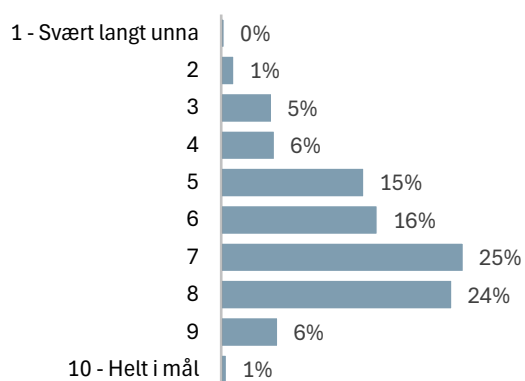
Overordnet måloppnåelse

Som omtalt tidligere, legges det i Meld. St. 6 (2019-2020) stor vekt på tidlig innsats og forebyggende arbeid. I Spørsmål til Barnehage-Norge ble barnehagestyrerne bedt om å rangere sin barnehage på en skala fra 1 til 10, der 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål, sett opp mot spørsmålet «hvor er

barnehagen nå i forhold til målet om å være tidlig inne og jobbe forebyggende i en førhenvisningsfase, slik at vansker hos barna ikke utvikler seg?».

En tydelig tendens i svarene er at barnehagestyrerne opplever at de har kommet en god vei med dette arbeidet, men at de likevel har et forbedringspotensial. Gjennomsnittsverdiene er 6,4, og som det går frem av Figur 8.9, svarer til sammen rundt halvparten av styrerne enten 7 eller 8. Det er få av barnehagestyrerne som svarer at de er svært langt unna målet (kategori 1 og 2) eller helt i mål (kategori 9 og 10). Som med de andre målgruppene ser vi dette i lys av at målsettingene forstås som et kontinuerlig utviklingsarbeid.

Figur 8.9: På en skala fra 1 til 10, der 1 er svært langt unna og 10 er helt i mål, hvor er barnehagen nå i forhold til målet om å være tidlig inne og jobbe forebyggende i en førhenvisningsfase, slik at vansker hos barna ikke utvikler seg? Barnehagestyrere (N=909). Prosent.



Når svarene brytes ned på bakgrunnsvariabler som eierskap, barnehagestørrelse, kommunestørrelse, landsdel og sentralitet, varierer gjennomsnittet fra 6,3 på det laveste til 6,6 på det høyeste. Det er med andre ord ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariablene.

Rutiner for overgang fra barnehage til skole

Overganger mellom barnehage og skole kan være en kritisk fase for en del barn, og for enkelte barn kan denne overgangen være vanskelig. Fra 2018 ble det lovfestet at barnehage, skole og SFO skal samarbeide for å sikre barna en best mulig overgang. Gjennom Meld. St. 6 (2019-2020) bekreftes viktigheten av gode rutiner i overgangen, og det pekes på at barnehagene og skolene må være ekstra obs på barn som trenger særskilt tilrettelegging, for å sikre at disse barna får en god overgang.

I Spørsmål til Barnehage-Norge ble barnehagestyrerne spurt om barnehagen har rutiner for overgang fra barnehage til skole og SFO for barn som kan ha behov for tilrettelegging. Som det går fram av Figur 8.10, er det over ni av ti barnehagestyrere som svarer at barnehagen har slike rutiner. Det er ingen som svarer «nei» på dette spørsmålet, noe som tyder på at dette generelt sett er et område der det foreligger rutiner.

Figur 8.10: Har barnehagen rutiner for å bidra til god overgang mellom barnehage og skole/SFO for barn som kan ha behov for tilrettelegging? Barnehagestyrere (N=911). Prosent.



Det er ingen vesentlige forskjeller i svarfordeling basert på bakgrunnsvariabler som eierskap, barnehagestørrelse, kommunestørrelse, landsdel eller sentralitet.

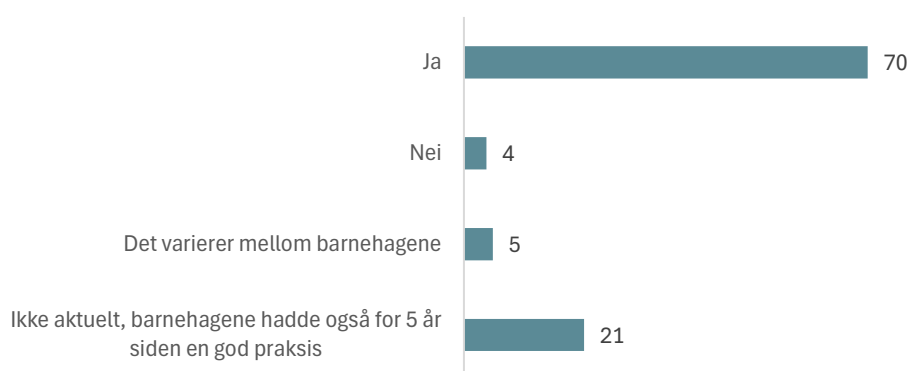
Barnehageeiers og kommunal barnehagemyndighets vurdering av praksisendringer

Både private og kommunale barnehageeierne, samt kommunen som barnehagemyndighet, ble også bedt om å ta stilling til om de opplever endret praksis i barnehagene og om de nå kommer inn tidligere og arbeider mer forebyggende sammenliknet med før.

Spørsmålene hadde litt ulik ordlyd, og nedenfor er svarene fra hver av respondentgruppene presentert separat (Figur 8.11 og Figur 8.12).

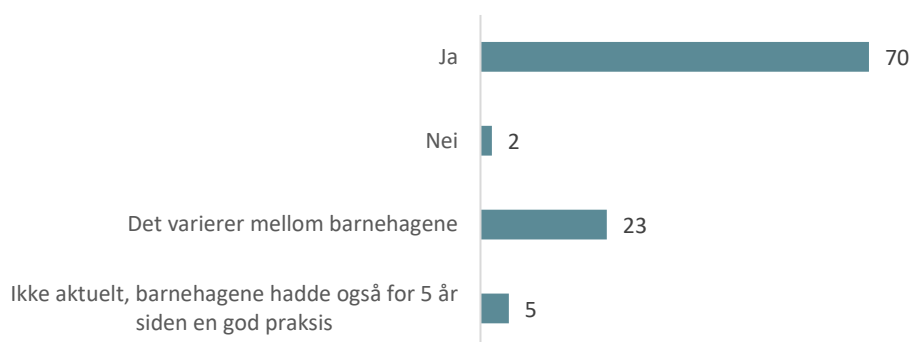
Når det gjelder barnehageeierne, svarer et klart flertall (70 prosent) «ja». Kun svært få respondenter svarer «nei» på spørsmålet. Det er heller ikke så mange som mener at det varierer mellom barnehagene om praksisen er endret. Imidlertid er det en relativt høy andel, 21 prosent, som svarer «ikke aktuelt, barnehagene hadde også for 5 år siden en god praksis.»

Figur 8.11: Vurderer du at barnehagen(e) du representerer som barnehageeier de siste fem årene har endret praksis for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende? Barnehageeiere (N=375). Prosent.



