

26.02.2026

Delrapport 1: Kunnskapsoppsummering om arbeidet
med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging for barn
og elever med særskilte behov – fem år etter Meld. St. 6
(2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende
fellesskap i barnehage, skole og SFO
Svar på del 1 av oppdrag nr. 2025-01 i tildelingsbrevet for
2025



Innhold

1	Innledning.....	6
1.1	Oppdragsforståelse	6
1.2	Hvilke endringer kan vi forvente fem år etter tett på-meldingen?	6
1.3	Datagrunnlag, kilder og avgrensninger.....	7
1.4	Sammendrag av hovedfunn.....	8
1.4.1	Forskning og utvikling etter tett på-meldingen	9
1.4.2	Betydelig satsing på kompetanse	9
1.4.3	Styrket kultur for inkluderende praksis, men fortsatt store variasjoner	10
1.4.4	Uvisst om kvaliteten på opplæringstilbudet er blitt bedre	10
1.4.5	Manglende språk- og kulturkompetanse i møte med samiske barn og elever	10
1.4.6	Presset kapasitet i utdanningssektoren	11
1.4.7	Ulike utgangspunkt i kommunene.....	11
2	Kompetanse – den viktigste innsatsfaktoren i tilbudet til barn og elever	12
2.1	Situasjonsbildet før tett på-meldingen	13
2.1.1	Normstyring av bemanning og kompetanse i barnehage og skole	13
2.1.2	En trinnbasert og femårig lærerutdanning	13
2.1.3	Statlig initiert etter- og videreutdanning	14
2.2	Videreutdanning – omfattende satsing i perioden etter tett på - meldingen	15
2.2.1	Videreutdanning for barnehagelærere: stor interesse for spesialpedagogikk.....	15
2.2.2	Videreutdanning i skolen: høy deltakelse, men svak planlegging for bruk av kompetansen	15
2.3	Etterutdanning – funn fra evalueringene av den nye kompetansemodellen og kompetanseløftet.....	16
2.3.1	Ny kompetansemodell: mer robust struktur for kollektiv etterutdanning i barnehage og skole ..	16
2.3.2	Stor aktivitet i kompetanseløftet, men varierende kvalitet i partnerskapene	17
2.3.3	Oppfølging av kompetansebehov: Hvilke temaer prioriteres i kompetanseløftet?	17
2.3.4	Kompetansepakken for inkluderende praksis	18
2.3.5	Andre funn fra evalueringen av kompetanseløftet	18
2.3.6	Samlet vurdering og implikasjoner for videre utvikling	19
3	Barnehage.....	21
3.1	Positive utviklingstrekk etter tett på-meldingen.....	22

3.2	Barnehagen er en god arena for tidlig innsats	22
3.3	Tilsyn med spesialpedagogisk hjelp	23
3.4	Stabilisering av andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen de siste ti årene	24
3.5	Utfordringer med språk er en vanlig grunn til vedtak om spesialpedagogisk hjelp	24
3.6	Vedvarende mangel på barnehagelærere i barnehagen	25
3.7	Lovfestet rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø	26
3.8	Overgangen fra barnehage til skole	26
3.8.1	Overgangen er blitt mer systematisk og bedre forankret i praksis	27
3.8.2	Språkarbeidet styrkes, men barnehagen trenger mer kompetanse og ressurser	27
4	Skolefritidsordningen – SFO	28
4.1	Mangelfull etterlevelse av rammeplanen for SFO	29
4.2	Dårligere kvalitet på SFO-tilbudet for barn med særskilte behov	29
4.3	Økte forventninger til kompetanse i SFO	30
4.4	Samarbeidet mellom skole og SFO kan bli bedre	30
5.	Grunnskole	32
5.1	Rammevilkår i opplæringstilbudet	34
5.1.1	Flere elever med behov for tilpasninger	34
5.1.2	Flere oppgaver i skolene	35
5.1.3	Variasjoner i kommunesektoren	36
5.2	Tilpasninger i ordinær opplæring	37
5.2.1	Utsatt skolestart benyttes i liten grad som tidlig innsats	37
5.2.2	Tegn til positiv utvikling, men variasjoner i arbeidet med tilpasset opplæring	38
5.2.3	Mangel på kvalitetssikrede kartleggingsverktøy for å følge med på elevenes utvikling	38
5.2.4	Tilnærmet alle skoler har rutiner som sikrer en egnet intensiv opplæring	39
5.3	Utfordringer med bruk av hjelpemidler og læremidler	40
5.3.1	Hjelpemidler	40
5.3.2	Tilrettelagte læremidler og bruk av disse	40
5.4	Tilsyn avdekker brudd på regelverket	41
5.5	Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)	42
5.5.1	Stabil andel elever med ITO, men mer omfattende vedtak	42

5.5.2	Kommunikasjonsvansker og ADHD-symptomer er vanlige utfordringer hos elever med ITO ...	43
5.5.3	Ansatte som gir ITO, oppfyller i all hovedsak kompetansekravene	43
5.5.4	Flere får ITO innenfor fellesskapet	43
5.5.5	Uklart utbytte av individuelt tilrettelagt opplæring	44
5.5.6	Alternativ opplæringsarena er fortsatt et marginalt tilbud.....	44
5.6	Utvikling i elevenes læring, trivsel og fravær	45
5.7	Andelen elever i spesialskoler og -klasser øker	46
6	Videregående opplæring	47
6.1	Utviklingstrekk etter tett på-meldingen.....	48
6.2	Flere elever med lave eller manglende grunnskolepoeng.....	49
6.2.1	Mer sammensatte elevgrupper	49
6.3	Overgang og samarbeid mellom ungdomstrinn og VGO	50
6.4	Bedre rom for tilpasninger av tilbudet i VGO?	50
6.5	Individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring	51
6.5.1	Markant nedgang i andelen med ITO fra tiende trinn til VG1.....	51
6.5.2	Mange elever med ITO har store avvik fra ordinære løp	51
6.6	Om læreres kompetanse og arbeid med individuelle opplæringsplaner	52
6.7	Innføring av fullføringsretten	52
6.8	Bekymringer knyttet til to sluttkompetanser i videregående opplæring	53
6.9	Usikkerhet rundt kompetansebevisets verdi og relevans for studieforberedende utdanningsprogram ..	53
6.10	Variert bruk av lærekandidatordningen som alternativt løp	54
6.11	Voksenopplæring og ITO.....	54
7.	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	56
7.1	Utviklingstrekk i PPT etter tett på-meldingen.....	57
7.2	Stor variasjon i størrelse, organisering og arbeidsmåter.....	57
7.3	Utvikling i retning tettere på, tidligere inne og mer forebyggende	58
7.3.1	Eksempel på organisering: <i>Tett på - nye kompetansefellesskap i skole, barnehage og PPT</i>	59
7.4	Styrket sakkyndighetsarbeid	60
7.5	Flere arbeidsoppgaver enn det er kapasitet til.....	60
8	Situasjonen for samiske barn og elever	62

8.1	Fortsatt utfordringer i det spesialpedagogiske tilbudet til samiske barn og unge	62
8.2	Behov for økt samisk språk- og kulturkompetanse.....	63
8.3	Fremgang og tidligere innsats i barnehager og skoler	63
9	Hvilke implikasjoner har funnene for nasjonale utdanningsmyndigheter?	64
9.1	Behov for å følge med og å dekke kunnskapshull	64
9.2	Behov for å adressere forskjeller i kommunenes forutsetninger	64
9.3	Spesialpedagogikk og inkludering må sterkere inn i kompetansesatsinger og lærerutdanninger	65
9.4	Behov for tydeligere retningslinjer og støtte til PPT	65
9.5	SFO må styrkes og kobles tydeligere til skolen.....	65
9.6	Viktig å følge med på viktige indikatorer og utviklingstrekk i opplæringssystemet.....	66
9.7	Videreføring av ambisjonene i tett på-meldingen og Udirs vurderinger for tiltak	66
	Litteraturliste	68
	Vedlegg: Erfaringer tre år etter pilotering og eksempler på kommuner som får det til	74

1 Innledning

I tildelingsbrevet for 2025 fikk Utdanningsdirektoratet (Udir) i oppdrag å oppsummere status for arbeidet med tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging for barn og elever i barnehage, skole og SFO (del 1 av oppdrag 2025-01 *Kunnskap, status og tiltak for å sikre bedre tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*). Oppdraget omfattet å gjennomgå utfordringer på feltet og foreslå tiltak for videre oppfølging. I tillegg ble vi bedt om å omtale pilotprosjekter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO og gode eksempler fra kommuner som får det til.

Vi har delt vårt svar i to delrapporter. I denne første delrapporten – *kunnskapsoppsummeringen* – gir vi en samlet oversikt over status for arbeidet med tidlig innsats, inkludering og individuell tilrettelegging i barnehage, skole og SFO fem år etter Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (heretter kalt tett på-meldingen). I delrapport 2 presenterer vi våre forslag til og vurderinger av aktuelle tiltak, basert på funn i kunnskapsoppsummeringen.

Formålet med de to delrapportene å etablere et felles, kunnskapsbasert utgangspunkt for videre dialog mellom Kunnskapsdepartementet, Statped og Udir om hvordan funnene og ambisjonene i tett på-meldingen kan følges opp videre.

1.1 Oppdragsforståelse

For å ramme inn og konkretisere oppdraget har vi tatt utgangspunkt i forventningene og tiltakene som fulgte av tett på-meldingen. Disse har vært førende både for datainnsamlingen og for struktureringen av rapporten. Vi har forsøkt å undersøke hvordan ulike aktører i kommuner, fylkeskommuner, barnehager, skoler og skolefritidsordninger jobber for å fremme tidlig innsats, særskilt tilrettelegging og en mer inkluderende praksis. Vi har også sett på pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og hvordan de samarbeider med barnehage og skole, og vi har undersøkt arbeidet med å utvikle kompetanse i barnehagen, skolen og «laget rundt barnet/eleven».

Vi har gjort noen avgrensinger i rapporten. I omtalen av «laget rundt» vier vi mest oppmerksomhet til PPT, skolens viktigste samarbeidspartner i arbeidet med inkludering og tilrettelegging. Enkelte temaer, voksenopplæring og bekymringsfullt skolefravær, følges i egne prosjekter og omtales bare kort og unntaksvis. Det samme gjelder digitalisering og digitale verktøy, som er ivarettatt i *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole (2023–2030)*. Selv om Statpeds omstilling er et sentralt grep i tett på-meldingen, omtales den ikke i denne rapporten. Omstillingen er evaluert, og foreligger i sluttrapport (Andrews, et. al., 2025). Statped har sammenstilt erfaringer om situasjonen i barnehage, skole og i «laget rundt», som et bidrag til denne kunnskapsoppsummeringen (oppdrag 2025-003 *Kunnskap, status og tiltak for å sikre bedre tidlig innsats og tilpasset opplæring*). Denne sammenstillingen inngår som kunnskapsgrunnlag i kunnskapsoppsummeringen. I tillegg har Statped gitt innspill til tiltak som blir omtalt i delrapport 2. Innspillene er samlet i sin helhet som et eget rapportvedlegg til denne leveransen (vedlegg 1).

1.2 Hvilke endringer kan vi forvente fem år etter tett på-meldingen?

Tett på-meldingen legger til grunn at *kvaliteten* i det ordinære tilbudet skal styrkes gjennom de sentrale faktorene *kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet* (Meld St. 6 (2019–2020), kap. 1.3., s. 10). Gjennom god ledelse på alle nivåer, og ved å ha inkludering som en grunnleggende målsetting, skulle man styrke en *kultur* for inkludering og tidlig innsats. Mer *kunnskap* om hva som skal til for å lykkes med endring i praksis og et godt tilbud til barn og elever, skulle fungere som inspirasjon og en rettesnor for kommunene. Økt *kompetanse* skulle redusere uønskede variasjoner og sikre et bedre tilpasset tilbud til alle barn og elever, mens økt *kapasitet* først og fremst forstås som en forbedring av hvordan tilgjengelig kompetanse kan organiseres for å

gi mest mulig nytte. Disse inngangene gir et overordnet rammeverk for å vurdere hvordan ambisjonene i meldingen er blitt realisert.

Når vi nå gjør opp status, har det gått fem år siden meldingen ble lagt frem. Denne tidsrammen påvirker hva det er rimelig å forvente av endringer. På den ene siden er fem år lenge nok til at nasjonale føringer, lovendringer og større kompetansesatsinger bør ha satt spor i sektoren. På den andre siden er fem år et relativt kort tidsrom for å få til strukturelle og kulturelle endringer i komplekse tjenester. Endringer i praksis forutsetter ofte stabilitet over tid, tilstrekkelig kapasitet, kompetanse i førstelinjen og en tydelig ledelsesforankring. Effekter på barn og elevers trivsel og utbytte av opplæringen lar seg ofte først måle etter lengre tid. Bildet påvirkes også av en rekke faktorer som er utenfor barnehagens og skolens direkte kontroll.

Kunnskapsoppsummeringen gir derfor først og fremst innsikt i tendenser og utviklingstrekk fem år etter meldingen. Kunnskapsoppsummeringen belyser hvordan sektoren har arbeidet for å følge opp ambisjonene i tett på-meldingen, hvilke grep som ser ut til å ha bidratt i ønsket retning, og hvor det fortsatt er betydelige utfordringer og variasjoner i praksis.

Tidsrammen på fem år innebærer også at enkelte spørsmål fortsatt står åpne, og det er visse områder vi har begrenset kunnskap om nå. Det gjelder særlig hvordan endringer i kompetanse, organisering og arbeidsformer påvirker barn og elever med behov for tilrettelegging, og hvordan ulike former for tilpasning virker over tid.

1.3 Datagrunnlag, kilder og avgrensninger

Dette er ikke en systematisk kunnskapsoppsummering, men snarere en sammenstilling av et bredt og sammensatt kunnskapsgrunnlag. Formålet har vært å gi et overblikk over status for arbeidet med tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i barnehage, skole og SFO fem år etter tett på-meldingen, med særlig vekt på hvordan ambisjoner, rammebetingelser og praksis henger sammen. Dette har også vært et viktig utgangspunkt for vurderingene vi gjør i kapittel 9, der vi ser på sammenhengen mellom kunnskapsgrunnlaget og hvilke implikasjoner funnene våre har for den videre oppfølgingen til nasjonale utdanningsmyndigheter.

For å belyse både utviklingstrekk, variasjoner og vedvarende utfordringer har vi brukt ulike kilder og data. Kunnskapsgrunnlaget bygger på forskning, evalueringer og kunnskapsoppsummeringer gjennomført i perioden etter tett på-meldingen, blant annet evalueringen av *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*, forskning knyttet til prosjektet *Tett på – nye kompetansefellesskap i skole, barnehage og PPT* og publikasjoner fra Senter for spesialpedagogisk forskning og inkludering (SpedAims) og Kunnskapssenter for utdanning. Erfaringer fra pilotkommuner og oppfølgingsarbeid tre år etter følgeforskningen gir i tillegg praksisnær innsikt i hvordan inkluderende arbeid kan organiseres og videreføres over tid.