Også blant de kommunale barnehagemyndighetene er det et klart flertall som svarer «ja» på spørsmålet (jf. Figur 8.12), men det er også en betydelig høyere andel som svarer at det varierer mellom barnehagene, sammenliknet med svarene til barnehageeierne. Blant barnehagemyndighetene er det kun en liten andel på fem prosent som svarer at spørsmålet ikke er aktuelt, da praksisen også for fem år siden var god.

Figur 8.12: Vurderer du at barnehagen(e) i kommunen (både kommunale og private) de siste fem årene har endret praksis for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende? Kommunen som barnehagemyndighet (N=303). Prosent.



Videre analyser viser at det for kommunen som barnehagemyndighet synes å være en forskjell i svarfordelingen basert særlig på kommunestørrelse og sentralitet. Barnehagemyndigheten i større og mer sentrale kommuner tenderer til å svare at det varierer mellom barnehagene. Samtidig er det også rimelig å anta at det er flere barnehager i større og mer sentrale kommuner, og følgelig en større sannsynlighet for variasjon mellom barnehagene. Det er også noen forskjeller i barnehagemyndighetens svar basert på bakgrunnsvariabelen landsdel. Barnehagemyndigheter i Oslo-området svarer oftere at det varierer mellom barnehagene, sammenliknet med øvrige landsdeler. Tilsvarende er det også færre i Oslo-området som vurderer at barnehagene har endret praksis.

Tabell 8.9: Vurderer du at barnehagen(e) i kommunen (både kommunale og private)] de siste fem årene har endret praksis for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende? Kommunen som barnehagemyndighet. Brutt ned på bakgrunnsvariabler. Prosent.

	Ja	Nei	Det varierer mellom barnehagene	Ikke aktuelt, barnehagene hadde også for 5 år siden en god praksis
Total (n=294)	70 %	2 %	23 %	5 %
Målgruppe				
Barnehagemyndighet (n=294)	70 %	2 %	23 %	5 %
Landsdel				
Oslo-området (n=29)	55 %	0 %	45 %	0 %
Øst-Norge (n=80)	73 %	1 %	23 %	4 %
Sør- og Vest-Norge (n=96)	73 %	1 %	20 %	6 %
Midt- og Nord-Norge (n=89)	70 %	4 %	19 %	7 %
Kommunestørrelse				
< 5.000 innbyggere (n=129)	79 %	5 %	10 %	6 %
5.000 – 19.999 innbyggere (n=97)	67 %	0 %	27 %	6 %
≥ 20.000 innbyggere (n=68)	57 %	0 %	41 %	1 %
Sentralitet				
Minst sentrale (n=160)	75 %	4 %	14 %	7 %
Mellomsentrale (n=101)	66 %	0 %	30 %	4 %
Mest sentrale (n=33)	58 %	0 %	42 %	0 %

Også blant eierne er det noen variasjoner i svarene. Blant annet svarer private barnehageeiere i betydelig større grad enn de kommunale at barnehagen også for 5 år siden hadde en god praksis, og i tilsvarende mindre grad at praksisen er endret de siste fem årene, jf. Tabell 8.10. Vi ser også at barnehageeiere som kun eier én barnehage oftest svarer at praksisen også var god for fem år siden. Her er det verd å merke seg at nesten alle respondentene som kun eier én barnehage, er private. Det synes derfor i stor grad å være eiere av private, enkeltstående barnehager som velger dette svaralternativet.

Også kommunestørrelse synes å ha betydning for svarfordelingen. Barnehageeiere i de største kommunene svarer i betydelig større grad enn barnehageeiere i små kommuner at barnehagen også for fem år siden hadde en god praksis. Barnehageeiere i de minste kommunene viser samtidig i større grad enn barnehageeiere i de største kommunene til en positiv endring de siste årene. På samme vis skiller også barnehageeiere i de minst sentrale kommunene seg ut som de som i størst grad viser til en positiv endring.

Tabell 8.10: Vurderer du at barnehagen(e) du representerer som barnehageeier de siste fem årene har endret praksis for å komme tidligere inn og jobbe mer forebyggende? Barnehageeier. Brutt ned på bakgrunnsvariabler. Prosent.

	Ja	Nei	Det varierer mellom barnehagene	Ikke aktuelt, barnehagene hadde også for 5 år siden en god praksis
Total (n=359)	70 %	4 %	5 %	21 %
Målgruppe				
Barnehageeier (n=359)	70 %	4 %	5 %	21 %
Kommunal (n=107)	86 %	0 %	8 %	6 %
Privat (n=252)	63 %	6 %	4 %	27 %
Antall barnehager eid				
1 barnehage (n=236)	67 %	5 %	2 %	27 %
2 – 3 barnehager (n=31)	68 %	6 %	13 %	13 %
4 – 15 barnehager (n=63)	79 %	0 %	10 %	11 %
> 15 barnehager (n=29)	79 %	3 %	14 %	3 %
Landsdel				
Oslo-området (n=65)	63 %	11 %	5 %	22 %
Øst-Norge (n=96)	76 %	1 %	5 %	18 %
Sør- og Vest-Norge (n=118)	65 %	3 %	5 %	26 %
Midt- og Nord-Norge (n=79)	76 %	3 %	5 %	16 %
Kommunestørrelse				
< 5.000 innbyggere (n=51)	88 %	2 %	4 %	6 %
5.000 – 19.999 innbyggere (n=87)	78 %	1 %	5 %	16 %
≥ 20.000 innbyggere (n=220)	63 %	5 %	5 %	26 %
Sentralitet				
Minst sentrale (n=79)	85 %	1 %	5 %	9 %
Mellomsentrale (n=166)	66 %	4 %	6 %	24 %
Mest sentrale (n=113)	66 %	5 %	4 %	25 %

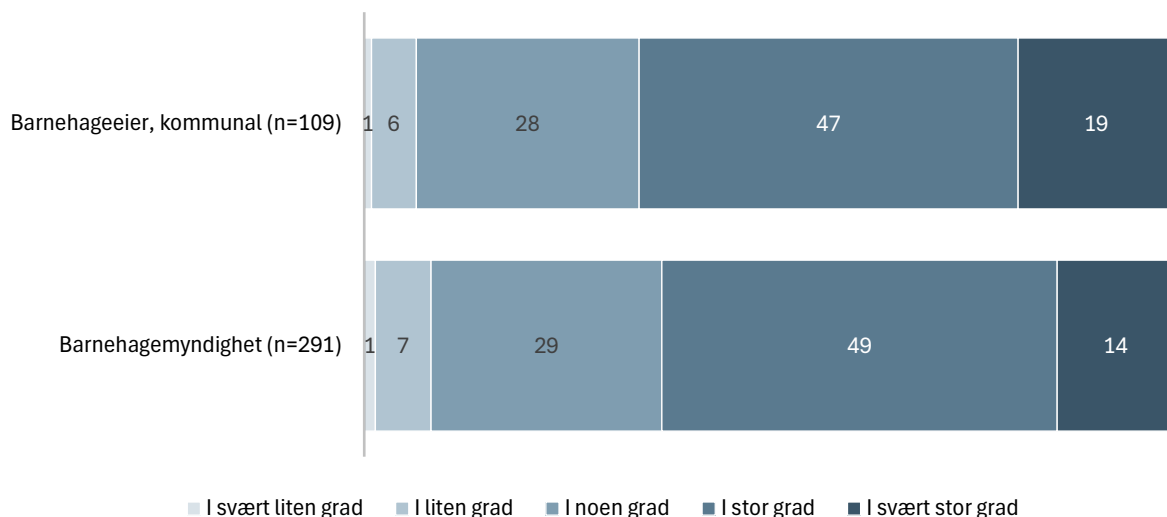
PPTs involvering i kommunens planarbeid

PP-tjenesten har en viktig rolle inn mot barnehager og skoler, og har lovpålagte oppgaver som følger av både barnehageloven og opplæringsloven. I Utdanningsdirektoratets (2024b) oversikt over PP-tjenestens oppgaver, vises det til at PP-tjenesten i en del tilfeller også kan bistå i utviklingsprosjekter på kommunalt nivå.

Barnehageeiere for kommunale barnehager og kommunen som barnehagemyndighet fikk spørsmål om PPTs involvering i kommunens overordnede plan- og utviklingsarbeid på barnehagefeltet.

Omtrent to av tre i begge respondentgruppene svarer at PP-tjenesten enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» er involvert i dette arbeidet. I tillegg er det om lag en tredjedel som svarer «i noen grad».

Figur 8.13: I hvilken grad involveres PP-tjenesten i kommunens overordnede planarbeid/utviklingsarbeid på barnehagefeltet? Kommunal barnehageeier og -myndighet. Prosent.



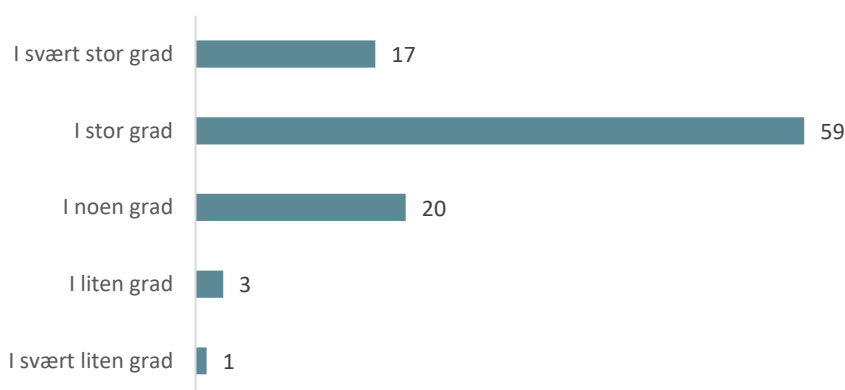
Verken når det gjelder kommunen som barnehagemyndighet eller kommunal barnehageeier er det ikke noen vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariabler som kommunestørrelse, sentralitet eller landsdelstilhørighet.

Barnehageeiers og kommunal barnehagemyndighets tilrettelegging for tverrfaglig samarbeid

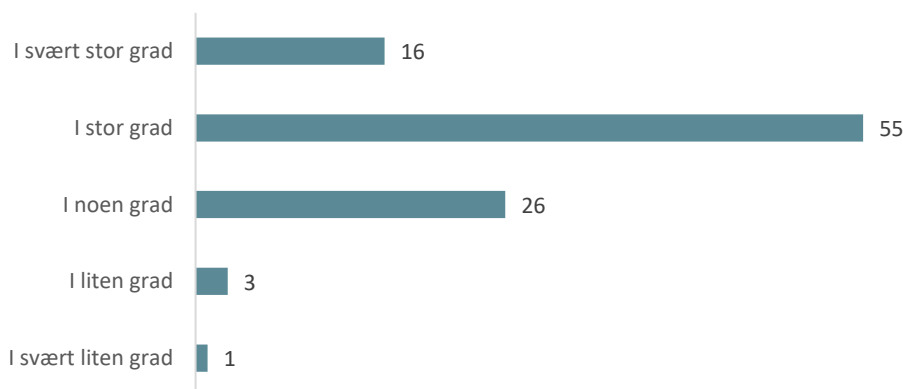
I Meld. St. 6 (2019-2020) fremheves viktigheten av å styrke det tverrfaglige samarbeidet i og rundt barnehagen. I stortingsmeldingen pekes det på at mange tjenester er kommunenes ansvar, og at kommunene derfor er viktige for å oppnå reelle endringer med hensyn til å få et bedre samarbeid. Samtidig har barnehageeierne, både kommunale og private, ansvar for at krav som er stilt til barnehagene blir fulgt opp.

Når det gjelder barnehageeiere og kommunal barnehagemyndighets egen vurdering av om de legger til rette for tverrfaglig samarbeid i forbindelse med tidlig innsats og forebygging, er det en tydelig majoritet som svarer enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» (jf. Figur 8.14 og Figur 8.15). Blant barnehageeierne er det til sammen 76 prosent som svarer at de tilrettelegger for slikt samarbeid, og en noe mindre andel blant barnehagemyndighetene, 71 prosent.

Figur 8.14: I hvor stor grad har dere som barnehageeier lagt til rette for tverrfaglig samarbeid for å hjelpe barnehagene i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Barnehageeier (N=376). Prosent.



Figur 8.15: I hvor stor grad har kommunen som barnehagemyndighet lagt til rette for tverrfaglig samarbeid for å hjelpe barnehagene (både kommunale og private) i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Kommunen som barnehagemyndighet (N=301). Prosent.



Verken for barnehageeierne eller kommunen som barnehagemyndighet synes det å være vesentlige forskjeller i svarfordelingen basert på bakgrunnsvariablene.

Oppsummering

Funn fra Spørsmål til Barnehage-Norge viser at det har skjedd en endring i samarbeidspraksisen mellom barnehagepersonalet og spesialpedagoger. Barnehagestyrerne rapporterer om et tettere samarbeid og en økt integrasjon av spesialpedagogisk hjelp i barnehagens ordinære leke- og læringsaktiviteter, noe som indikerer en positiv utvikling i retning av en mer inkluderende og helhetlig tilnærming til tilrettelegging for barn med særskilte behov.

Undersøkelsen viser videre at veiledningsrollen til PP-tjenesten overfor barnehagepersonalet har styrket seg over de siste fem årene, men denne utviklingen fremstår som mindre omfattende sammenlignet med endringene i den spesialpedagogiske praksisen internt i barnehagene.

Resultatene fra Spørsmål til Barnehage-Norge indikerer en viss økning i barnehagenes interne, spesialpedagogiske kompetanse. Likevel opplever mange barnehagestyrere at den tilgjengelige kompetansen ikke fullt ut møter de faktiske behovene, noe som peker på et fortsatt kompetansegap i barnehagene. Barnehagestyrerne viser også til et behov for ytterligere kompetanseheving, spesielt knyttet til reguleringsvansker, nevroutviklingsforstyrrelser som ADHD og autismespekterforstyrrelser, samt språkvansker. Spørringen viser samtidig at kompetanseutviklingstiltak, inkludert det nasjonale Kompetanseløftet, har hatt god oppslutning blant barnehagene.