Rapporten består også av innspill fra sentrale aktører i sektoren, blant annet bruker- og interesseorganisasjoner, profesjonsorganisasjoner, statlige aktører og statsforvaltere. Videre inngår resultater fra spørreundersøkelser rettet mot kommunale og fylkeskommunale PP-tjenester, barnehager og skoler. I tillegg har vi benyttet tilgjengelig statistikk og registerdata fra blant annet Grunnskolens informasjonssystem (GSI), Basil og VIGO samt årsrapporter fra statsforvalterne.

Oversikt over kilder og kildetyper:

Kildetyper	Kilder/bidragstypene
Innspill fra andre direktorat (vedlegg 1)	Statped
Innspill fra eksterne aktører (vedlegg 2)	Barneombudet, Elevorganisasjonen, Fagforbundet, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), fylkesutdanningsdirektørene, KS, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Sametinget, Skolelederforbundet Unge funksjonshemmede (UngFunk), Utdanningsforbundet
Spørreundersøkelser	Spørsmål til Barnehage-Norge og Skole-Norge, fullskala spørreundersøkelse blant ledere av kommunale og fylkeskommunale PP-tjenester (Haukanes mfl., 2026)
Statistikk og data	VIGO, GSI, BASIL
Årsrapporter	Årsrapporter fra statsforvalterne og Statped
Partnerskap og kompetanseutvikling	Partnerskapsrapporter fra kompetanseløftet
Forskning, NOU-er og annen litteratur	Se litteraturlisten

I tråd med føringer i oppdraget har vi mottatt viktige innspill fra Statped i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget. Statped har gjennom oppdrag 2025 -003 i deres tildelingsbrev bidratt med en egen kunnskapssammenstilling basert på erfaringsbasert kunnskap fra rådgivernes arbeid i sektoren, Statped-undersøkelsen fra 2024, innsikt fra *Spør-oss*-tjenesten og årsrapport 2024 (se vedlegg 1). I tillegg har Statped gitt innspill til tiltakene vi foreslår i delrapport 2.

Begrensninger i datagrunnlaget

Kunnskapsgrunnlaget gir et bredt bilde av utviklingen i sektoren, men har også tydelige begrensninger. Tett på-meldingen retter mest oppmerksomhet mot grunnskolen, noe som også gjenspeiles i forskningen, statistikken og innspillene som foreligger. Dette gjør at tilgangen på systematisk og sammenlignbar kunnskap varierer mellom barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Det finnes også begrenset kunnskap om innholdet og kvaliteten i tilbudet til barn og elever med behov for individuell tilrettelegging. Pågående forskningsprogrammer, særlig innen SpedAims, vil derfor være viktige for Udir å følge framover.

Samlet sett gir kunnskapsgrunnlaget et solid, men ikke uttømmende bilde av status og utvikling. Styrken i kunnskapsoppsummeringen ligger i bredden av kilder og i kombinasjonen av forskning, statistikk og praksisnære erfaringer. Samtidig innebærer kunnskapsavgrensningene at enkelte spørsmål fortsatt står åpne, og at funnene må forstås som et utgangspunkt for videre vurderinger og dialog.

1.4 Sammendrag av hovedfunn

Denne kunnskapsoppsummeringen gir en felles status for arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging for barn og elever med særskilte behov. Nedenfor løfter vi fram sentrale utviklingstrekk som må

ses i lys av tett på- meldingens handlingsteori og nøkkelordene *kvalitet, kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet*.

Ambisjonene i tett på-meldingen kan forstås som at dersom kvaliteten i det ordinære pedagogiske tilbudet styrkes gjennom økt mangfolds- og tilretteleggingskompetanse, bedre systematikk og tidligere innsats, vil flere barn og elever få tilfredsstillende utbytte innenfor fellesskapet, og behovet for unødvendige sær løsninger vil avta. Samtidig skulle bedre kvalitet på den spesialpedagogiske innsatsen sikre at barn og unge får en bedre utvikling og lærer mer. Kunnskapsoppsummeringen viser at sektoren i stor grad har tatt disse ambisjonene på alvor.

1.4.1 Forskning og utvikling etter tett på-meldingen

I perioden etter stortingsmeldingen har Udir satt i gang flere prosjekter som bidrar til å styrke kunnskapen om inkludering, tidlig innsats og spesialpedagogikk i våre sektorer. Prosjektene har særlig rettet seg mot det systemiske arbeidet i barnehage, skole og PPT. To store evalueringsoppdrag har fulgt den statlige støtten til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og skole; Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og evalueringen av den nye kompetansemodellen. Vi har også satt i gang prosjekter som belyser PP-tjenestens arbeid i barnehage og skole. Et av dem er *Tett på*, et modellutprøvningsprosjekt i tre kommuner, der sluttrapport foreligger i mai/juni 2026.

Også andre prosjekter har bidratt med viktige perspektiver. Det gjelder blant annet del 1 av pilotene for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO. Gjennom undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge* har vi fått innsikt i PP-tjenestens arbeidshverdag og kapasitet etter tett på-meldingen. Et annet stort prosjekt er evalueringen av fagfornyelsen. Der har vi ikke sett konkret på det spesialpedagogiske tilbudet, men likevel fått innsikt i elevenes møte med den nye læreplanen.

Tett på-meldingen har bidratt til å styrke kunnskapsgrunnlaget, særlig ved etableringen av SpedAims som er et nasjonalt forskningssenter innen spesialpedagogikk og inkludering. Senteret har som mål å bygge robuste forskningsmiljøer, utvikle forskningsbasert kunnskap som kan komme praksisfeltet til gode, og gjøre spesialpedagogisk forskning bedre og mer relevant. Det foreligger per i dag relativt få publikasjoner fra SpedAims, men senterets prosjekter vil i tiden fremover bidra med ny kunnskap og flere perspektiver på tilbudet barn og elever mottar. For Udir vil det være spesielt viktig å få større forståelse av barn og elevers møte med tilbud og opplæring i barnehage og skole.

1.4.2 Betydelig satsing på kompetanse

Kompetansesituasjonen i barnehage og skole har endret seg betydelig siden tett på-meldingen. Den kollektive etterutdanningen i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er godt kjent og brukt i barnehager og skoler, og rekordmange lærere har deltatt i videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk og andre temaområder knyttet til tidlig innsats. De nye kompetansem modellene har etablert et mer varig og forutsigbart system for kompetanseutvikling i barnehage og skole og har ført til mer refleksjon, et felles begrepsapparat og større oppmerksomhet rettet mot brede temaer som inkludering og tidlig innsats mange steder. Samtidig ivaretas ikke spesialpedagogisk spisskompetanse fullt ut innenfor rammene av kollektiv kompetanseutvikling.

I etterutdanningstilbudene er lærerutdanningene den viktigste partneren for barnehager og skoler, også i kompetanseløftet. Lærerutdanningene har ikke alltid tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse til å støtte lokale utviklingsprosesser innenfor rammen av kompetanseløftet. Det kan også ha betydning for valg av temaer i partnerskapene og videre for hvilke erfaringer som tilbakeføres til lærerutdanningene i det såkalte doble formålet.

Til tross for omfattende satsing på videreutdanning og kollektive kompetansetiltak i spesialpedagogikk rapporteres det fortsatt om betydelig lokal kompetansemangel, særlig knyttet til høyfrekvente vansker som ADHD, autismespekterforstyrrelser og sosioemosjonelle vansker. Kunnskapsoppsummeringen viser også at vi

vet lite om de lærerne som har tatt videreutdanning i spesialpedagogikk. Det er uvisst om denne kompetansen brukes i møte med elever med vedtak om ITO, eller i det ordinære tilbudet.

1.4.3 Styrket kultur for inkluderende praksis, men fortsatt store variasjoner

Arbeidet med tidlig innsats er styrket i perioden etter tett på-meldingen. Kunnskapsgrunnlaget indikerer at ansatte i barnehage og skole i større grad enn før setter spørsmålstegn ved egen praksis og er mer bevisste på hvordan faktorer som organisering, undervisning og relasjoner påvirker arbeidet med inkludering av barn og elever. Den positive utviklingen viser seg også ved at flere elever mottar ITO i klassefelleskapet, i tråd med meldingens budskap om en inkluderende praksis. Mange PP-tjenester mener videre at de jobber tettere på barnehager og skoler enn tidligere, og både barnehagestyrere og skoleledere opplever at de er tidligere inne og jobber mer forebyggende.

En rekke innspill og kunnskapsgrunnlaget ellers viser likevel at praksis varierer. Det er store forskjeller mellom skoler og kommuner i andelen elever med vedtak om ITO, hvor omfattende vedtakene er, og hvordan ITO organiseres. Vi kan anta at barn og elever fortsatt får ulike tilbud avhengig av hvor de bor, og hvilken barnehage/skole de går på.

1.4.4 Uvisst om kvaliteten på opplæringstilbudet er blitt bedre

Tett på-meldingen skisserer et ambisiøst målbilde. Et mangelfullt datagrunnlag og en kompleks virkningskjede med mange påvirkningsfaktorer gjør det vanskelig å slå fast om tilbudet til barn og elever har blitt bedre etter at meldingen kom. Overgangen til den femårige lærerutdanningen og den omfattende deltakelsen i kompetansetilbud tilsier at lærernes kompetanse har økt, og at det vil kunne medføre endringer i praksis. Samtidig har barne- og elevgruppens behov blitt mer komplekse og sammensatte.

De nasjonale tallene viser at andelen barn og elever som mottar spesialpedagogisk hjelp og ITO har vært stabil de siste årene, men at størrelsen på vedtakene har økt. Nasjonale tall viser også at flere barn og elever mottar spesialpedagogisk hjelp og ITO i det ordinære tilbudet. Vi vet ellers ikke så mye om hvordan utbyttet av opplæringen for elevene med behov for tilpasninger har utviklet seg de siste årene. Overordnet viser resultater fra nasjonale og internasjonale undersøkelser en økende andel elever på laveste mestringsnivå. Samtidig har resultatene på nasjonale prøver på ungdomstrinnet blitt noe bedre de siste årene.

Rammene for den ordinære opplæringen, slik de kommer til uttrykk i læreplanene, kan også være utfordrende for mange elever. Sluttrapportene fra evalueringen av fagfornyelsen indikerer at en relativt stor andel elever på ungdomstrinnet strever med å oppfylle læreplanenes krav til dybdelæring og abstrakt tenkning. Forskerne mener at god pedagogisk oppfølging kan avhjelpe noe, men peker samtidig på at mange dem som strever, trolig vil fortsette å gjøre det innenfor dagens skolesystem.

Når det gjelder tidlig innsats, oppgir så å si alle skoler at de gjennomfører intensiv opplæring på 1.-4. trinn. Dette viser at det faktisk har skjedd en endring i perioden. Det er gjort enkelte intervensjonsstudier, men det trengs fortsatt mer kunnskap om hvordan denne opplæringen gjennomføres i praksis, og hvilken virkning den har for elevene. Det trengs også mer kunnskap om hvordan ITO gjennomføres i praksis, og hvordan det påvirker elevens trivsel og læringsutbytte. SpedAims har startet et forskningsprosjekt der de undersøker effekten av ITO ved å sammenligne grupper av elever som får, og som ikke får individuelt tilrettelagt opplæring. Dette prosjektet blir det viktig å følge med på.

1.4.5 Manglende språk- og kulturkompetanse i møte med samiske barn og elever

Selv om det finnes positive utviklingstrekk når det gjelder barn og unges medvirkning i saker som angår dem, og tidligere iverksetting av tiltak, viser kunnskapsgrunnlaget at samiske barn og elever fortsatt risikerer å få et mindre tilpasset og inkluderende tilbud enn barn og elever som tilhører majoritetsbefolkningen. For samiske barn og elever forsterkes disse utfordringene ytterligere av mangel på språk- og kulturkompetanse i sektoren. Tilgangen på samiske læremidler, kartleggingsverktøy og spesialpedagogisk kompetanse er fortsatt begrenset, og mange kommuner er avhengige av bistand fra SEAD (samisk spesialpedagogisk støtte) for å kunne gi et likeverdig tilbud.

Innholdet i denne rapporten ble konsultert Sametinget 30. januar 2026. Sametingets posisjonsnotat, referat og protokoll fra møtet er vedlagt oversendelsen til departementet (se vedlegg 3).

1.4.6 Presset kapasitet i utdanningssektoren

Et inntrykk som kommer frem i denne utredningen er at ulike aktører i utdanningssektoren opplever at ressurser og kapasitet i mindre grad enn tidligere strekker til. Dette viser seg i form av ulike utfordringer på de ulike nivåene. I barnehagene er bemanningssituasjonen vedvarende, og mangelen på kompetanse øker. En særlig utfordring er mangelen på barnehagelærere, og nedgangen i søkere til barnehagelærerutdanningene. I SFO har antallet barn økt betydelig uten at antall ansatte har blitt økt tilsvarende, selv om misforholdet ble redusert i 2025. Også i grunnskolen opplever mange lærere en mer krevende arbeidshverdag, til tross for at bemanningssituasjonen i grunnskolen har blitt styrket de siste årene, med en økning i lærertetthet og vekst i antall assistenter. PPT opplever på sin side å ha fått flere oppgaver knyttet til systemarbeid uten at dette har bidratt til en nedgang i sakkyndighetsarbeid eller blitt fulgt av en kapasitetsøkning.

1.4.7 Ulike utgangspunkt i kommunene

Et gjennomgående tema i innspillene vi har mottatt, er bekymringer for en anstrengt kommuneøkonomi, og hvordan dette rammer arbeidet med tidlig innsats, inkludering og individuell tilrettelegging. Mange kommuner opplever strammere økonomiske rammer, samtidig som det er en forventning om effektivisering. Samtidig har kommunene allerede svært ulike utgangspunkt for å oppnå målsetninger om å videreutvikle praksisen sin i tråd med nasjonale målsetninger, og for å etterleve lovkrav. Mens enkelte kommuner er tett koblet på barnehagene og skolene, har en klar styring av kvalitetsarbeidet og sikrer oppfølging av lovkrav, er eierrollen mindre uttalt i andre kommuner. Evalueringen av kompetanseløftet viser at mange små kommuner mangler kapasitet og profesjonelle strukturer for kvalitetsoppfølging og ledelsesstøtte, noe som svekker deres mulighet til å omsette statlige mål og kompetansetiltak i praksis. Dermed ser det fremdeles ut til å være slik at kommunene som allerede har gode forutsetninger, får størst utbytte av satsinger og virkemidler, mens de som i utgangspunktet har størst behov for støtte, får minst nytte av ordningene.