Tilgjengeligheten til PPT oppleves som forbedret av mange barnehagestyrere, men samtidig er det også en betydelig andel som rapporterer om redusert tilgjengelighet. Med andre ord er det ikke en entydig positiv utvikling når det gjelder PPTs tilgjengelighet for barnehagen.

På spørsmål om hvor på skalaen barnehagen befinner seg i forhold til målet om å være tidlig inne og jobbe forebyggende i en førhenvisningsfase, slik at vansker hos barna ikke utvikler seg, er barnehagestyrernes svar ganske positive. Samtidig viser svarene at det fremdeles er et forbedringspotensial, noe som understreker viktigheten av fortsatt fokus på tidlig innsats og systematisk forebygging i barnehagesektoren. De aller fleste barnehagene har ifølge styrerne også etablert rutiner for å sikre god overgang fra barnehage til skole for barn som kan ha behov for tilrettelegging.

Videre rapporteres det at både barnehageeiere og kommunale barnehagemyndigheter i betydelig grad legger til rette for tverrfaglig samarbeid, og at PPT i stor grad involveres i kommunenes plan- og utviklingsarbeid på barnehagefeltet. Dette indikerer en styrket koordinering og helhetlig tilnærming i arbeidet med tidlig innsats og inkludering.

Kapittel 9: Oppsummeringer og konklusjoner

Formålet med denne rapporten har vært å få relevant og oppdatert kunnskap om arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging i etterkant av Meld. St. 6 (2019-2020). I dette kapittelet sammenfatter vi funn på tvers av undersøkelsene rettet mot PPT, Barnehage-Norge og Skole-Norge i 2025. I kapittelet oppsummerer vi hvordan arbeid med tidlig innsats og inkluderende praksis oppleves på tvers av PPT, skoler og barnehager fem år etter Meld. St. 6, med en konkretisering av status og behov på dette området.

Status i PPT, Skole- og Barnehage-Norge

I de øvrige kapitlene i denne rapporten har vi presentert funn fra ulike undersøkelser gjennomført i 2025. Felles for undersøkelsene var at disse rettet seg mot temaet tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging de siste fem årene. I kapittel 3-6 har vi tatt for oss funn fra spørreundersøkelse til, og intervju med, kommunale, interkommunale og fylkeskommunale PP-ledere. I kapittel 7 og 8 har vi løftet frem funn fra Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge som gikk ut til skoleledere og -iere, samt barnehageledere og -iere. I dette avsluttende kapittelet oppsummerer vi rapportens funn i lys av den overordnede problemstillingen: «Hvordan oppleves status og behov i PPT, Skole-Norge og Barnehage-Norge fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020)?», samt underspørsmålene presentert innledningsvis i kapittel 1.

Hvordan oppleves organisering og arbeidsbelastning av PPT?

I kapittel 3 beskrev vi hvordan den organisatoriske plasseringen oppleves av PP-tjenester. Mens samtlige fylkeskommunale PP-tjenester er plassert sammen med skole og utdanning, er et lite antall kommunale og interkommunale PP-tjenester plassert sammen med helse- eller sosialfaglige støttetjenester. Ni av ti PP-ledere opplever imidlertid at den organisatoriske plasseringen er riktig. Mindretallet av de (kommunale) PP-lederne som mener plasseringen ikke er riktig, formidler at de hadde vært bedre tjent med en organisatorisk plassering nærmere skole og utdanningsfeltet i henhold til PP-tjenestens forsterkede mandat i opplæringen.

Når det gjelder arbeidsbelastning, opplever over åtte av ti PP-tjenester ofte å ha *mer*, eller *betydelig mer*, arbeid enn de har kapasitet til. Dette kommer sterkere til uttrykk blant kommunale og interkommunale tjenester enn fylkeskommunale tjenester. Vi finner samtidig at kommunale og interkommunale tjenester i snitt støtter flere enheter, men har færre årsverk knyttet til fagstillinger, enn fylkeskommunale tjenester. Halvparten av PP-tjenestene har ikke hatt endringer i antall årsverk de siste årene, mens en fjerdedel har opplevd en reduksjon. Reduksjoner begrunnes hovedsakelig i en svekket kommuneøkonomi. Blant den fjerdedelen som har opplevd en økning, forklares det i noen tilfeller med omorganiseringer, befolkningsvekst eller andre årsaker. Den mest vanlige forklaringen er imidlertid arbeidspress og mangel på kapasitet over lengre tid.

De fleste av PP-tjenestene har strategier for å håndtere varierende arbeidstrykk gjennom året, men enkelte mindre tjenester med få årsverk ser ut til å mangle dette. Disse tjenestene fremstår mer

sårbare med tanke på sykdom eller utskiftning av ansatte. Noen PP-tjenester håndterer et høyt arbeidstrykk ved å samarbeide tettere med enhetene og utvikle årshjul. Flere formidler derimot at et høyt arbeidstrykk gjør at de periodevis er nødt til å nedprioritere tilstedeværelse, veiledning og samarbeidsmøter for å gjennomføre oppgaver knyttet til individuelle vedtak og sakkyndighetsarbeid, noe som går på bekostning av ambisjonene i Meld. St. 6.

Hvilke erfaringer har PP-tjenesten med Kompetanseløftet?

Det store flertallet av PP-ledere har deltatt i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Mindretallet som rapporterer å ikke ha deltatt består særlig av fylkeskommunale og små tjenester. De fleste PP-tjenestene som har deltatt, uttrykker at deltakelsen har vært med på å styrke kompetansen i tjenesten i noen grad.

Mange PP-ledere opplever at utbyttet av Kompetanseløftet for PPT er noe begrenset. Særlig fremhever de at de kollektive kompetansetiltakene i liten grad er tilpasset PP-tjenestens behov, og i hovedsak retter seg mot barnehage og skole. Et annet gjennomgående tema er mangel på riktig og relevant kompetanse i universitets- og høyskolesektoren som kan utvikle treffsikre kurs for PPT. Flere PP-ledere beskriver en situasjon hvor tema for kompetansehevingstiltakene blir avhengig av den lokale UH-sektoren.

Blant fylkeskommunale PP-ledere formidles utbytte av Kompetanseløftet noe mer positivt enn blant kommunale og interkommunale tjenester. Noen fylkeskommunale PP-ledere forteller imidlertid at de bruker mye kapasitet og ressurser på å drive arbeidet i skolen, og at for få rådgivere i tjenesten var involvert til å oppleve et større utbytte.

På god vei mot målet om tidlig innsats og inkludering i skoler og barnehager

Samlet indikerer våre funn en positiv utvikling i retning av en mer inkluderende og helhetlig tilnærming til tilrettelegging for barn med særskilte behov. Både skoleledere, barnehagestyrere og PP-ledere vurderer at de i snitt er kommet nærmere mot å nå målsettingene kommunisert i Meld. St. 6 om tidlig innsats og inkluderende praksis. Skoleledere i grunnskolen og videregående skole vurderer egen måloppnåelse omtrent likt. I PPT opplever derimot fylkeskommunale tjenester å ha kommet noe lengre mot dette målet, mens interkommunale tjenester oppgir at de ligger noe etter.²³ Noe av forklaringen på variasjonen mellom PP-tjenestene kan henge sammen med at fylkeskommunale tjenester gir uttrykk for å være noe mindre presset på kapasitet og formidler at de har vært tett påkoblet skolene fra før. Interkommunale tjenester opplever på sin side i større grad utfordringer knyttet til kapasitet og kommuneøkonomi, samtidig som de støtter flere enheter.

Skoleledere og barnehagestyrere uttrykker en endring i hvordan de jobber med individuell tilrettelegging. Særlig fremhever grunnskoleledere at tilretteleggingen oftere gjennomføres inne i klasserommet, og skoleeierne deler i stor grad denne oppfatningen. Barnehagestyrere rapporterer særlig om et tettere samarbeid og en økt integrasjon av spesialpedagogisk hjelp i felles leke- og

²³ PP-lederne, barnehagestyrere og skoleledere ble bedt om å vurdere hvor langt de var kommet i arbeidet på en skala hvor 1 var svært langt fra målsettingen, og 10 var helt i mål. Fylkeskommunale PP-ledere oppgir et gjennomsnitt på 7,3, mens interkommunale PP-tjenester oppgir et gjennomsnitt på 6. Samlet oppgir Skole-Norge et gjennomsnitt på omtrent 6,2, mens PPT og barnehagestyrere oppgir et samlet gjennomsnitt på 6,5.

læringsaktiviteter. De fleste barnehagemyndigheter rapporterer også om en endret praksis med større grad av forebyggende arbeid.

Undersøkelsene viser at det er gjort flere tiltak i PPT for å komme tettere på enhetene, både gjennom utviklingsprosjekter og strukturendringer, og flertallet av PP-lederne opplever at arbeidet går i riktig retning. Oppfatningen støttes delvis av skolelederne. Mens halvparten av grunnskolelederne oppgir at PPT er mer tilgjengelig enn for fem år siden, svarer bare én av tre skoleledere på videregående det samme. I barnehagene opplever flere at PPT er mer tilgjengelig, og to av tre barnehagestyrere svarer også at PPT bistår mer med veiledning av personalet. Et mindretall rapporterer derimot om redusert tilgjengelighet.

Over halvparten av barnehagestyrere rapporterer om økt spesialpedagogisk kompetanse de siste 5 årene. Samtidig svarer over en tredjedel at det ikke har skjedd noen endring. De fleste barnehager har imidlertid deltatt i kompetanseutvikling knyttet til inkludering, tidlig innsats og/eller individuell tilrettelegging de siste fem årene, enten gjennom Kompetanseløftet eller gjennom videreutdanning i spesialpedagogikk. I videregående har omtrent sju av ti skoler deltatt i kompetanseheving innen spesialpedagogikk og inkludering, og for grunnskoler er andelen enda høyere. Blant videregående skoler finner vi en forskjell mellom skoler med kun studieforberedende og kun yrkesfaglige utdanningsprogram. Videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer opplever en større endring både i PPT sin veiledende rolle og i hvordan det jobbes med individuell tilrettelegging på skolen, enn videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer.

Flere av PP-tjenestene kommuniserer at lærerne er presset på tid og kapasitet, noe som påvirker det systemrettede veilednings- og forebyggingsarbeidet. Vi har ikke undersøkt lærernes oppfatninger, men TALIS-rapporten fra 2024 (White et al., 2025) underbygger PP-ledernes oppfatninger av økt stress. I TALIS 2024 rapporteres det også om en økning i klasser med høy andel av elever med adferdsvansker eller særlige opplæringsbehov, noe som stiller store krav til lærerne. Dette løftes også frem i læreres innspill til Fellesskoleutvalget, hvor stram økonomi, økte krav til individuell tilrettelegging og dokumentasjon, samt flere elever med store behov gjør lærerrollen krevende (Utdanningsforbundet, 2025).

Selv om over halvparten av PP-lederne uttrykker at henvisningspraksisene i skolen²⁴ står bedre i samsvar med barna og elevenes behov nå enn for fem år siden, samsvarer ikke henvisningspraksisene nødvendigvis med hvordan de selv oppfatter sin egen rolle, som mer systemrettet enn tidligere. Dette inntrykket samsvarer med funnene fra undersøkelsen til skoleledere. Skolelederne gir uttrykk for at de oppfatter PP-tjenestens rolle som først og fremst knyttet til sakkyndige vurderinger og annet individrettet arbeid. Samtidig rapporterer omtrent halvparten av PP-tjenestene i undersøkelsen at de i stor grad er omforente med skoler og barnehager om målet om å komme tettere på og jobbe mer forebyggende. Det kan være flere årsaker til at vi finner variasjoner her. En forklaring kan være at systemet i stor grad er rettighetsstyrt, noe som bidrar til at skolene prioriterer henvisninger som grunnlag for individuelle rettigheter. Individsaker kan dermed ta opp mer av tiden til PPT enn ønskelig, noe som fører til et sprik mellom intensjoner og praksis. Vi tolker også dette som en indikasjon på ulike forståelser av hvordan rollene i arbeidet mot målsettingene i Meld. St. 6 skal fordeles, på tvers av skoler, barnehager og PPT.

²⁴ Dvs. i hvilke tilfeller skolene tar kontakt med PPT og hvilke tiltak som er utprøvd fra før.

Hva kjennetegner arbeidet med overganger og bekymringsfullt fravær?

PP-ledere forteller om overgangsmøter som preges av et godt fungerende samarbeid internt, samt et tett samarbeid med elever, foreldre og skoler. Ifølge styrerne har nesten alle barnehager rutiner for å bidra til en god overgang til skolen for barn som kan ha behov for tilrettelegging.

Om overgangen fra ungdomsskole til videregående fremhever PP-ledere videregående som mer fleksibel, motivasjonspreget, mindre teoritung og med større voksentetthet enn ungdomsskolen, noe som kan forklare færre vedtak om ITO i videregående opplæring enn i grunnskolen. På skolesiden ser vi imidlertid betydelige forskjeller mellom videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer og videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer, der sistnevnte i mye større grad har rutiner for å sikre gode overganger i utdanningsløpet for elever med behov for tilrettelegging.²⁵ Flere fylkeskommunale PP-ledere opplever at det er uavklarte elementer rundt innføringen av den nye fullføringsretten, og mener at det kan bli et problem om videregående opplæring ender opp som oppbevaring for enkelte elever.

Når det gjelder bekymringsfullt fravær opplever PP-tjenesten en økning i både antall saker og alvorlighetsgrad i slike saker. Denne oppfatningen støttes av både Meld. St. 34 (2023-2024) og nyere fraværstatistikk som beskriver en økning i fravær (Utdanningsdirektoratet, 2025b, 2025c). PPT involveres ofte i skoleeiers arbeid med dette. Vi finner imidlertid utfordringer med hvordan PPT påkobles konkrete saker, da PP-ledere ofte opplever at dette ikke fungerer optimalt. Utfordringer er særlig kapasitet til å stå i komplekse saker over tid, og at skolene ikke alltid involverer PPT tidlig nok.