2 Kompetanse – den viktigste innsatsfaktoren i tilbudet til barn og elever

Hovedfunn i dette kapittelet:

- Lærerutdanningene bør i større grad ruste studentene for elevmangfold og tidlig innsats
- Deltakelsen i etter- og videreutdanning har vært omfattende i perioden, også innenfor temaer knyttet til inkludering og spesialpedagogikk
- Tilfredsheten med videreutdanningstilbudene er høy, men få eiere har lagt planer for hvordan kompetansen skal tas i bruk
- Den nye kompetansemodellen har utviklet seg til å bli en stabil og forutsigbar infrastruktur for kompetanseutvikling/etterutdanning i barnehage og skole, men kvaliteten i det lokale samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren varierer
- Temavalgene i etterutdanningstiltak i kompetanseløftet er ofte brede, men ikke alltid dype. Temaet inkludering vinner ofte frem på bekostning av mer spissede spesialpedagogiske temaer
- Måloppnåelsen i kompetanseløftet hemmes stedvis av svak lokal kapasitet, ustabil bemanning og uklar rolleforståelse, særlig når det gjelder PPTs og Statpeds involvering i partnerskapene

Situasjonsbildet beskrevet i tett på-meldingen

Tidlig innsats og styrking av kompetanse nært barn og elever

Tett på-meldingen løfter tidlig innsats frem som et grunnleggende premiss for hele utdanningsløpet. Det er et sentralt poeng at tidlig innsats krever kompetanse i det ordinære tilbudet. Lærere og barnehagelærere må ha kunnskap om kartlegging, tilpasset opplæring, progresjon, observasjon og vurdering. Tidlig innsats knyttes tett til profesjonsfellesskapenes evne til å bruke faglig skjønn, relevante verktøy og forskningsbasert kunnskap i møte med mangfoldet av barn og elever.

Ifølge tett på-meldingen varierer kompetansen i barnehager, skoler og lokale støttesystemer mye, og denne variasjonen påvirker barn og elevers muligheter for å få tidlig og riktig hjelp. Derfor fremhever meldingen behovet for å styrke den spesialpedagogiske og inkluderende kompetansen «tett på» barna og elevene. Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er meldingens hovedvirkemiddel for å heve kvaliteten i sektoren, og skal omfatte alle deler av utdanningsløpet, det vil si barnehage, grunnskole, videregående opplæring og PP-tjenesten (kap. 5). I tillegg skal kompetanseutviklingen være praksisnær, langsiktig og basert på lokale behov, i tråd med prinsippene i den nye kompetansemodellen.

Meldingen peker på flere utviklingsbehov i sektoren. For det første understrekes behovet for å styrke kapasiteten og kompetansen i PP-tjenesten, særlig når det gjelder det systemrettede arbeidet som skal bidra til å utvikle kvaliteten i den ordinære opplæringen. Videre fremheves viktigheten av et tettere og mer forpliktende tverrfaglig samarbeid mellom tjenester, slik at «laget rundt barnet/eleven» kan gi helhetlig og koordinert støtte. Meldingen viser også til at barnehager og skoler trenger mer spesialpedagogisk kompetanse i det ordinære tilbudet og styrket kompetanse i inkluderende praksis og tilpasset opplæring.

Et annet sentralt poeng er behovet for å redusere avhengigheten av assistenter i oppfølgingen av elever med særskilte behov (kap. 5.3.1, s. 64). Målet er at faglig kvalifiserte ansatte i større grad skal ta ansvar for denne oppfølgingen, slik at elevene får støtte av personale med relevant pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse. Meldingen fremhever samtidig betydningen av god lederkompetanse, i og med at det er avgjørende for å etablere strukturer som fremmer systematisk kvalitetsarbeid, kontinuerlig utviklingsarbeid og sterke profesjonsfellesskap som kan drive praksis i en mer inkluderende og kunnskapsbasert retning.

2.1 Situasjonsbildet før tett på-meldingen

Tett på-meldingen understreker behovet for bedre tidlig innsats og spesialpedagogisk kompetanse tett på barn og elever. Dette kapittelet viser at barnehager og skolars deltakelse i etter- og videreutdanning i årene etter meldingen har vært omfattende. Gjennom den nye kompetansemodellen er det også bygget en stadig mer robust desentralisert infrastruktur for kompetanseutvikling. Likevel gjenstår flere utfordringer. Variasjon i kvalitet, manglende planer for bruk av kompetansen og svak lokal kapasitet påvirker måloppnåelsen og til syvende og sist tilbudet til barn og elever.

I årene før tett på-meldingen var det allerede gjennomført flere reformer som skulle styrke bemanning, kompetanse og kvalitet i barnehage og skole. Likevel tegnet meldingen et bilde av en sektor der utfordringer fortsatt var tydelige, særlig når det gjaldt variasjoner i kompetanse og organisering. For å forstå hva meldingen bygde videre på, og hvorfor de nye tiltakene var nødvendige, beskriver vi derfor kort noen viktige utviklingstrekk i sektoren forut for meldingen, blant annet normene for bemanning og pedagogtetthet, utviklingen av lærerutdanningene og tidligere kompetansesatsinger.

2.1.1 Normstyring av bemanning og kompetanse i barnehage og skole

I barnehagene er både bemanning og pedagogtetthet regulert fra 2018. Bemanningsnormen klarer de fleste barnehagene å oppfylle, men én av tre strever med å innfri pedagognormen. Andelen som oppfyller pedagognormen, har dessuten falt fra 71 prosent i 2021 til 65 prosent i 2025. På landsbasis har vi et underskudd på over 2 800 barnehagelærere.¹

I skolene viser norm for lærertetthet derimot en positiv utvikling over tid, og ni av ti offentlige grunnskoler oppfyller normen i inneværende skoleår.² Lærerressurser til individuelt tilrettelagt opplæring telles ikke med når lærertettheten ved en skole beregnes, og det sikrer at ressursene til spesialundervisning ikke går på bekostning av normtallet for ordinær undervisning, og omvendt. Vi skriver mer om normstyring- og bemanning i kapittel 3 og 5.

2.1.2 En trinnbasert og femårig lærerutdanning

Lærere i grunnskolen har ulike forutsetninger for å arbeide med elever med særskilte behov, og flere studier viser at lærerutdanningene i begrenset grad gir studentene tilstrekkelig kompetanse om tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging (Antonsen mfl., 2020). Samtidig peker nyere forskning på en utvikling mot en mer inkluderende forståelse av tilpasset opplæring, der lærerens rolle i profesjonsfellesskapet vektlegges (Skeie mfl., 2022; Yttergård og Vennebo, 2023).

Reformene i grunnskolelærerutdanningen i 2010 og 2017 hadde som mål å styrke lærerprofesjonen. Reformen i 2010 innebar at studentene måtte velge hovedløp (1.–7. eller 5.–10. trinn). I 2017 ble utdanningen utvidet til et femårig masterløp. Ifølge en internasjonal ekspertgruppe nedsatt av NOKUT (APT) skulle masteromleggingen styrke lærerutdanningen som profesjonsutdanning gjennom bedre integrasjon av forskning, fag og praksis.³

OECDs TALIS-undersøkelse (White mfl., 2025) viser at lærere med masterutdanning er mer tilfredse med det faglige innholdet enn lærere utdannet før reformen. Likevel opplever mange at de ikke er godt nok forberedt på elevmangfoldet og på elevenes sosiale og emosjonelle behov. TALIS-funnene samsvarer med NOKUTs evaluering av grunnskoleutdanningene fra 2024, der kandidatene rapporterer om god undervisnings- og forskningskompetanse, men svakere kompetanse i mangfold, inkludering og tilpasset opplæring (NOKUT, 2024). I barnehagene viser TALIS Starting Strong-undersøkelsen et lignende mønster: De ansatte etterlyser

¹Bemanningsnormen slår fast at det skal være én ansatt per tre barn under tre år og én per seks barn over tre år, mens pedagognormen krever én pedagog per syv barn under tre år og én per fjorten barn over tre år (udir.no).

²GSI viser at 92 prosent av offentlige grunnskoler oppfyller normen på 1.–4. trinn, mens henholdsvis 95 og 88 prosent oppfyller den på 5.–7. trinn og 8.–10. trinn (udir.no).

³Internasjonal rådgivningsgruppe for grunnskolelærerutdanningene | NOKUT

mer kompetanse om flerspråklige barn og barn med særskilte behov, samtidig som de rapporterer om både høy trivsel og økende stress (Gjerustad mfl., 2025).

Innspill fra blant annet Statped og brukerorganisasjoner understreker et fortsatt behov for å styrke lærerutdanningene, særlig på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Det etterlyses mer konkrete og anvendbare perspektiver på tilpasset opplæring og inkluderende praksis samt økt kompetanse i praktisk pedagogikk, spesialpedagogikk og universell utforming. Flere, blant annet Unge funksjonshemmede, peker også på behovet for at lærere vet hvor de kan søke råd om tilrettelegging for elever med sjeldne diagnoser eller spesifikke lærevansker. Samlet sett peker både forskning og innspill på vedvarende utfordringer når det gjelder lærerutdanningens evne til å forberede studentene på kompleksiteten i dagens skole.

2.1.3 Statlig initiert etter- og videreutdanning

Kompetansen i barnehage og skole bygges gjennom rekruttering og ansattes deltakelse i etter- og videreutdanning. Mens videreutdanning gir lærere formell, studiepoenggivende kompetanse, styrker etterutdanningen deltakernes eksisterende ferdigheter uten formell uttelling.

Formell kompetanseutvikling gjennom videreutdanning

Strengere kompetansekrav fra 2009 og innføringen av den femårige grunnskolelærerutdanningen skapte et betydelig behov for videreutdanning blant lærere. Mange lærere hadde undervisningskompetanse, men manglet formell faglig fordypning i kjernefagene. Den nye lærerutdanningen med større spesialisering og færre fag enn tidligere forsterket behovet.

Dette la grunnlaget for etableringen av Kompetanse for kvalitet (KfK), en nasjonal videreutdanningsordning for lærere og skoleledere. Ordningen tilbød 15–30 studiepoeng med stipend- eller vikarordning og har styrket lærernes faglige fordypning i sentrale fag som norsk, matematikk, engelsk, samisk og norsk tegnspråk. Andelen lærere uten nødvendig faglig fordypning er redusert til 12 prosent i norsk, 16 prosent i matematikk og 28 prosent i engelsk i 2024/25. Dette har også kommet elever med individuelt tilrettelagt opplæring til gode.

I barnehagen ser vi en tilsvarende utvikling. Økte kompetansekrav og tydeligere kvalitetsforventninger førte til satsingen Kompetanse for fremtidens barnehage, som har lagt til rette for både videreutdanning, etterutdanning og lokal kompetanseutvikling. Også her har deltakelsen vært høy på tvers av stillingsgrupper. Videreutdanning har dermed blitt en sentral kanal for å sikre nødvendig faglig fordypning i både barnehage og skole, i takt med økte krav til formell kompetanse og mer spesialisert grunnutdanning.

I videregående opplæring gjelder i utgangspunktet de samme kompetansekravene som på ungdomstrinnet, men det kan gjøres unntak dersom det gir elevene et bedre opplæringstilbud. Tall fra udir.no viser at om lag 40 prosent av lærerne i videregående har universitets- eller høyskolelærerutdanning med pedagogisk utdanning, og at 40 prosent har lavere universitets- eller høyskoleutdanning med pedagogisk utdanning. Nær 9 prosent har høyere eller lavere UH-utdanning uten pedagogisk utdanning. De resterende står oppført med videregående opplæring som utdanningsbakgrunn.⁴

Ny kompetansemodell for etterutdanning i barnehage og skole

I perioden før og etter stortingsmeldingen ble også en statlig initiert modell for etterutdanning innført i sektorene våre. En desentralisert kompetansemodell skulle gi et mer varig og lokalt forankret system for kompetanseutvikling, etter at erfaringer fra tidligere nasjonale satsinger viste begrenset praksisendring (Fossestøl mfl., 2026). Modellen, som ble introdusert i 2017, ble først innført i grunnopplæringen og senere utvidet til barnehagen (REKOM), fag- og yrkesopplæringen (DEKOM Y) og Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i 2020. Felles for ordningene er vektleggingen av kollektiv kompetanseutvikling. Hele barnehagen eller skolen deltar, med utgangspunkt i lokale behov.

⁴Lærere i videregående skole | udir.no

Kompetanseløftet ble innført som en følge av tett på-meldingen og er særlig relevant i denne sammenstillingen.

2.2 Videreutdanning – omfattende satsing i perioden etter tett på - meldingen

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis forbindes først og fremst med kollektiv etterutdanning, men målbildet for satsingen avhenger også av videreutdanningstilbudene som har vært gjennomført i perioden.⁵ Det har vært svært stor søkning til videreutdanning i spesialpedagogikk og til fag som forbindes med tidlig innsats, i årene etter tett på-meldingen. Den formelle rammen rundt videreutdanningstilbudene er KfK, den nasjonale videreutdanningsordningen for lærere og skoleledere fra 2009 til 2025. Frem til 2026 har ikke ansatte i PPT vært en del av målgruppen til KfK.

Samlet sett har spesialpedagogikk vært det klart mest etterspurte faget i både barnehage- og skolesektoren i årene etter meldingen, men det er også stor etterspørsel etter fag som styrker grunnleggende ferdigheter, digital kompetanse, veiledning og ledelse.⁶

2.2.1 Videreutdanning for barnehagelærere: stor interesse for spesialpedagogikk

I lys av nedgangen i antall søkere til barnehagelærerutdanningen er det positivt at mange av dem som allerede jobber i barnehagen, tar videreutdanning og arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU). ABLU er en deltidsutdanning for barnehageansatte som ønsker å kvalifisere seg som barnehagelærer samtidig som de står i jobb.

De øvrige tilbudene om videreutdanning for barnehageansatte er særlig rettet mot barnehagelærere og andre med treårig barnefaglig utdanning med tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (jf. barnehageloven § 25). Fra 2016 til og med studieåret 2025/2026 har målgruppen kunnet søke studier på 30 studiepoeng eller mer innenfor en rekke fagområder. Spesielt mange søkere har ønsket spesialpedagogikk, både til studier på 30 studiepoeng og til masterstudier. Studieåret 2025–26 var det om lag 550 barnehagelærere som fikk tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk, en markant økning fra 70 i 2020. Totalt har nær 2 200 barnehagelærere fått tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk. Barnehageeiere får støtte for å legge til rette for at ansatte kan ta videreutdanning.

2.2.2 Videreutdanning i skolen: høy deltakelse, men svak planlegging for bruk av kompetansen

Spesialpedagogikk har også vært det mest etterspurte videreutdanningstilbudet for lærere i grunnopplæringen de siste årene. Antallet deltakere har økt fra i underkant av 300 lærere i 2020 til over 1 400 i 2024/25. De fleste underviser i grunnskolen og om lag 250 i videregående. Siden 2020 har nær 6 000 lærere fått tilbud om videreutdanning i spesialpedagogikk innenfor KfK. Lærerne som har deltatt, vurderer tilbudene som relevante, selv om spesialpedagogikk skårer noe lavere enn andre fag på praksisnærhet. Flere opplever studiet som for akademisk. Samtidig er motivasjonen høy, og rundt 80 prosent mener at kompetansen de har skaffet seg, har kommet elevene til gode.

Det kreves ingen studiepoeng i spesialpedagogikk for å gi individuelt tilrettelagt opplæring, men lærere som gir ITO, må som hovedregel oppfylle kompetansekravene for lærerstillingen og ha relevant fagkompetanse. Unntaksvis kan andre fagpersoner med relevant høyere utdanning, for eksempel logopeder, synspedagoger, audiopedagoger eller spesialpedagoger uten lærerutdanning, gi ITO dersom dette gir et bedre tilbud til eleven.