De fleste skoleeierne oppgir at kommunen og fylkeskommunen i stor grad har lagt til rette for tverrfaglig samarbeid i arbeidet med tidlig innsats og forebygging, men strukturen og sammensetningen av arbeidet varierer sett fra PP-tjenestenes perspektiv. Omtrent tre av ti PP-tjenester oppgir å mangle en rutine eller handlingsplan for bekymringsfullt fravær. Blant de som har en plan eller rutine ser vi en betydelig variasjon i hvordan denne er forankret i eiernivået som helhet, altså eksempelvis på tvers av skoler, barnehager og ledelse i kommunen eller fylket. Relativt få PP-tjenester, kun én av fire, deltar i tverrsektorielle team. PP-lederne forteller om flere fordeler med slike team. Samtidig opplever PPT at helsetjenester og pedagogiske tjenester ofte kan dra i ulike retninger i vurderinger av tiltak for barnets og elevenes beste.

Behov i PPT, Skole- og Barnehage-Norge

Vi finner ulike behov i henholdsvis PPT og i skoler og barnehager, derfor oppsummeres behovene som kommer frem i rapporten seksjonsvis.

Behov for kapasitet til systemrettet arbeid i PPT

Funnene i rapporten tyder på behov for økt kapasitet i PPT, som skyldes en ubalanse i forholdet mellom kapasitet og arbeidsoppgaver i PPT. Dette gjelder særlig kommunale og interkommunale tjenester. Et gjennomgående funn er spenningen mellom det utvidede mandatet tjenesten har fått,

²⁵ Nesten åtte av ti videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer svarer at de har rutiner for å sikre gode overganger. Til sammenligning svarer seks av ti videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer at de bare har dette til en viss grad.

som vektlegger systemrettet, tverrfaglig og forebyggende arbeid, og den kapasiteten og ressursene mange av de kommunale og interkommunale PP-tjenestene opplever å ha.

Den utvidete rollen og veiledningsarbeidet krever tilstrekkelig kapasitet i PPT som skal drive dette frem, og i skolene og barnehagene som skal ta imot og nyttiggjøre seg ny kunnskap i det daglige forebyggende arbeidet. Kommunale og interkommunale PP-tjenester erfarer at det systemrettede og forebyggende arbeidet må nedprioriteres i perioder for å ivareta lovverket knyttet til individuelle rettigheter. De opplever også en økning i komplekse og sammensatte saker, blant annet knyttet til bekymringsfullt fravær. Samtidig opplever de at lærerne er presset på tid og kapasitet, noe som kan gå ut over det forebyggende arbeidet og tidlig innstas.

Funnene tyder også på et behov for tid og kapasitet til utvikling av systembruk og rutiner. Relativt få PP-tjenester bruker data fra fagsystemet til å vurdere kapasitet og kompetanse i tjenesten og/eller kompetansebehov i skoler og barnehager.²⁶ Få har også tatt i bruk KI, men det virker uklart og varierende hvilken opplæring, eller retningslinjer, PPT har fått på dette området. PP-lederne formidler at de ønsker mer tid og kapasitet til opplæring i, og utvikling av, hensiktsmessig bruk av KI og fagsystemer.

Når det gjelder endringer og presiseringer i opplæringsloven, tyder funnene på behov for presiseringer rundt innføringen av den nye fullføringsretten. Flere PP-ledere understreker at dette er nødvendig for å sikre at retten vil fungere hensiktsmessig for elever med IOP.

PP-tjenestene opplever også et behov for å styrke egen kompetanse på en rekke områder. Flere fremhever et behov for kompetansetiltak som samsvarer bedre med PP-tjenestens systemrettede arbeid. Kunnskap og kompetanse som styrker arbeidet på systemnivå, slik som veiledningspedagogikk, prosessledelse og organisasjonsutvikling er gjennomgående etterspurt.

Behov for spesialpedagogisk kompetanse i skoler og barnehager

Resultatene fra Spørsmål til Barnehage- og Skole-Norge indikerer et behov knyttet til spesialpedagogisk kompetanse i barnehager og skoler. Mange ledere og styrere rapporterer at den spesialpedagogiske kompetansen ikke er tilstrekkelig for behovene de har, noe som indikerer et kompetansegap.²⁷ Kompetanse på reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser er særlig etterspurt på tvers av barnehager og skoler. I barnehager ser vi også behov når det gjelder språkvansker. Behov for kompetanse knyttet til fagvansker, særlig matematikkvansker, uttrykkes oftere av videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer.

Funn fra Spørsmål til Skole-Norge tyder på at det gjenstår noe arbeid i grunnskolene med å sikre rutiner for progresjon på 1.-4. trinn med intensiv opplæring i lesing, skriving eller regning for elever som har behov for det. PP-ledere uttrykker også til dels manglende kompetanse og oppmerksomhet mot denne rettigheten i begynneropplæringen.

Funnene tyder også på at videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer har et utviklingspotensial når det gjelder arbeid med inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging. Gjennom spørringene fremstår videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer å ha tydeligere rutiner og verktøy, samt et tettere samarbeid med PPT.

²⁶ Dette gjelder bare én av fire PP-tjenester.

²⁷ Én av tre skoleledere, og litt under halvparten av barnehagestyrere, rapporterer om manglende kompetanse.

Halvparten av de videregående skolene med kun studieforberedende utdanningsprogrammer oppgir dessuten at de ikke har deltatt i kompetanseheving på dette området, mens flere videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer oppgir å ha deltatt i kompetanseheving.

Til slutt ser vi samlet sett et behov for å videreutvikle en felles oppfatning av PP-tjenestens rolle, da skoleledere og PP-ledere uttrykker ulike forståelser. Mens skolelederne forstår PPT som hovedsakelig kjennetegnet av individrettet arbeid med sakkyndige vurderinger, og i mindre grad rettet mot systemarbeid og utvikling av tilbudet i skolene, har PP-lederne en oppfatning av at deres rolle i langt større grad er rettet mot det sistnevnte, selv om de også skal drive individrettet arbeid. PP-lederne formidler samtidig at måten skolene benytter PPT på, ikke alltid samsvarer med hvordan de selv oppfatter sin nye rolle og det utvidete mandatet i den nye opplæringsloven. Mange PP-ledere formidler et behov for tydeligere roller og ansvarsfordeling i samarbeid med andre parter. Flere gir også uttrykk for at det er store forskjeller mellom tjenestene, og ønsker en konkretisering av PP-tjenestens rolle og praksis.

Konklusjoner

Resultatene vi presenterer i denne rapporten tyder på at det i de siste fem årene har vært bevegelser i positiv retning mot målsetningene knyttet til inkludering, tidlig innsats og individuell tilrettelegging som kommer til uttrykk i Meld. St. 6. Det gjelder både i PPT, skoler og barnehager. Samtlige målgrupper rapporterer i gjennomsnitt at de er på god vei mot å nå disse målene. Fremskrittene kommer videre til syne i et økt fokus på forebyggende tiltak, tverrfaglig innsats og kompetanseheving. Skolene rapporterer om praksisendringer hvor tilrettelegging i større grad foregår innenfor klasse- og barnefellesskapet, og PPT oppleves delvis mer tilgjengelige for skolene enn for fem år siden. Samlet indikerer våre funn en positiv utvikling i retning av en mer inkluderende og helhetlig tilnærming til tilrettelegging for barn med særskilte behov.

Vi finner likevel noen utfordringer og behov i PP-tjenestens, skolenes og barnehagenes arbeid på dette området. Avslutningsvis utpeker vi det som fremstår som særlig viktige behov, basert på rapportens funn.

PP-tjenesten, og særlig kommunale og interkommunale tjenester, opplever et betydelig press på kapasitet og ressurser i forhold til mengden arbeidsoppgaver de har. I undersøkelsen fremstår dette som en av de største barrierene for at PPT skal komme videre i arbeidet med målsettingene i Meld. St. 6. Konsekvensene av mangel på kapasitet går ifølge PP-lederne i perioder utover muligheten for å være tett på og tilgjengelig for enhetene, involvere seg i tverrfaglige samarbeid og drive intern organisasjonsutvikling og kompetanseheving videre.

I skolene og barnehagene finner vi et behov for økt spesialpedagogisk kompetanse. Dette oppfatter vi som nødvendig for at institusjonene skal være godt rustet til å ivareta flere elever innenfor det ordinære tilbudet. Kompetanse på reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser er særlig etterspurt i både grunnskolen og videregående opplæring. I tillegg ser vi kompetanse i begynneropplæringen som viktig for å sikre progresjon i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn. Når det gjelder spesialpedagogisk kompetanse finner vi at videregående skoler med kun yrkesfaglige utdanningsprogrammer i større grad opplever å ha utviklet seg i ønsket retning, mens videregående skoler med kun studieforberedende utdanningsprogrammer opplever å ligge noe etter på

kompetanseheving, utvikling av rutiner og et tettere samarbeid med PPT. PP-tjenesten på sin side uttrykker et gjennomgående behov for kompetanse som kan styrke tjenestenes arbeid på systemnivå.

Til slutt tolker vi funn fra undersøkelsen som at det gjenstår et arbeid med å tydeligere avklare ansvarsfordeling og utvikle en felles forståelse av PP-tjenestens mandat og rolle på tvers av skoler, barnehager og PP-tjenesten. Vi finner at PPT nå oppfatter sin egen rolle som mer rettet mot systemarbeid og veiledning, mens skolene i stor grad oppfatter PPT som en sakkyndig instans rettet mot enkeltindivider. Dette ser vi også i lys av mangel på kapasitet i PPT, noe som kan føre til at PPT får mindre tid til systemarbeidet enn ønsket.

Vi anser det å utvikle en felles forståelse av PP-tjenestens mandat som særlig viktig for å styrke det videre samarbeidet mot målsettingene i Meld. St. 6. Dette innebærer at skolene i større grad oppfatter og benytter PP-tjenesten som støtte i det forebyggende arbeidet og som bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Noe som igjen forutsetter at PPT har kapasitet til å oppfylle mandatet slik det nå er utformet med innføringen av ny opplæringslov, og at skolene har kapasitet og ressurser til å iverksette tidlige tiltak.

Litteratur

- Aadland, E. (2010). Values in professional practice: Towards a critical reflective methodology. *Journal of Business Ethics*, 97, 461–472. <https://doi.org/10.1007/s10551-010-0518-x>
- Andrews, T.M., Bragtvedt, S., Hustad, B.-C., & Bliksvær, T. (2025). *Omstilling i Statped: Sluttrapport fra følgeevalueringen* (NF-rapport 12/2025). Nordlandsforskning. <https://www.nordlandsforskning.no/sites/default>
- Arnesen, A. (2017). *Inkludering: perspektiver i barnehagefaglige praksiser*. (2.utg). Universitetsforlaget.
- Barnehageloven (2005). *Lov om barnehager*. (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=barnehagelov>
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Vonen, M. N., Lyckander, R. H. & Samuelsen, Ø. A. (2023). *Fravær som vekker bekymring. Skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge*. (NIFU-Rapport 2023:14). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3087762/NIFURapport2023-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Broström, S. (2013). Læring i overgang mellom dagtilbud og skole. *Pædagogisk psykologisk tidsskrift*, 50(3), 60-71.
- Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. & Skogen, K. (2015). *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Cappelen Damm.
- Campbell, H., & Macdonald, S. (1995). The school health service in Fife: a survey of the views of school head and guidance teachers. *Public Health*, 109(5), 319-326.
- Caspersen, J., Hermstad, I. H., Johansen, W., Leilulfsrud, H., Lillebø, O., Nyhus, O. H., & Wendelborg, C. (2023). *Tett på – nye arbeidsmåter og samspill mellom skole, barnehage og PPT: Delrapport 1 fra et modellutprøvningsprosjekt i tre kommuner*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_Rapport_TettPaa_UU.pdf
- Deloitte (2024). *Barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven*

kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø.

<https://kudos.dfo.no/documents/249661/files/43700.pdf>

- Faldet, A.-C., Knudsmoen, H., & Nes, K. (2022). Inkluderingsbegrepet under utvikling? En analyse av de norske læreplanverkene L97, LK06 og LK20. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v8.3434>
- Fasting, R. & Breilid, N. (2020). PP-tjenesten som inkluderingsagent: Retorikk eller handling? *Psykologi i kommunen*, (3). <https://psykisk-kommune.no/fagartikkel/pp-tjenesten-som-inkluderingsagent-retorikk-eller-handling/19.157>
- Field, J. (2010). Preface. I K. Ecclestone, G. Biesta & M. Hughes (red.), *Transitions and learning through the lifecourse* (s. xvii–xxiv). Routledge.
- Hustad, B.-C., Lødding, B., Fylling, I. & Ulriksen R. (2016). *Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten*. (NIFU-rapport 2016: 24). <https://hdl.handle.net/11250/2423377>
- Gran, I.K. & Mosand, G. (2022). *Håndtering av skolefravær*. Fagbokforlaget.
- Havik, T. (2018). *Skolefravær. Å forstå og håndtere skolefravær og skolevegring*. Gyldendal Akademisk.
- Hedegaard-Sørensen, L. (2022). Inklusion i fagene. *Pædagogisk indblik*, (15), 1–36. <https://dpu.au.dk/viden/paedagogiskindblik/inklusion-og-eksklusion-i-skolen>
- Hjälmhult, E., Wold, B., & Samdal, O. (2002). Skolehelsetjenesten og helsefremmende arbeid: Samarbeid mellom helsesøstre og lærere ved de norske skolene i «Europeisk nettverk av Helsefremmende skoler». *Vard i Norden*, 22(1), 42–46.
- Hopwood, B., Hay, I. & Dymont, J. (2016). The transition from primary to secondary school: Teachers' perspective. *The Australian Educational Researcher*, 43(3), 289–307. <https://doi.org/10.1007/s13384-016-0200-0>
- Hustad, B.-C., Lødding, B., Fylling, I. & Ulriksen, R. (2016). *Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av strategi for etter- og videreutdanning i pp-tjenesten*. (NIFU-Rapport 2016:24). <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/22332/article.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Jenssen, E. S. (2011). *Tilpasset opplæring i norsk skole: Politikeres, skolelederes og læreres handlingsvalg* [doktorgradsavhandling, UiB]. <https://hdl.handle.net/1956/5728>
- Kearney, C. A., Benoit, L., González, C. & Keppens, G. (2022). School attendance and school absenteeism: A primer for the past, present, and theory of change for the future. *Frontiers in Education*, 7(1044608). <https://doi.org/10.3389/feduc.2022.1044608>
- Kjeøy, I. & Lysvik, R.R. (2023). *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*. (Fafo-Rapport 2023:13) Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20849.pdf>
- Knage, F. S. & Kousholt, D. (2023). Langvarigt bekymrende skolefravær. *Pædagogisk indblik*, (21), 1–38.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon*. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lervold, K., Haugan, J. A., Frostad, P., & Strand, G. M. (2025). 6. Elevenes perspektiv på overgangen til ungdomstrinnet. Overganger i oppvekst og utdanningsløpet (s. 100–122). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215069609-25-06>
- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E. & Freyr, T. (2015a). *Tiltak med positiv innvirkning på*