⁵Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis | udir.no

⁶I 2025 godkjente Udir 1 512 søknader om videreutdanning for barnehageansatte. Spesialpedagogikk er det mest etterspurte fagområdet, med 569 godkjente søknader, etterfulgt av veiledning (376), barnehageledelse (110) og barnehagevitenskap (99). For lærere ble 5 815 søknader om videreutdanning godkjent. Også her er spesialpedagogikk mest etterspurt (1 418 godkjente søknader), mens matematikk (544), norsk (525) og engelsk (444) følger etter.

Det er altså ikke slik at lærere videreutdanner seg innenfor spesialpedagogikk fordi de skal oppfylle et konkret kompetansekrav for å kunne undervise i ITO. Mest sannsynlig er den store etterspørselen derfor et uttrykk for læreres ønske om mer kompetanse i det daglige arbeidet med elevene. Vi vet ikke om deltakerne bruker kompetansen i individuelt tilrettelagt opplæring eller for å tilpasse den ordinære opplæringen. Antakelig gjør de begge deler.

Statsforvalternes partnerskapsrapporter fra kompetanseløftet viser at kun én av fem skoleeiere kobler etterutdanningstilbudene i kompetanseløftet til de ansattes videreutdanning i spesialpedagogikk. Selv om ny opplæringslov og ny rammeplan har økt bevisstheten om inkludering i perioden, viser evalueringen av kompetanseløftet at utviklingsarbeidet hemmes av mangel på tid, stabil bemanning, ressurser og strukturert implementering flere steder (Wendelborg mfl., 2026). Brukerorganisasjoner peker på at knapp bemanning, høyt arbeidspress og begrenset kapasitet reduserer muligheten for å omsette kompetanse til systematisk praksis i barnehage og skole (se innspill fra Fagforbundet, Skolelederforbundet og Barneombudet i vedlegg 2).

2.3 Etterutdanning – funn fra evalueringene av den nye kompetansemodellen og kompetanseløftet

Den nye kompetansemodellen, som ble innført fra 2017, er både et sett med tilskuddsordninger og en modell for hvordan statlig finansiert etterutdanningstiltak i skolen skal gjennomføres. Den desentraliserte ordningen for kompetanseutvikling i skolen (ofte kalt "DEKOM S" eller "desentralisert ordning") var en oppfølging av Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Den kjennetegnes av kollektiv kompetanseutvikling basert på lokale behov i et likeverdig partnerskap med universitets- og høyskolesektoren. For å få kunnskap om hvordan den desentraliserte modellen og kompetanseløftet virker i praksis, har Udir fått gjennomført evalueringer i perioden etter tett på-meldingen.

2.3.1 Ny kompetansemodell: mer robust struktur for kollektiv etterutdanning i barnehage og skole

OsloMets evaluering av den nye kompetansemodellen for skole omfattet også oppfølgingsordningen og den desentraliserte ordningen for yrkesfag. Sluttrapporten fra evalueringen konkluderer med at statlige myndigheter har lyktes i å etablere en regional infrastruktur for kompetanse- og kvalitetsutvikling som fremstår mer langsiktig, helhetlig og robust enn tidligere satsinger. Ordningene har utviklet seg over tid og har vært støttet av forutsigbar finansiering, noe som har gjort det enklere å etablere samarbeid, tydelige roller og gjensidig tillit. Forskriftsfesting i 2021 styrket strukturen ytterligere, slik at ordningene nå vurderes som mer stabile og legitime og i stand til å håndtere flere og større oppgaver enn tidligere. De tre ordningene har ulike formål, men utfyller hverandre i arbeidet med kompetanse- og kvalitetsutvikling i grunnopplæringen (Fossestøl mfl., 2026).

Oppfølgingsordningen retter seg i praksis mot små kommuner med vedvarende svake resultater og begrenset kapasitet. Evalueringen viser at ordningen gir bedre struktur og samarbeid, men at den ikke kan løse de grunnleggende utfordringene disse kommunene står i. For at de skal få fullt utbytte av kompetanseordningene, kreves en aktiv skoleeier med tilstrekkelig kapasitet, noe mange av disse kommunene mangler.

Den desentraliserte ordningen for yrkesfag skal styrke fylkeskommunenes arbeid med praksisnær og lokalt forankret kompetanseutvikling. Ordningen, som er av begrenset størrelse, beskrives som fleksibel og lite byråkratisk, og tiltakene bygger på lokale behov og tett samarbeid med arbeidslivet. En viktig forskjell fra ordningen i grunnskolen er at fylkeskommunen selv forvalter tilskuddene.

Den desentraliserte ordningen for skole er den mest omfattende av de tre. Målet er å styrke skoleeierens ansvar og sikre bedre samhandling/partnerskap mellom kommuner og UH-institusjoner. Kommunene skal sammen analysere behov, prioritere tiltak og lære av hverandre, mens statsforvalteren leder samarbeidet og

forvalter midlene. Ordningen gir bedre forankring og mer helhetlig utviklingsarbeid, men er i seg selv ikke tilstrekkelig til å sikre varig kvalitetsutvikling. Ordningen kan ses på som både en tilskuddsordning, et system for representasjon og en måte å fatte beslutninger på om hvilke partnerskap som skal motta støtte.

Evalueringen viser at den nye kompetansemodellen markerer et skifte fra tidsavgrensede satsinger til mer stabile og forutsigbare strukturer. Samtidig varierer kvaliteten på de lokale partnerskapene mellom UH-institusjoner og skoleeiere, og de som tar etterutdanningene, vurderer samarbeidet mindre positivt enn skoleeierne og UH-institusjonene gjør. Formålet om at erfaringer fra partnerskapene også skal bidra til å styrke lærerutdanningene, er krevende å oppfylle i praksis. Et tydelig funn i evalueringen er at krav om bred deltakelse kan føre til at partnerskapene arbeider med bredere pedagogiske temaer, gjerne knyttet til læreplanarbeid, vurdering, inkludering og digitalisering. Dette kan gjøre tiltakene mindre fagspesifikke og reiser spørsmål om bredden går på bekostning av mer målrettede faglige satsinger (Fossestøl mfl., 2026).

2.3.2 Stor aktivitet i kompetanseløftet, men varierende kvalitet i partnerskapene

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis ble initiert med tett på-meldingen, og i perioden fra 2021 har NTNU Samfunnsforskning evaluert satsingen. Evalueringsoppdraget har ikke omfattet videreutdanning i spesialpedagogikk, som har hatt et stort omfang i perioden.

Evalueringsens overordnede funn er at kompetanseløftet har bidratt til et tydelig struktur- og samarbeidsløft for lokal og kollektiv kompetanseutvikling innenfor spesialpedagogikk og inkludering. Dette er et funn som deles med evalueringen av den desentraliserte ordningen for skole (DEKOM S). Samtidig finner NTNU Samfunnsforskning at praksisvirkningene er ujevne, og at den spesialpedagogiske spisskompetansen i liten grad er flyttet nær praksisfeltet. Kvaliteten og relevansen i partnerskapene mellom UH-institusjoner og barnehage-/skoleeiere varierer. Sluttrapporten fra evalueringsoppdraget viser hvordan ordningen har gått fra en etableringsfase med usikkerhet om formål og roller til en institusjonalisering, der flere kommuner integrerer satsingen i utviklingsplaner, etablerer koordinatorfunksjoner og knytter tiltak til ordinære styrings- og budsjettprosesser. Forskerne peker samtidig på variasjoner i organisering, rolleforståelse, oppfølging og vurderinger av ordningen (Wendelborg mfl., 2026).

Evalueringen viser videre hvordan kompetanseløftet ble lagt inn i infrastrukturen som ble opprettet med DEKOM S og REKOM. Et kjennetegn ved disse ordningene er etableringen av regionale samarbeidsfora, ledet av statsforvalteren, som samler sentrale aktører til drøfting og prioritering av kompetansetiltak og fordeling av tilskuddsmidler. Et viktig aspekt ved modellen er de likeverdige partnerskapene, der kommuner og eiere samarbeider med universitets- og høyskolesektoren om kollektiv kompetanseutvikling. Samtidig har også PPT og Statped en viktig rolle i kompetanseløftet. Evalueringen viser at samarbeidsforaene fungerer som viktige arenaer for koordinering, men at de varierer betydelig i størrelse, sammensetning og faktisk innflytelse. Der forumene er store og sterkt dominert av eiersiden, opplever flere aktører begrenset medvirkning. Representasjonen fra PPT, Statped, private eiere og UH i samarbeidsforaene er varierende – og i enkelte fylker mangelfull. Forskerne mener dette kan utfordre ambisjonen om likeverdige partnerskap og svekke ordningens transparens og legitimitet.

2.3.3 Oppfølging av kompetansebehov: Hvilke temaer prioriteres i kompetanseløftet?

Partnerskapene i kompetanseløftet viser store variasjoner i både kvalitet og tematisk retning. De partnerskapene som lykkes med faglig fordypning, kjennetegnes av tydelig ledelse, klare prioriteringer og avgrensede problemstillinger over tid. Aktiv deltakelse fra PP-tjenesten har vist seg å være spesielt viktig for å sikre spesialpedagogisk dybde, blant annet innenfor språk-, lese- og skrivevansker og autismespekterforstyrrelser. I partnerskap der mange målgrupper involveres og vekten legges på brede temaer, forblir kompetansetiltakene ofte generelle.

PP-tjenestens rolle i partnerskapene er samtidig utydelig og varierende, noe som skaper usikkerhet om tjenesten primært er en kompetanseleverandør eller – mottaker. Kapasitetsutfordringer, store variasjoner mellom kommuner og behov for tydeligere rolleavklaringer begrenser PP-tjenestens mulighet til å bidra systematisk og forebyggende. Selv om PPT-ledere rapporterer om noe styrket kompetanse, mener mange at

tiltakene ikke er godt nok tilpasset tjenestens behov, og at mangel på spisskompetanse i UH-sektoren svekker kvaliteten på partnerskapene. I2Es survey til landets PP-tjenester (Haukanes mfl., 2026) viser at tjenesten selv har et bredt og sammensatt kompetansebehov, der særlig ferdigheter knyttet til arbeid på systemnivå og veiledning av barnehager og skoler løftes frem som sentrale. Mange peker også på behov for styrket juridisk kompetanse, bedre forståelse av læreplanverket og økt innsikt i utfordringer som skolefravær og norsk som andrespråk.

Et gjennomgående funn i evalueringen av kompetanseløftet, er spenningen mellom bredde og fordypning: Kollektive tiltak i tilskuddsordningen retter seg hovedsakelig mot inkluderende praksis, mens individuell videreutdanning i spesialpedagogikk har vokst betydelig og gir mer spesialisert kunnskap. Koblingen mellom disse to sporene er imidlertid svak, og individuell kompetanse integreres sjelden i kollektive utviklingsprosesser. Dermed blir kompetanse ofte personavhengig og i mindre grad institusjonalisert.

Partnerskapsrapportene viser likevel en utvikling mot mer spissede temaer fra 2024. Det kan være temaer som lærevansker, nevroutviklingsforstyrrelser og bekymringsfullt skolefravær. Samtidig prioriteres fortsatt brede temaer som inkluderende miljøer, overgangsarbeid, og lekens betydning. Der partnerskapene lykkes med tematisk spissing, skjer det gjerne etter hvert som samarbeidet modnes.

Evalueringene viser at den nye kompetansemodellen har styrket strukturen for samarbeid og kompetanseutvikling, og at mange UH-ansatte bruker erfaringer fra partnerskapene i lærerutdanningene. Samtidig avhenger realiseringen av det doble formålet – å utvikle både praksisfeltet og lærerutdanningene – av hvem fra UH som deltar. Når utviklingspartnerne ikke har noen tilknytning til lærerutdanningen, svekkes tilbakeføringen av erfaringer og systematiseringen av kunnskap.

2.3.4 Kompetansepakken for inkluderende praksis

Som en del av kompetanseløftet utviklet Udir og Statped en kompetansepakke for inkluderende praksis, med mål om å støtte kommuner og fylkeskommuner i planleggingen og gjennomføringen av systematisk utviklingsarbeid. Målgruppen omfatter eiere, ledere og ansatte i barnehage, grunnskole, SFO, videregående opplæring, PP-tjenesten og andre relevante tjenester.

Evalueringen av kompetansepakken (Østerud mfl., 2026) dokumenterer at den har vært mye brukt. Omtrent fire av ti ansatte i barnehagesektoren har tatt den i bruk, og blant deltakere i partnerskapene i kompetanseløftet er bruken på hele 70 prosent. Pakken brukes hovedsakelig selektivt gjennom enkeltmoduler, ofte som grunnlag for refleksjon og diskusjon i profesjonsfellesskapet. Den oppleves som faglig solid og bidrar til økt bevissthet om inkludering og mangfold. Det er likevel usikkert i hvilken grad den fører til varige endringer i pedagogisk praksis.

Evalueringen viser ellers at kompetansepakken fungerer mer som et støttende verktøy enn som et virkemiddel som i seg selv utløser praksisendring. Effekten ser i stor grad ut til å avhenge av lokal ledelsesforankring, kapasitet og tydelige prioriteringer, og av om bruken inngår i en helhetlig strategi for kompetanseutvikling. Uten ledelsesforankring og oppfølging bidrar pakken først og fremst til økt felles forståelse, og i begrenset grad til systematiske og varige endringer i praksisen nært barn og elever.

2.3.5 Andre funn fra evalueringen av kompetanseløftet

Evalueringen viser at Kompetanseløftet preges av betydelig variasjon i hvordan ordningen praktiseres regionalt og lokalt. Statsforvalterne utøver rollen som bindeledd mellom nasjonale føringer og lokale behov på ulike måter, blant annet som følge av ulik organisering, størrelse og kapasitet i embetene. Dette leder til variasjon i oppfølgingen av kommuner og fylkeskommuner, og i hvordan prinsippene for prioritering og fordeling av midler forstås og anvendes. Disse forskjellene påvirker både kvalitet og målretting av kompetansetiltakene nasjonalt (Wendelborg mfl. 2026).

Også universitets- og høyskolesektorens bidrag varierer. Evalueringen viser at flere UH-miljøer har styrket sin praksisnære kompetanse og samarbeidsstruktur gjennom deltakelsen, men at kapasitet, personavhengighet og geografiske forskjeller i tilgang til spesialpedagogisk kompetanse gjør partnerskapene sårbare. Dette gir

utslag i ujevn kvalitet i tiltakene på tvers av regioner og sektorer (Wendelborg mfl. 2026). Private barnehager og skoler deltar dessuten i mindre grad enn offentlige eiere. De rapporterer om begrenset informasjon, færre møteplasser og svak innflytelse i behovsvurderinger og prioriteringer, noe som utfordrer likeverdet i ordningen og kan bidra til ulik tilgang til kompetansetiltak.

Et gjennomgående funn er at PP-tjenestens egen kompetanseutvikling i liten grad er knyttet til den rollen tjenesten forventes å fylle i det kollektive kompetansesarbeidet. Spisskompetanse som bygges, forblir ofte personavhengig og får begrenset organisatorisk effekt. Samtidig legger sakkyndighetsarbeidet sterke føringer på tjenestens kapasitet. Mange PPT-enheter får derfor ikke en så aktiv rolle i lokale utviklingsprosesser som Meld. St. 6 forutsatte (Wendelborg mfl. 2026).

I barnehagesektoren viser evalueringen at barnehagene i stor grad har tatt i bruk de kollektive kompetansetiltakene, og at satsingen har bidratt til økt bevissthet om inkluderende praksis og tidlig innsats. Samtidig varierer det i hvilken grad kompetansetiltakene fører til endringer i praksis. Mange opplever at arbeid med profesjonsfellesskapet gir bedre faglig språk og styrker felles forståelse, men tid, kapasitet og ustabil bemanning begrenser muligheten for systematisk og langvarig utviklingsarbeid. Et tydelig funn er også at individuell videreutdanning i spesialpedagogikk i liten grad kobles til kollektive utviklingsprosesser, noe som gjør at kompetansen i begrenset grad institusjonaliseres og fortsatt ofte blir personavhengig (Wendelborg mfl. 2026).

I videregående opplæring har Kompetanseløftet bidratt til økt oppmerksomhet om inkluderende praksis og bedre tilrettelegging for elever med sammensatte behov. Fylkeskommunene rapporterer om mer systematisk kompetanseutvikling og et styrket samarbeid mellom skoler, PP-tjenesten og UH-miljøer. Samtidig er det krevende å bringe spesialpedagogisk spisskompetanse tettere på praksis i VGO. PP-tjenesten har begrenset kapasitet til systemrettet arbeid, og mange tiltak får et bredt pedagogisk innhold som går på bekostning av faglig fordypning. Evalueringen peker også her på en svak kobling mellom kollektiv etterutdanning og individuell videreutdanning i spesialpedagogikk, noe som gjør at kompetansen i mindre grad styrker det ordinære opplæringstilbudet (Wendelborg mfl. 2026).

2.3.6 Samlet vurdering og implikasjoner for videre utvikling

Samlet viser kapittelet at kompetanseutviklingen etter tett på-meldingen har vært preget av høy aktivitet og bred deltakelse, særlig gjennom kollektiv etterutdanning i den nye kompetansemodellen og kompetanseløftet. Evalueringene peker på økt oppmerksomhet om inkludering og tidlig innsats samt etableringen av mer stabile strukturer for samarbeid og kompetanseutvikling. Likevel er praksisvirkningene ujevne, og koblingen mellom struktur, innhold og varige endringer i tilbudet nært barn og elever fremstår fortsatt svak. Vi vet ikke om den statlig initierte kompetanseutviklingen skjer på bekostning av den lokalt finansierte kompetanseutviklingen i barnehage, skole og PPT. Vi vet heller ikke om den lokalt finansierte kompetanseutviklingen skjer i samsvar med prinsippene for den nye kompetansemodellen. Dermed er det den statlig initierte kompetanseutviklingen som har vært temaet i dette kapittelet.

Evalueringen av kompetanseløftet omfatter i hovedsak kollektive etterutdanningstiltak og partnerskapsbasert kompetanseutvikling og inkluderer i liten grad læreres og barnehagelæreres formelle videreutdanning. Den store deltakelsen i videreutdanning i spesialpedagogikk og andre fag knyttet til tidlig innsats representerer derfor et betydelig kompetanseløft som ikke fullt ut fanges opp i evalueringen. Det betyr at det samlede bildet av kompetanseutviklingen i sektoren er mer sammensatt enn evalueringen alene viser.

Funnene peker samtidig på en svak kobling mellom individuell videreutdanning og kollektive utviklingsprosesser. Spesialisert kompetanse blir ofte personavhengig og lite systematisert i organisasjonens praksis, noe som begrenser potensialet for bredere kvalitetsutvikling og styrking av det ordinære tilbudet.

Dette peker samlet på at det trengs en tydeligere og mer helhetlig tilnærming til kompetanseutvikling der kollektive tiltak og individuell videreutdanning ses i sammenheng. For å realisere målbildet i tett på-meldingen trengs sterkere lederforankring, klarere rolle- og ansvarsdeling og mer systematisk utnyttelse av tilgjengelig kompetanse. Overgangen til System for kompetanse- og karriereutvikling (SKK) åpner for å styrke helheten,

men det forutsetter at erfaringer fra både kompetanseløftet og videreutdanningsordningene brukes aktivt i den videre utviklingen av kompetansepolitikken.

3 Barnehage

Hovedfunn i dette kapittelet:

- Barnehagens profesjonsfellesskap og organisering, sammen med rammeplanens posisjon, gir gode forutsetninger for å arbeide med tidlig innsats
- Færre søkere til barnehagelærerutdanningene og en vedvarende presset bemanningssituasjon kan gå ut over både det generelle og det tilpassede barnehagetilbudet
- Tilsyn avdekker brudd på reglene om individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp
- En stabil andel barnehagebarn får spesialpedagogisk hjelp. Språkvansker er den vanligste årsaken til vedtak
- Arbeidet med overgangen mellom barnehage og skole er styrket de siste årene
- Barnehagene har fått økt bevissthet om barns rett til et trygt psykososialt miljø

Situasjonsbildet beskrevet i tett på-meldingen

Tett på-meldingen beskriver flere utfordringer i barnehagesektoren. For det første er det store kvalitetsforskjeller mellom barnehager, og ikke alle gir et godt pedagogisk tilbud. Dermed får barna ulike leke-, lærings- og utviklingsmuligheter (kap. 2.3.1, s. 27). Meldingen understreker at alle barn skal ha et inkluderende fellesskap, samtidig som den peker på at mange med språklige, sosiale eller motoriske utfordringer ikke får tilstrekkelig støtte til å delta.

Bemannings- og kompetansemangel er en annen stor utfordring meldingen peker på. Det er mangel på barnehagelærere, høy turnover og få som fullfører utdanningen (kap. 5.2, s. 64). Dermed er det ikke alle barnehager som oppfyller pedagognormen. I tillegg er det behov for mer spesialpedagogisk kompetanse og bedre tverrfaglig samarbeid. Meldingen fremhever at tidlig innsats er avgjørende for å forebygge sosiale forskjeller, men at dagens praksis ikke er systematisk nok. Dessuten virker regjeringens mål om å øke andelen barnehagelærere til 60 prosent innen fem år lite realistisk med dagens utdanningskapasitet og rekrutteringsutfordringer.

Utfordringer knyttet til tilgjengelighet og organisering påvirker også deltakelsen i barnehage. Minoritetsspråklige barn deltar i mindre grad, og det er store forskjeller mellom private og offentlige barnehager. Økonomiske betingelser, som foreldrebetaling og makspris, har også betydning for hvem som deltar.

Tiltakene som foreslås i meldingen, inkluderer

- **kompetanseløft for ansatte:** økt satsing på videreutdanning og etterutdanning, særlig innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis (kap. 5.6)
- **tidlig innsats som prinsipp:** systematisk kartlegging av barns språk og utvikling og tettere samarbeid med helsetjenester og PPT (kap. 2.3)
- **inkluderende fellesskap:** utvikling av verktøy og metoder som sikrer at barn med ulike behov får delta i lek og læring (kap. 2.2.3)
- **styrket bemanning:** gradvis økning i andelen barnehagelærere og bedre rekrutteringstiltak, blant annet gjennom økonomiske insentiver og fleksible utdanningsløp (kap. 5.2)

- **bedre samarbeid med foreldre og lokalsamfunn:** tiltak for å øke deltakelsen blant minoritetsspråklige barn og styrke foreldreinvolveringen (kap. 2.2.5)

Samlet sett viser meldingen at barnehagesektoren står overfor komplekse utfordringer knyttet til kvalitet, kompetanse, inkludering og kapasitet. For å møte disse må sektoren satse på kompetanseløft, bedre rekruttering og en mer systematisk tilnærming til tidlig innsats.

3.1 Positive utviklingstrekk etter tett på-meldingen

Rammeplan for barnehagen er grunnlaget for kvalitetsarbeidet i barnehagen. Vi vet at den har høy legitimitet og brukes aktivt av de ansatte i det daglige arbeidet. Organiseringen av barnehagen gir rom for å gjøre vurderinger i fellesskap og samarbeide om gode tilrettelegginger for barna (Homme mfl., 2023). Dette er en styrke som bidrar til at barnehagen er en god arena for tidlig innsats. Det faglige fellesskapet i barnehagen gir et godt utgangspunkt for å oppdage barn med ulike utfordringer, for eksempel når det gjelder språklige, kognitive, sosiale eller motoriske ferdigheter.

I etterkant av tett på-meldingen har det kommet flere endringer i barnehageloven. Den mest sentrale endringen i denne sammenhengen er innføringen av plikten til å sikre barnehagebarna et trygt og godt psykososialt miljø (barnehageloven kapittel VIII). Andre viktige endringer er plikten til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole (barnehageloven § 2 a) og plikten til å samarbeide med andre tjenester (barnehageloven § 2 b).

I 2021 lanserte Kunnskapsdepartementet [Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030](#). Strategien beskriver regjeringens plan for å styrke kvaliteten i norske barnehager gjennom hele tiåret. Strategien legger vekt på at alle barn skal få et trygt, inkluderende og utviklende barnehagetilbud, og peker på kompetanseheving, bedre bemanning, sterkere pedagogisk arbeid og tydeligere styring som sentrale satsinger. Regjeringen setter ambisiøse mål for å øke andelen barnehagelærere, sikre god ledelse, støtte systematisk kvalitetsarbeid og utvikle rammevilkårene for både offentlige og private barnehager. Målet er å skape barnehager som er rustet til å møte fremtidens behov og gi likeverdige muligheter for alle barn.

3.2 Barnehagen er en god arena for tidlig innsats

Rammeplanen legger opp til at barnehagens innhold skal være allsidig, variert og tilpasset enkeltbarnet og barnegruppen. I barnehagen skal barna få leke og utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. Arbeidet med omsorg, lek, læring og danning og med sosial kompetanse, kommunikasjon og språk skal ses i sammenheng og samlet bidra til at barna får en allsidig utvikling (rammeplanens kapittel 3). Formålet med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen er å gi tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter (barnehageloven § 31). Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viser at barnehagesektoren er godt kjent med planen, men at kommuner, eiere og barnehager har ulike tilnærminger til hvordan de jobber med den. Det kan igjen føre til variasjoner i kvaliteten på barnehagetilbudet (Homme mfl., 2023).

Et godt barnehagetilbud har stor betydning for barns utvikling, særlig for dem som vokser opp under utsatte livsvilkår. For barn fra familier med lav inntekt eller andre risikofaktorer er barnehagedeltakelse spesielt gunstig, forutsatt at barnehagens innhold har høy kvalitet, og at barna møter trygge relasjoner og stimulerende pedagogikk. Barnehagen ses som et effektivt tiltak for å bryte arv av fattigdom, ved at tidlig deltakelse gir bedre språk, sosial mestring og læringsgrunnlag. Barnehagen er derfor en nøkkel til å utjevne forskjeller og sikre like muligheter (Dearing mfl., 2018; Ekspertgruppen for barn i fattige familier, 2023; Haag mfl., 2025).

De ansattes kompetanse er avgjørende for kvaliteten på barnehagetilbudet (Størksen mfl., 2024). Ansatte som er sensitive og tilstedeværende, som viser varme og omsorg, og som tar seg tid til å se og lytte til barna, er essensielt for at barna skal trives (Moser mfl., 2025). Den internasjonale barnehageundersøkelsen [TALIS Starting Strong](#) (Gjerustad mfl., 2025) viser at barnehageansatte i Norge bruker mesteparten av arbeidstiden i direkte kontakt med barna og aktivt støtter deres sosiale, emosjonelle og språklige utvikling i den daglige praksisen. De ansatte oppgir at de jobber mye med å oppmuntre barn til å hjelpe hverandre, dele, trøste og snakke om følelser. De bruker tid på å lese bøker og synge, og de følger barnas initiativ og tilpasser aktiviteter til deres rytme. Ni av ti ansatte føler seg trygge på å tilpasse arbeidet til barns behov, støtte barns selvstendighet og kreativitet og bidra til sosial utvikling.

Erfaringer fra prosjektet *Tett på* (Caspersen mfl., 2026) anslår at barnehagen har kommet lenger enn skolen i arbeidet med tidlig innsats. Dette knyttes til at barnehagen har mer fleksible rammer og kan styre dagene friere, noe som gir rom for refleksjon og felles utvikling av praksis. Piloter del 1⁷ viser også til at barnehager lettere enn skoler kan endre arbeidsmåter (Åsheim mfl., 2020). I sitt innspill til arbeidet vårt med denne rapporten gir Statped også uttrykk for at barnehager lykkes bedre med tidlig innsats og inkluderende fellesskap enn skoler gjør. Årsakene til det ligger blant annet i tidlig kartlegging, straks-tilbud og rask involvering av PP-tjenesten. Nasjonale satsinger på kompetanseutvikling har styrket barnehagenes systematiske arbeid med å identifisere tidlige behov.

Styrere som deltok i *Spørsmål til Barnehage-Norge* høsten 2024 (Naper mfl., 2025), forteller om en praksisendring i barnehagen der barnehagepersonale og spesialpedagog samarbeider stadig mer om tilretteleggingen av den spesialpedagogiske hjelpen. Hjelpen inngår ofte i det allmennpedagogiske tilbudet og gis som oftest i barnegruppen. PP-tjenesten har også i mange tilfeller fått en styrket rolle som veileder for barnehagepersonalet (Haukanes mfl., 2026). Relatert til dette ser vi at 68 prosent av kommunene i en utvalgsstudie forteller at de i løpet av de siste årene har hatt inkludering som et av sine viktigste felles fokusområder for de kommunale og private barnehagene (Homme mfl., 2023).

Samlet sett tyder kunnskapsgrunnlaget på at det har vært en positiv utvikling mot målet om å være tidlig inne og arbeide forebyggende i en førhenvisningsfase i barnehagen. Det ser også ut til at barnehagens organisering og rammeplanens innhold gir barnehagen bedre forutsetninger for tidlig innsats enn hva skolen har. I barnehagen jobber gjerne flere ansatte sammen i en barnegruppe, noe som kan gjøre det lettere å vurdere hvilke behov både enkeltbarna og barnegruppen har.

3.3 Tilsyn med spesialpedagogisk hjelp

I perioden 2019–2024 gjennomførte statsforvalterne 100 tilsyn og avdekket rundt 850 brudd⁸. Tilsynene har omfattet ulike krav, og enkelte har vært avgrenset til enten PPT eller kommunenes vedtak. Udirs oppsummering av tilsynene viser at PPT ofte ikke utarbeider sakkyndige vurderinger raskt nok, og at vurderingene i flere tilfeller ikke har riktig innhold, ikke opplyser saken godt nok og ikke vurderer barnets beste. Det er også mangler knyttet til barn og foreldres mulighet til å uttale seg, noe FUG peker på (se innspill i vedlegg).

Gjennomgangen av kommunenes vedtak viser brudd på flere områder, blant annet når det gjelder å henvise barn raskt nok til PPT eller å henvise på nytt når barnas behov endrer seg. Det er også avdekket mangler i saksopplysning, innhenting av samtykke og i hvor raskt sakene blir behandlet. Flere vedtak mangler riktig innhold etter barnehageloven og forvaltningsloven, og mange inneholder ikke tilbud om foreldrerådgivning. I tillegg starter hjelpen ofte for sent, og kommunene sikrer ikke alltid at barna får den hjelpen vedtakene gir rett til, verken når det gjelder innhold, varighet, omfang, organisering eller kompetanse. Oppfølgingen av

⁷«Piloter del 1» viser til første delrapport i prosjektet *Piloter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO*.

⁸ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/>

årsrapporter til foreldrene er også for svak. Funnene tyder dessuten på at den kommunale internkontrollen er mangelfull.

På den positive siden viser tilsynene at PPT i de aller fleste tilfeller utarbeider sakkyndige vurderinger der barnehageloven krever det. Det er også positivt at assistenter som bidrar i gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp, som regel får nødvendig veiledning fra personale med relevant kompetanse.

Funn fra tilsyn inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i dette oppdragets del 3 som ble oversendt KD 15. oktober 2025.

3.4 Stabilisering av andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen de siste ti årene

Ifølge barnehageloven § 31 har barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Retten gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

I 2025⁹ hadde omtrent 8900 barn vedtak om spesialpedagogisk hjelp, noe som tilsvarer 3,4 prosent av barna i barnehagen. Omtrent 5 500 (58 prosent) av disse barna gikk i en kommunal barnehage, og 4 000 (42 prosent) gikk i en privat barnehage. Ti–tolv år tilbake i tid, i 2014–2015, lå andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen på omtrent 2,7 prosent. Siden 2021 har den ligget stabilt. Det tyder på at antallet barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, har stabilisert seg etter at stortingsmeldingen kom.

Statped, som har ansvar for mer komplekse vanskeområder, rapporterer i innspill til Udir at de har hatt en økning i andelen søknader som gjelder barn i barnehagealder. I 2014 gjaldt 30 prosent av søknadene de fikk, barnehagebarn. I 2024 hadde denne andelen økt til 45 prosent (totalt antall søknader i 2024 var 1 331).¹⁰ Statped mener at økningen kan indikere at spesialpedagogiske behov identifiseres og tiltak settes inn tidligere.

Samtidig som andelen barnehagebarn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp er stabil, ser vi en tydelig økning i antallet barn under skolealder som får diagnoser innen autismespekteret (FHI, 2025). Økningen er særlig stor blant de yngste barna i førskolealder, som utgjør en stadig større andel av de nye diagnosene. Utviklingen er tydelig for begge kjønn: For gutter i alderen 2–5 år ble antallet autismediagnoser nesten firedoblet i perioden 2010–2022, mens antallet nye diagnoser blant jenter i samme aldersgruppe økte enda mer, med en femdobling i samme periode.

3.5 Utfordringer med språk er en vanlig grunn til vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Det finnes ingen nasjonal oversikt over årsakene til at barn i barnehagealder får spesialpedagogisk hjelp, men en studie basert på tall fra MOBA-undersøkelsen (Wang mfl., 2026) ser nærmere på hva slags vansker femåringer i barnehagen har når de har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Funnene i studien viser at språkvansker er den mest utbredte utfordringen. En tredjedel av barna som får hjelp, har språkvansker, og jo mer alvorlige disse er, desto større er sannsynligheten for å få hjelp. Er språkvanskene kombinert med andre vansker, øker sannsynligheten ytterligere.

⁹ Fakta om barnehager 2025 | udir.no

¹⁰ [Statped_arsrapport-2024.pdf](#)

Barn som har atferdsproblemer eller emosjonelle vansker, får i mindre grad spesialpedagogisk hjelp, selv om de utgjør en stor andel av barna som strever i barnehagen, og selv om slike vansker kan ha stor betydning for barnas trivsel og utvikling i barnehagen. Wang med flere (2026) antar dette kan tyde på at noen typer vansker hos barnehagebarn oppfattes som mer legitime eller lettere å identifisere og dokumentere enn andre.

Når det gjelder omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen, mangler det en nasjonal oversikt over hvor mange timer hvert enkelt vedtak i barnehagen innebærer. Wang med flere (2026) viser imidlertid at barn med språkvansker ofte får relativt få timer per uke (1–5 timer), mens barn med sammensatte vansker eller diagnoser som autisme, får omfattende hjelp – i form av flere timer per uke.

3.6 Vedvarende mangel på barnehagelærere i barnehagen

Før tett på-meldingen ble det fastsatt krav til en grunnbemanning i barnehageloven § 26 (bemanningsnormen). Bemanningsnormen krever minst én ansatt per tre barn under tre år og én per seks barn over tre år. Bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Det er i tillegg lovfestet et krav til pedagogisk kompetanse for dem som ansettes som pedagogiske ledere, i barnehageloven § 25 (pedagognormen). Kravene er utdypet i § 1 i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, som slår fast at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Barnehagen skal som et minimum ha én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

En analyse fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det ved utgangen av 2021 var 52 800 personer i alderen 22–61 år som var utdannet som barnehagelærer. Av disse var 94 prosent sysselsatt, men bare 60 prosent arbeidet i en barnehage (SSB, 2022). På landsbasis har vi et underskudd på over 2 800 barnehagelærere.

Utfordringene med å skaffe nok pedagogisk kompetanse har blitt større de siste årene. I 2025 oppfylte 65 prosent av barnehagene pedagognormen – en nedgang fra 71 prosent tre år tidligere. 26,3 prosent av barnehagene oppfylte normen med dispensasjon, mens 8,4 prosent ikke oppfylte normen.¹¹

En ytterligere utfordring er at det fortsatt er lav interesse for barnehagelærerutdanningene. De siste årene har søkertallene sunket betydelig. I 2019 hadde 4 542 søkere barnehagelærer som sitt førstevalg. I 2025 hadde dette tallet sunket til 2 153.

Ifølge en analyse fra SSB (2025c) vil antallet nyutdannede barnehagelærere i 2035 være lavere enn antallet barnehagelærere som pensjonerer seg. Det betyr at vi på sikt står overfor enda større utfordringer når det gjelder å oppfylle pedagognormen.

Strategien *Barnehagen for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030* har et tydelig mål om at 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere. Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) er et av tiltakene som skal bidra til at målet nås. ABLU er en fireårig deltidsutdanning for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å kvalifisere seg som barnehagelærere samtidig som de jobber i barnehage.

Selv om 99 prosent av barnehagene oppfylte bemanningsnormen i 2025,¹² viser undersøkelser at normen i praksis bare er oppfylt 4–5 timer om dagen i omtrent halvparten av barnehagene (Fagerholt mfl., 2020). Sykefraværet i sektoren er også høyt sammenlignet med andre næringer (SSB, 2025b). Mange ansatte opplever hverdagen som krevende, og flere barnehager melder at de ikke har nok ansatte til å gi barna den oppfølgingen de trenger. Dette påvirker både kvaliteten på det pedagogiske arbeidet og barnas trivsel og

¹¹Fakta om barnehager 2025 | udir.no

¹² Fakta om barnehager 2025 | udir.no

utvikling (Johansen og Sundsdal, 2025). Stabilitet i personalgruppen er en viktig faktor for hvordan barna har det i barnehagen, og for samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet (Wolf, 2020). Bemanningsutfordringer kan dessuten påvirke personalets mulighet til å jobbe forebyggende med barnehagemiljøet og til å oppfylle aktivitetsplikten (Deloitte, 2024; se også innspill fra SAFO i vedlegg).

Foreldre er stort sett veldig fornøyde med barnehagetilbudet, men bemanning skiller seg ut som et område de er mindre fornøyde med. Tall fra Foreldreundersøkelsen i barnehage 2025 viser at 24 prosent av foreldre er misfornøyd med hvor mange barn det er per ansatt. Ser vi på utviklingen de siste fem årene, finner vi en liten nedgang i andelen foreldre som er tilfredse med bemanningstettheten.¹³

Slik vi ser det, kan bemanningsutfordringer føre til at barnehagen ikke får utnyttet det potensialet den har til å jobbe med tidlig innsats. Dette er også noe som Statped trekker frem i sitt innspill til Udir. De mener at bemanningsutfordringer og andre organisatoriske utfordringer gjør arbeidet med utsatte barn vanskeligere. Utfordringene handler blant annet om høyt sykefravær og hyppige personalutskiftninger som svekker kontinuiteten og fører til tap av kompetanse over tid. I tillegg gjør lav lønn og lav status det vanskelig å rekruttere kvalifisert personell.

Det er altså mye som tyder på at utfordringene med bemanningen i barnehagen ikke har blitt bedre de siste fem årene.

3.7 Lovfestet rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø

Retten til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø ble foreslått i tett på-meldingen. Forslaget ble fulgt opp i Prop. 96 L (2019–2020), og nytt kapittel VIII i barnehageloven om psykososialt barnehagemiljø trådte i kraft i 2021. Kapittelet regulerer plikten til å sikre at alle barnehagebarn har et trygt og godt barnehagemiljø, og innebærer at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Personalet har en aktivitetsplikt som innebærer at de skal følge med, gripe inn og sette inn tiltak dersom et barn ikke har det trygt og godt. Formålet med lovreguleringen er å sikre trivsel, trygghet og inkludering for alle barn i barnehagen.

Innføringen av en lovfestet plikt for barnehagene til å sikre et trygt og godt barnehagemiljø ble evaluert i 2024 (Deloitte, 2024). Evalueringen viser at barnehagesektoren har fått økt bevissthet om barns rett til et trygt psykososialt miljø etter 2021, men at det varierer hvordan de følger opp saker. De fleste barnehager har rutiner, men forståelsen av aktivitetsplikten og dokumentasjonskravene er ujevn.

Evalueringsrapporten fra Deloitte peker på at barnehagenes etterlevelse av aktivitetsplikten er særlig viktig for barn som opplever mobbing eller krenkelser, eller som står i andre sårbare situasjoner. Deloitte fremhever at barnehager ofte mangler rutiner for å identifisere og dokumentere tiltak for disse barna, og at kompetanse om psykososialt miljø og barns rettigheter er avgjørende for å forebygge og håndtere situasjoner.

Vi ser altså at selv om retten er innført, så kan lovbestemmelsene være vanskelige å anvende i praksis, og at det varierer hvordan barnehagene jobber med denne delen av barnehageloven.

3.8 Overgangen fra barnehage til skole

Tett på-meldingen legger vekt på at skolestart skal oppleves som trygg og tilpasset. Tiltak som språkkartlegging, bedre overgangsdokumentasjon, fleksibel skolestart og styrket kompetanse i barnehage–

¹³[Foreldre er fornøyde med barnehagen, men en del mener bemanningstettheten er for dårlig | udir.no](https://udir.no)

skolefeltet skal sikre barnas individuelle utvikling og tidlig innsats gjennom hele opplæringsløpet. Det er iverksatt en rekke nasjonale tiltak for å forbedre overgangen mellom barnehage, SFO og skole.

3.8.1 Overgangen er blitt mer systematisk og bedre forankret i praksis

I 2018 ble det fastsatt i barnehageloven § 2 a at barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang til skole og SFO. Dette er også regulert i opplæringsloven, og hovedansvaret ligger på skolen. Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viser at overgangen mellom barnehage og skole har blitt styrket over tid, trolig fordi samarbeidsplikten nå er lovfestet.

Overgangsarbeidet er i betydelig grad lagt inn i rutiner og skriftliggjort. Det har også vært større oppmerksomhet om barn med behov for ekstra tilrettelegging. Andelen kommuner som krever at overgangsplanene skal inkludere arbeid med å avdekke behov for tilrettelegging, har økt fra 38 prosent i 2020 til 60 prosent i 2023. 90 prosent av kommunene som er med i evalueringen, legger til rette for at informasjon om barna overføres til skolen, 82 prosent legger til rette for at barnehagebarna får besøke skolen de skal begynne på, og 79 prosent har systematisert arbeidet med å avdekke behov for tidlig innsats for barn som trenger tilrettelegging (Homme mfl., 2023). Samlet sett tyder funnene på bedre informasjonsflyt og styrket samarbeid mellom aktørene i overgangen fra barnehage til skole.

3.8.2 Språkarbeidet styrkes, men barnehagen trenger mer kompetanse og ressurser

Språkutfordringer er en av de vanligste årsakene til at barn får ekstra oppfølging i barnehagen. Rammeplanen slår fast at «alle barn skal få god språkstimulering gjennom barnehagehverdagen, og alle barn skal få delta i aktiviteter som fremmer kommunikasjon og en helhetlig språkutvikling» (kap. 3). Videre presiseres det at «personalet skal følge med på barnas kommunikasjon og språk og fange opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker, som er lite språklig aktive, eller som har sen språkutvikling» (kap. 3). For å oppfylle disse kravene må barnehagen ha gode språkmiljøer og solid kunnskap om barns språkutvikling, inkludert språkforståelse, uttale og språkferdigheter.

Tett på-meldingen foreslo å innføre en systematisk norskkartlegging før skolestart, med gratis verktøy for å identifisere behov for språkstøtte. I 2021 fikk Udir i oppdrag å utvikle en helhetlig ressurs for å styrke flerspråklige barns norsk- eller samiskspråklige kompetanse. Det resulterte i kompetansepakken *Et flerspråklig barnehagemiljø*,¹⁴ som nå har om lag 2 500 brukere. De ansatte i barnehagen trenger både kompetanse og ressurser for å kunne arbeide godt med språk, og barna trenger å inngå i rike språkmiljøer for å lære språk. Dette er kjernen i kompetansepakken.

¹⁴ [Kompetansepakke om et flerspråklig barnehagemiljø | udir.no](https://www.udir.no/kompetansepakke-om-et-flerspråklig-barnehagemiljo)

4 Skolefritidsordningen – SFO

Hovedfunn i dette kapittelet

- Siden 2021–2022 har antall barn i SFO økt betydelig, mens veksten i antall ansatte har vært lavere
- Rammeplanen for SFO har i begrenset grad blitt en integrert del av SFO, hovedsakelig som følge av manglende tid, kapasitet og lokal prioritering
- Både foreldre, ansatte og ledere mener at SFO-tilbudet for elever med behov for ekstra tilrettelegging har blitt dårligere siden 2018
- Fordi barn ikke har samme rett til assistanse på SFO som i skoletiden, kan noen barn med behov for ekstra tilrettelegging i praksis bli hindret fra å delta
- Tilrettelegging er det området hvor SFO-ansatte rapporterer om størst kompetansebehov, særlig i arbeidet med barn med funksjonsnedsettelse og flerspråklige barn
- Samarbeidet mellom skole og SFO varierer mye, og svak samhandling begrenser helhetlig oppfølging av barn som trenger ekstra støtte

Situasjonsbildet beskrevet i tett på-meldingen

I tett på-meldingen blir skolefritidsordningen beskrevet som en sentral arena i barns liv, både som en viktig fritidsarena for barna på de laveste trinnene og som en viktig del av et helhetlig tjenestetilbud i kommunene. Da meldingen kom, deltok over 150 000 barn i SFO, og for mange var ordningen i praksis hovedarenaen for lek, sosial utvikling og fellesskap. Meldingen understrekte derfor at kvaliteten i SFO har stor betydning for barns muligheter til å oppleve mestring, tilhørighet og gode relasjoner (kap. 8).

Store og systematiske forskjeller

En nasjonal evaluering av SFO fra 2018 (Wendelborg mfl., 2018) avdekket imidlertid store og systematiske forskjeller mellom kommuner i organisering, innhold, ansattkompetanse og lokale prioriteringer. Meldingen viser til at denne variasjonen ga store forskjeller i kvalitet: I noen kommuner var SFO en arena for fritidsaktiviteter, kultur og lek, mens den andre steder fungerte mest som en tilsynsordning uten et tydelig pedagogisk innhold.

Ulikhetene rammet særlig barn med behov for særskilt tilrettelegging (kap. 8.1.4), og SFO-evalueringen (Wendelborg mfl., 2018) viste at disse barna ofte ikke fikk et tilpasset eller inkluderende tilbud. Foreldrene til disse barn rapporterte om lavere tilfredshet blant annet når det gjaldt bemanning, kompetanse, samarbeid og opplevelsen av inkludering. Et gjennomgående funn var at ekstraressurser elevene fikk i skolen, ikke fulgte med inn i SFO.

Økonomiske barrierer var en annen utfordring som ble trukket frem. Foreldrebetalingen varierte betydelig mellom kommuner og kunne i mange tilfeller være så høy at den begrenset muligheten for deltakelse, særlig for familier med lav inntekt. Dette bidro til sosiale forskjeller i hvem som benyttet tilbudet, til tross for at SFO etter intensjonen skal være en inkluderende arena for alle barn (kap. 8.1.2, s. 100).

SFO som viktig arena for integrering

Meldingen pekte også på at SFO i liten grad ble brukt som virkemiddel i integreringspolitikken, til tross for at evalueringen fra 2018 viste at SFO-deltakelse kan være positivt for minoritetsspråklige barns språkutvikling, sosiale deltakelse og trivsel (kap. 8.1.7, s. 102).

SFO i et folkehelseperspektiv

Meldingen løftet i tillegg frem folkehelseperspektivet. SFO utgjør en viktig arena for å fremme fysisk aktivitet, god psykisk helse og sunne kostholdsvaner, men også her pekte meldingen på betydelig variasjon i kvalitet og praksis. Foreldre uttrykte blant annet misnøye med mattilbudet (kap. 8.2.3, s. 105–107).

Moderasjonsordninger

Siden tett på-meldingen kom, har det kommet [tre moderasjonsordninger](#) som har bidratt til at flere barn deltar i SFO. Kommunene kompenseres for gratisplasser på SFO, men midlene er ikke øremerket. Siden 2021–2022 har antall barn i SFO økt med 22 prosent, mens antall ansatte bare har økt med 15 prosent¹⁵ – opp fra 11 prosent i 2024¹⁶.

4.1 Mangelfull etterlevelse av rammeplanen for SFO

For å bidra til et mer likeverdig SFO-tilbud for alle barn ble den nasjonale rammeplanen for SFO innført 1. august 2021. Rammeplanen er forskrift til opplæringsloven § 4-5 og gjelder for alle SFO-er som er omfattet av den. Rammeplanen er inndelt i seks kapitler, som blant annet omhandler verdigrunnlaget, innholdet i SFO, inkluderende SFO, samarbeid og kvalitetsutvikling. Da rammeplanen kom, ble det også lansert støtte- og veiledningsmateriell utviklet av Udir. Rammeplanen åpner for lokale variasjoner, satsinger og planer.

Evalueringen av innføringen av rammeplanen for SFO (Caspersen mfl., 2024) viser at rammeplanen ikke har blitt den integrerte delen av arbeidet i SFO som den var ment å være. Den oppfattes som overordnet og vid i sine beskrivelser og føringer og gir dermed rom for å videreføre lokal praksis. Dette kan bidra til bevisstgjøring av egen praksis og identifisering av forbedringsbehov, samtidig som den åpne utformingen gir stor lokal handlefrihet. De ansattes erfaringer og kompetanse, og barnas interesser, får derfor ofte styre innholdet i SFO. Samtidig innebærer den generelle formen at ikke alle opplever rammeplanen som et nyttig styringsdokument.

Ledere er i stor grad positive til rammeplanen, men blant de SFO-ansatte er det færre som har god kjennskap til den, og som opplever at arbeidet med den prioriteres. Troen på at rammeplanen ville føre til endringer, var høyest da den ble innført i 2021, men hadde sunket innen 2024. Evalueringen konkluderer med at intensjonene i rammeplanen så langt ikke ser ut til å bli nådd. Dette forklares i stor grad med at ansatte opplever tidspress og flere arbeidsoppgaver uten tilsvarende ressurser, noe som gjør det vanskelig å prioritere arbeid med rammeplanen.

4.2 Dårligere kvalitet på SFO-tilbudet for barn med særskilte behov

Evalueringen av SFO fra 2018 viste at foreldre til barn med særskilte behov opplevde å få et dårligere SFO-tilbud enn andre foreldre (Wendelborg mfl., 2018). I evalueringen av innføringen av rammeplanen for SFO fra slutten av 2023 (Caspersen mfl., 2024) vurderte den samme foreldregruppen tilbudet som enda dårligere. Spørreundersøkelser blant ansatte og ledere i SFO viser også en negativ utvikling: I 2018 mente 48 prosent av de ansatte at barn med særskilte behov deltok på lik linje med andre; i 2023 mente bare 33 prosent det samme.

¹⁵ Fakta om grunnskolen | udir.no

¹⁶ Fakta om grunnskolen | udir.no

Den negative utviklingen kan henge sammen med at forventningene var høye etter innføringen av rammeplanen, og at rammebetingelsene er blitt mer utfordrende etter moderasjonsordningene. De ansatte oppgir at ressursene har blitt knappere og bemanningen dårligere som følge av at det har blitt flere barn på SFO. De mener at dette særlig kan gå ut over tilbudet til barn som trenger særskilt tilrettelegging, eller som snakker lite norsk. Enkelte ansatte opplever det som negativt at barn med ekstra behov går på SFO, fordi den pressede bemanningssituasjonen gjør at tilbudet da blir dårligere for alle (Caspersen mfl., 2024).

En annen utfordring for barn med særskilte behov er at opplæringsloven bare omfatter elevenes opplæringstilbud, ikke SFO. Sakkyndige vurderinger fra PPT har derfor tradisjonelt ikke inkludert elevenes behov i SFO, selv om elever med vedtak etter opplæringsloven §§ 11-4, 11-5 og 11-6 ofte har utfordringer som strekker seg utover klasseromssituasjonen. For mange av disse elevene er SFO en like krevende arena som skolen.

I praksis er en konsekvens av dette at barn som har rett på personlig assistanse i skolen ikke har den samme rettigheten på SFO. Brukerorganisasjonene påpeker i sine innspill til Udir at det på grunn av denne manglende retten til personlig assistanse er flere elever som ikke har en reell mulighet til å delta på SFO. SAFO viser i sitt innspill til en kommune der elevene som har plass ved spesialskolen ikke kan søke plass på vanlig SFO. I en annen kommune har spesialskolen valgt å ikke ha SFO på morgenen, men lar spesialskoleelevene begynne en halv time før elevene som går på den ordinære skolen begynner. Dette har konsekvenser for inkluderingen av elever med funksjonsnedsettelse, da SFO er en viktig arena for sosialisering og deltakelse i elevenes lokalmiljø. Det har også betydning for familiene, da det kan påvirke hverdagslogistikken og foreldrenes mulighet til å stå i full jobb.

4.3 Økte forventninger til kompetanse i SFO

Det stilles ingen kompetansekrav til ansatte i SFO, men kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse til å drive en forsvarlig virksomhet i tråd med regelverket. I 2022 fant Rambøll ((Sjøvold mfl., 2022) at 9 prosent av de SFO-ansatte har pedagogisk utdanning, mens nærmere 50 prosent har fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Omtrent 55 prosent av de ansatte har en fartstid på seks år eller mer. De med lang erfaring er særlig de som ikke har fullført videregående, eller som har fagbrev som barne- og ungdomsarbeider

Vi ser en økning i rapportert kompetansebehov fra 2022 til 2023. Det kan tyde på at innføringen av rammeplanen for SFO har gjort de ansatte mer bevisst på hvilken kompetanse som forventes. Flest ansatte rapporterer om kompetansebehov innenfor arbeid med elever som trenger tilrettelegging: 87 prosent oppgir at de i noen til svært stor grad har behov for kompetanse- og yrkesmessig utvikling på dette området. Det er også en høy andel, fire av fem, som oppgir at de trenger kompetanse innenfor arbeid med elever i et flerkulturelt eller flerspråklig miljø. I tråd med dette fremhever Skolelederforbundet i sitt innspill til Udir at det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for inkluderende pedagogisk praksis i SFO, og at det må sørges for en kompetanseheving i sektoren.

4.4 Samarbeidet mellom skole og SFO kan bli bedre

SFO er ofte barnas første møte med skolen når de kommer fra barnehagen. Evalueringen av innføringen av rammeplanen (Caspersen mfl., 2024) viser at mange SFO-er og skoler samarbeider om barnas overgang fra barnehagen. SFO og skole blir ellers ofte oppfattet og behandlet som to svært ulike arenaer. Lærerne vet lite om SFO, og det er få felles arenaer for erfaringsutveksling og felles planlegging. Noen steder har skole og SFO felles møter, men disse dreier seg hovedsakelig om formidling av beskjeder, ikke om planlegging og samarbeid.

Evalueringen (Caspersen mfl., 2024) viser også at SFOs arbeid med innføringen av rammeplanen i liten grad er koblet til skolens arbeid, og at koblingen mellom SFO og skolen generelt er svak. For foreldre og barn, derimot, utgjør SFO og skolen en helhet, og de forventer at de to arenaene spiller på lag.

Det kan være positivt for samarbeidet at SFO-lederen og eventuelle baseledere er med på jevnlig ledermøter med resten av skolen. Caspersen med kollegaer (2024) peker på at barna på SFO og skolen er de samme barna, slik at det er mye å hente på et godt samarbeid om planarbeid, overføringsmøter med utveksling av informasjon om enkeltbarn og et godt kollegafelleskap. Et bedre samarbeid mellom SFO og skole kan bidra til et bedre tilbud for barna, kanskje særlig for de barna som har behov for ekstra oppfølging.

5. Grunnskole

Hovedfunn i dette kapittelet:

- Samlet sett tegnes et bilde av en elevgruppe som i økende grad utfordrer og blir utfordret av rammene i skolen
- Til tross for styrket bemanning i skolen er det en opplevelse av høyt arbeidspress og ressursproblemer i skolen
- Mange kommuner strever med å etterleve de nasjonale målsetningene og lovkravene knyttet til tidlig innsats og inkludering i praksis, og det er en risiko for at forskjellene mellom kommunene forsterkes over tid.
- Bred oppfatning blant skoleledere, skoleeiere og Statped om en utvikling hvor man er tidligere inne og jobber mer forebyggende enn før.
- 99 prosent av skoleledere svarer at de har rutiner som helt eller til en viss grad sikrer en egnet intensiv opplæring.
- Andelen elever med individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) er stabil på nasjonalt nivå, men andelen, omfanget, organiseringen og de faglige begrunnelsene varierer betydelig mellom kommuner og skoler.
- Det er vesentlige kunnskapsmangler knyttet til ITO. Blant annet mangler en nasjonal oversikt over grunnlaget for vedtak, læringsutbytte og varighet.
- Antall elever i spesialskoler og faste avdelinger/grupper for ITO øker, men omfanget varierer betydelig mellom kommuner.

Situasjonsbildet beskrevet i tett på-meldingen

Tett på-meldingen presenterer en grunnskole som står overfor omfattende utfordringer, basert på både Nordahl-utvalgets rapport og kunnskapsgrunnlaget ellers: Mange elever får ikke den tilretteleggingen de trenger, praksis varierer betydelig på tvers av skoler og kommuner, og dagens system legger ikke godt nok til rette for tidlig innsats og inkluderende praksis. Regjeringen formulerer i meldingen et tydelig mål om å styrke både det ordinære tilbudet og den spesialpedagogiske innsatsen og å videreutvikle skolen slik at alle elever får utvikle seg i inkluderende fellesskap.

Nedenfor oppsummerer vi de sentrale elementene i situasjonsbildet som ble presentert i tett på-meldingen.

Et fragmentert system med store variasjoner i kvalitet

Meldingen bygget på Nordahl-utvalgets dokumentasjon av en fragmentert praksis der elever med behov for særskilt tilrettelegging ofte ikke fikk et tilfredsstillende opplæringstilbud. Utvalget pekte på flere gjennomgående utfordringer i grunnskolen (kap. 3.2, s. 42–51):

- Mange elever tas ut av det faglige og sosiale fellesskapet i skolen.
- Elever med vedtak møter ofte voksne uten relevant kompetanse, og spesialundervisning gis av assistenter med begrenset faglig bakgrunn.
- Elever som får spesialundervisning, har dårligere læringsprogresjon enn elever med tilsvarende utfordringer, men som ikke får spesialundervisning. De trives også dårligere og har markant lavere sosiale ferdigheter og arbeidsinnsats.
- Tilgangen på kompetanse, ressurser og organisatoriske løsninger varierer mye mellom skoler og kommuner. Det fører til ulik kvalitet i tilbudet.

Tidlig innsats og inkluderende praksis som grunnpilarer

Et sentralt budskap i tett på-meldingen er at elever med behov for særskilt tilrettelegging i større grad må møtes gjennom tidlig og målrettet pedagogisk innsats.

Tidlig innsats forstås i meldingen som

- et godt pedagogisk tilbud fra tidlig alder
- forebyggende arbeid som fanger opp utfordringer før de får utvikle seg
- rask respons når behov avdekkes

Et annet sentralt budskap er at kvaliteten i det ordinære opplæringstilbudet må styrkes, slik at flere elever kan ivaretas i et inkluderende fellesskap, og at et mer robust, kompetent og inkluderende ordinært tilbud vil redusere behovet for sær løsninger. Samtidig skal kvaliteten på den spesialpedagogiske innsatsen heves for dem som trenger det.

Ulike nivåer av tilpasset og tilrettelagt opplæring

Ifølge tett på-meldingen er det til enhver tid en vesentlig andel av elevene (15–25 prosent) som har behov for tilrettelegging. For den enkelte elev kan behovene variere på tvers av fag og over tid. Ikke alle tilpasninger skjer innenfor et vedtak om ITO. Stortingsmeldingen beskriver et system med tre nivåer av tilpasning, som er videreført i den nye opplæringsloven.

I det ordinære pedagogiske tilbudet skal opplæringen tilpasses hver enkelt elevs behov med sikte på best mulig utbytte. Ved hjelp av tilpasninger skal så mange som mulig få et tilbud innenfor fellesskapet, og det er et mål å unngå sær løsninger for enkeltelever der det ikke er behov for dette. Regelverket gir stor fleksibilitet for tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet. Skolen skal jobbe aktivt for å inkludere alle elevene og ha strategier for at alle skal kunne delta. Lærerne skal også følge med på elevenes utvikling og melde fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Ved behov kan det settes inn ekstra tiltak innenfor rammen av det ordinære tilbudet i kortere eller lengre perioder. Intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elever på 1.-4. trinn er en slik form for tiltak – som er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats, og som ikke krever særskilt saksbehandling og enkeltvedtak. Også her skal lærerne følge med på elevenes utvikling og vurdere om tiltakene er tilstrekkelige til å gi dem et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om de kan trenge individuell tilrettelegging.

Elever som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har behov for individuell tilrettelegging (i tett på-meldingen omtalt som *særskilte tiltak*). Slik tilrettelegging kan være personlig assistanse, fysisk tilrettelegging, tekniske hjelpemidler, opplæring i mobilitet eller individuelt tilrettelagt opplæring. Mens opplæringsloven fra 1998 stilte krav om sakkyndig vurdering for spesialundervisning, gjelder kravet etter den nye loven bare det som betegnes som «individuelt tilrettelagd opplæring». Den nye opplæringsloven presiserer videre at skolen skal benytte handlingsrommet sitt for å tilpasse opplæringen til alle elever, før den gjør vedtak om individuelle løsninger. Skolen skal først sette i gang egne tiltak, og «vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillende utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging» (§ 11-2).

Hvor omfattende tilpasning elever med individuell tilrettelegging trenger, varierer mye. Noen har bare behov i enkelte fag, mens andre har store og varige behov på tvers av fag og kan ha helhetlige vedtak og eventuelt plass på spesialskole eller i spesialgruppe.

5.1 Rammevilkår i opplæringstilbudet

Arbeidet med tidlig innsats og inkluderende fellesskap påvirkes både av samfunnsutviklingen og av utviklingstrekk i utdanningsfeltet. Sluttrapporten for evaluering av fagfornyelsen (Furberg mfl., 2026) peker blant annet på global pandemi, kommunesammenslåing, ny opplæringslov og kunstig intelligens som av betydning for skolenes arbeid med de nye læreplanene. I sluttrapporten for prosjektet om Koronapandemiens langsiktige konsekvenser (Ljunggren mfl., 2025) pekes det på at betydningen av pandemien er vanskelig å isolere fra endringer i oppvekstbetingelser i form av økt individualisering og et intensivert foreldreskap, samt digitale forandringer i form av skjermbruk og et fokus på selvoptimalisering. Det er også noen sentrale rammevilkår som har endret seg.

5.1.1 Flere elever med behov for tilpasninger

I TALIS 2024 (White mfl., 2025) rapporterer lærere om en mer sammensatt elevgruppe der flere har et økt behov for tilpasninger i tilbudet. Flere lærere underviser klasser hvor en tredjedel eller flere har svake ferdigheter i norsk, faglige utfordringer, spesielle opplæringsbehov og/eller atferdsvansker. Tall fra Folkehelseinstituttet (FHI 2025) viser samtidig at psykiske plager har økt de siste årene. Det gjelder særlig jenter og unge kvinner, der ensomhet, skolerelatert stress og søvnvansker fremheves som sannsynlige forklaringer. Det har også vært en betydelig økning i autismediagnoser, spesielt blant jenter og barn under skolealder, og ADHD-diagnoser har økt kraftig etter 2020. Bufdirs årsrapport (2024) viser at barn og unge som søker hjelp ofte har mer omfattende og sammensatte behov enn tidligere, noe som gjør det mer krevende for tjenester og skoler å gi nødvendig støtte.

Med de høye ankomstene fra Ukraina, har kommunene samtidig blitt utfordret på å kunne gi et godt opplæringstilbud til alle ukrainske barn og unge. Statistikk fra UDI (2026) viser at det per 2. februar 2026 er 13 188 ukrainske barn i alderen 6-15 år som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Ifølge tall fra GSI¹⁷, var det 10 190 ukrainske elever i grunnskolene skoleåret 25/26. En stor andel av disse hadde vedtak om forsterket opplæring i norsk. Antallet med forsterket opplæring i norsk har imidlertid gått ned i fra 9077 i 2024 til 7928 i 2025¹⁸.

En studie som undersøker hvordan dagens elever skiller seg fra tidligere kull (Hatfield, 2025) viser at lærerne på barne- og ungdomsskolen opplever at elevene i dag har mindre utholdenhet og dårligere konsentrasjon, samtidig som de har mer utfordrende oppførsel og flere utfordringer med psykisk helse. Noe av det samme bildet kommer frem i evalueringen av fagfornyelsen (Furberg, 2026), hvor lærerne oppfatter at det er stadig flere elever som fungerer dårlig sosialt i klassen. Samtidig indikerer data om elevene at de relativt sjelden opplever lærestoffet som interessant og engasjerende. En kvantitativ profilanalyse av elevprofiler med ulike forutsetninger viser at så mye som 23 prosent av elevene kjennetegnes av lav motivasjon for skolearbeidet og lav trivsel. Samtidig som forskerne skriver at dette nok kan avhjelpes noe med god pedagogisk oppfølging, mener de også at dette er en gruppe elever som vil fortsette å streve innenfor dagens skolesystem – og at man i større grad bør vurdere å tilby alternative pedagogiske opplegg og støttetiltak.

Bildet av en elevgruppe der flere strever mer enn før nyanseres i sluttrapporten for forskning på langtidseffekter av korona (Ljunggren mfl 2026). Forskerne påpeker at skolene i ulik grad av har måttet håndtere et «sosialt etterslep» etter pandemien, som kom til uttrykk gjennom f.eks. problematisk språkbruk, mindre forståelse av sosiale grenser og dårligere samarbeidsevner. Kullet som begynte på ungdomsskolen i 2025 er imidlertid mer tilbake til «normalen». Tid brukt på sosiale medier har imidlertid fortsatt å øke etter

¹⁷ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/fakta-om-grunnskolen/>

¹⁸ Beregning gjort med utgangspunkt i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Tallene er per 1. oktober 2025

pandemien, og både lærerne og elevene selv peker på økt skjermbruk som en utfordring for elevenes konsentrasjon og selvregulering.

Samlet sett tegnes et bilde av en elevgruppe som i økende grad utfordrer og blir utfordret av rammene i skolen. Dette er en beskrivelse som står i kontrast til fortellingen om generasjon prestasjon fra noen år tilbake (f.eks. Bakken mfl., 2018). Selv om ikke alle vansker utløser et behov for eller en rett til individuelt tilrettelagt opplæring, tilsier utviklingen at flere elever kan ha behov for tilpasninger i opplæringstilbudet.

5.1.2 Flere oppgaver i skolene

Da lærernormen ble innført fra 2019, ble det satt en øvre grense for antallet elever per lærer med 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–10. trinn. Lærernormen beregnes ved å regne ut forholdstallet mellom elevtimer og lærertimer i ordinær undervisning, altså uten timer til spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Evalueringen (Sandsør mfl., 2019) som fulgte innføringen av normen dokumenterte at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen ble redusert. Særlig på 1.–4. trinn, hvor gruppestørrelsen er lavest, ble det ansatt flere lærere. Til tross for at flere lærere ble ansatt i skolene, fant evalueringen at økt lærertetthet hadde en begrenset eller ingen dokumentert effekt på elevenes læringsutbytte og trivsel (Pedersen mfl., 2022). Andre studier av økt lærertetthet, for eksempel prosjektene *Two Teachers* og 1+1 (Solheim mfl., 2017, 2019; Sandsør mfl., 2019; Bonesrønning mfl., 2022; Opheim og Solheim, 2025) dokumenterte imidlertid positive effekter av tolærerordninger, dersom ressursene brukes riktig.

Bemanningssituasjonen i skolen har de siste årene hatt en positiv utvikling, og siden 2014 har det blitt 5 000 flere årsverk til undervisning. Andelen skoler som oppfyller bemanningsnormen har økt over tid, og i skoleåret 2025–26 oppfylte 92 prosent av offentlige skoler normkravet på 1.–4. trinn, 95 prosent på 5.–7. trinn og 88 prosent på 8.–10. trinn. I perioden etter tett – på meldingen har antall årsverk til undervisning økt svakt fra 54 788 til 55 597, mens antall årsverk for assistenter har økt betydelig mer – fra 9975 til 12 227 årsverk. I samme periode har også elevtallet sunket med 14 289, fra 636 250 til 621 961¹⁹.

Til tross for styrket bemanning i skolen peker en rekke innspill på høyt arbeidspress og ressursproblemer i skolen (se f.eks. fagforbundet, skolelederforbundet, barneombudet, FFO og elevorganisasjonen). I en undersøkelse fra Respons Analyse (2024) oppgir 8 av 10 oppgir å ha flere oppgaver nå enn for tre år siden, og 7 av 10 opplever at muligheten til å følge opp elevene har blitt dårligere de siste årene. I TALIS (White mfl., 2025) svarer omtrent 22 prosent flere lærere i 2024 enten «ganske mye» eller «mye» på spørsmål om jobben har en negativ påvirkning på stress og egne mentale helse, sammenlignet med i 2018.

I undersøkelsen fra Respons Analyse (2024) rapporterer 3 av 4 lærere at de bruker mer tid på skriftlig dokumentasjon og rapportering enn for tre år siden. Dette er et perspektiv som støttes av funnene i TALIS, hvor det kommer frem at de største kildene til stress knyttet til arbeidsmengde dreier seg om mengden administrativt arbeid og vurdering/karaktersetting. I 2024 rapporterer over halvparten av lærerne at disse kildene fører til «mye» eller «ganske mye» stress.

Det økte fokuset på inkludering og å møte behovene til elever med ulike forutsetninger, stiller også flere krav til læreren. I TALIS (White, mfl. 2025) kommer det frem at det å tilpasse undervisningen er kilde til ganske mye eller mye stress for 50 prosent av lærerne, opp fra 37 prosent i 2018. Dette bør både ses i sammenheng med intensjonene i tett – på meldingen, og den økte kompleksiteten i utfordringene til elevene. Knappt med tid og begrensede personalressurser kan også være en barriere mot å jobbe med inkluderende praksis og å implementere lærdom fra kompetansetiltak i praksis (f.eks. Østerud mfl., 2026).

Nesten alle lærerne i Respons Analyse (2024) sin undersøkelse svarer videre at de utfører oppgaver som ligger utenfor deres ansvarsområde som lærer, typisk oppgaver som blir vurdert å høre til rådgiver- eller skolehelsetjenesten, vaktmester eller renholdspersonell. Dette kan ses i sammenheng med funnene fra TALIS

¹⁹ Beregning gjort med utgangspunkt i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Tallene er per 1. oktober 2025

(White mfl., 2025), som bl.a. peker på en utvikling hvor «mangel på støttepersonale» har gått fra 10 prosent til 23 prosent som et hinder for kvalitetsundervisning. I TALIS kommer det videre frem at både det å være ansvarlig for elevers sosiale og emosjonelle trivsel, og å håndtere foresattes bekymringer, bidrar til ganske mye eller mye stress for omtrent halvparten av lærerne. Elevorganisasjon påpeker i sitt innspill til Udir at lærerne ofte blir nødt til å ta jobben til både helsesykepleier, sosialarbeider og miljøkoordinator, samtidig som de skal tilpasse opplæringen til hver enkelt elev. Dette sitatet kan i så måte være illustrerende for lærernes opplevelse:

Eg er berre ein lærar. Eg har verdas største ansvar, foreldra har tiltrudd meg det kjæraste dei har og eg har 214 tiltak å følgje opp på listene kvar dag (eg har telt). Og midt mellom dei, sit det 16 andre utan lister, og over oss svever 20 kompetansemål i engelsk og 16 i norsk. Og Andres og Sofie slit berre med lesinga, og bakom syng skogane. Eg har alltid dårleg samvit for noko (Piloter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO, del 1).

Videre har det i perioden siden tett på-meldingen blant annet blitt innført et nytt læreplanverk (LK20), og en ny opplæringslov. Dette stiller store krav til både skoler og kommuner. Læreplanverket oppleves av mange som komplekst, både fordi kompetansemålene er åpne, og fordi LK20 forutsetter at de mange ulike delene av læreplanverket ses i sammenheng. Dette har ifølge evalueringer (Furberg, mfl. 2026, 2024) ført til et usikkert tolkningsrom for mange lærere og ledere. Samtidig er det utfordrende å skape god nok sammenheng i læreplanverket når det omsettes til praksis, og derfor er viktig for profesjonsfellesskapene å jobbe i fellesskap og over tid (Gunnulfson mfl., 2024, Furberg, 2026). Rapportene finner variasjoner i prioritering og framdrift mellom skoler og kommuner, og at det mange steder er en utfordring å sette av tilstrekkelig tid til blant annet å etablere en felles forståelse av sentrale begreper, noe som kan gjøre at dette arbeidet overlates til den enkelte lærer. I sluttrapporten for evalueringen av fagfornyelsen i yrkesfag (Skålholdt, 2026) vises det nettopp til at lærerne måtte gjøre mye av jobben med fagfornyelsen på dugnad på egen tid. Til tross for at læreplanverket kan ha bidratt til merarbeid for den enkelte lærer, har stress knyttet til forberedelser til undervisningen sunket fra 33 prosent i 2018 til 24 prosent i 2024 (White mfl. 2025)

Evalueringen av opplæringsloven (Borg mfl., 2025) viser at overgangen til nytt regelverk har krevd omfattende forberedelser mange steder, og arbeidet med å forstå og tolke de nye bestemmelsene har vært ressurskrevende, særlig i små kommuner og hos mindre statsforvalterembeter. Evalueringen viser samtidig at et flertall av skoleeiere og mange skoleledere opplever at den nye opplæringsloven har ført til mer dokumentasjon, økt byråkrati og større behov for juridisk kompetanse. Dette handler ikke nødvendigvis om at opplæringsloven har innført nye plikter, men at en tydeliggjøring av allerede eksisterende ansvar og plikter kan ha gitt en bedre forståelse av regelverket og en økt opplevelse av juridisk ansvarlighet. Den nye loven tydeliggjør også skolen og kommunens ansvar for å tilpasse den ordinære opplæringen før individuell tilrettelegging blir vurdert. Dette kan føre til at skoler har behov for å justere praksisen sin når det gjelder å vurdere hvor mye tilpasninger skolen har plikt til å gjøre innenfor den ordinære opplæringen, og når en elev har rett på individuell tilrettelegging. Den nye opplæringsloven gir videre skoleleder og skoleeier et ansvar for å vurdere elevenes behov for personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, uten at PPT involveres.

Som en del av en vurdering av arbeidssituasjonen i grunnskolen vil vi også vise til Udirs svar på OB2025-013, som skal utrede lederes arbeidssituasjon i barnehage og skole, og som oversendes KD 6. mars 2026.

5.1.3 