- barns overgang fra barnehage til skole: En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning.
<https://utdanningsforskning.no/contentassets/d66fcf1950f34b46a79a5fc647e40774/kunnska pssenter-overgangbarnehage-web.pdf>
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., Manger, T., Kirkebøen, L. J. & Sandsør, A. M. J. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning.
<https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/r1iHKspV6S6Cq9zXepcVjBOBRZYjYUUpQWSWQDu1v2Hy5jxS3.pdf>
- Lyngseth, E. J., Schanke, T., & Smeby, K. W. (2025). Foreldreperspektiv på overgangen fra barnehage til skole. I G. M. Strand & A. Järnerot (Red.) *Overganger i oppvekst og utdanningsløpet* (s. 22–42). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215069609-25-02>
- Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 21 (2020-2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- Meld. St. 34 (2023-2024). *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20232024/id3052898/>
- Mjaavatn, P. E. & Frostad, P. (2018). Fra ungdomsskole til videregående skole – hvordan opplever elevene overgangen? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 102(3), 282–297.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2018-03-07>
- Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget
- Nordhagen, I., Skutlaberg, L. S., Reinertsen, A., M. Herrebrøden. (2022). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehage, skole og SFO? Sluttrapport - Følgforskning av piloter for inkluderende praksis* (Ideas2evidence-rapport, 15:2022).
[https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport Inkluderende%20praksis_10.1.23.pdf](https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport_Inkluderende%20praksis_10.1.23.pdf)
- NOU (2015: 2). *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Kunnskapsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/?q=system&ch=2#match_0
- Opplæringslova (2023). Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2023-06-09-30>
- Prop. 57 L (2022-2023). *Proposisjon til Stortinget. Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f50a3e82602c4dd9b7a6e8d558fb328f/nn-no/pdfs/prp202220230057000dddpdfs.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2014). *Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a*. Rundskriv 4/14. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2024a, januar 17). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024b, august 1). *PP-tjenesten (PPT)*.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/>

- Utdanningsdirektoratet. (2024c, oktober 16). *Slik kan skolen forebygge bekymringsfullt fravær*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/forebygge-og-folge-opp-bekymringsfullt-fravar/slik-kan-skolen-forebygge-bekymringsfullt-fravar/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025a, mars 11). *Fullføringsretten for elever med individuelt tilrettelagt opplæring*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/retten-til-videregaende-opplaring/fullforingsretten-vgo-individuelt-tilrettelagt-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025b, oktober 14) *Fraværet fortsetter å øke. Fravær for elever på 10. trinn, 2024-2025*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fravaret-fortsetter-oke/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025c, oktober 14) *Fortsatt økt fravær i videregående skole*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2025/fortsatt-okt-fravar-videregaende>
- Utdanningsforbundet (2025). *Framtidens fellesskole – hva er viktig for lærere?* (rapport 03/2025). https://www.uttanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport_03.2025_framtidens_fellesskole.pdf
- Sandal, A. K. (2019). Utfordringer og muligheter i overgangen til videregående opplæring. I Å. Stretlien & B. M. Aakre (red.), *Det store spranget. Utdanningsvalg- og yrkesvalg fra ungdomstrinn til videregående opplæring* (s. 116–133). Cappelen Damm Akademisk.
- Santos, S. A., Nada, C., Macedo, E. & Araujo, H. C. (2020). What do young adults' educational experiences tell us about early school leaving processes? *European Educational Research Journal*, 19(5). <https://doi.org/10.1177/1474904120946885>
- Sivesind, K. (2019). Læreplanen og det brede samfunnsmandatet. I R. Jensen, B. Karseth & E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnsopplæringen: Spenninger og dynamikker* (s. 91–110). Cappelen Damm Akademisk.
- Strand, G. M. (2022). *Overgangen til ungdomstrinnet. Elevenes opplevelser og hvordan vi kan støtte dem*. Universitetsforlaget.
- Strand, G. M. & Järnerot, A. (2025). Overganger i oppvekst og utdanningsløpet. I G. M. Strand & A. Järnerot (Red.), *Overganger i oppvekst og utdanningsløpet. Fra barnehage til læretid eller høyere utdanning* (s. 11-21). Universitetsforlaget.
- Sæbø, G. I., & Midtsundstad, J. H. (2018). Teachers' responsibility and expectations: Dependent on the school organisation? *Improving Schools*, 21(3), 285-295. <https://doi.org/10.1177/1365480218783796>
- Tveit, A., Kovač, V. & Cameron, D. (2012). 'Ja takk, begge deler' PPTs individ- og systemrettede arbeid i barnehagen. *Spesialpedagogikk*, 4. 42-56.
- Wendelborg, C., Andrews, T., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Smedsrud, J., Grøgaard, J. B., Hermstad, I. H., Buland, T., & Bliksvær, T. (2023). *Evaluerings av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 2*. NTNU Samfunnsforskning, NIFU & Nordlandsforskning. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/stor-variasjon-i-implementeringen-av-kompetanseløftet/>
- White, M., Nortvedt, G.A., Rohatgi, A., & Bjørnsson, J.K. (2025). *Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024*. Universitet i Oslo. <https://www.talis2024.no/talis-laerere-og-skoleledere/>
- Yttergård, V. A. O. & Vennebo, K. F. (2024). Ledelsespraksis i oppstarten av skolearbeid for utvikling av tilpasset opplæring. *Forskning og Forandring*, 7(1), 72–91. <https://doi.org/10.23865/fof.v7.5099>



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap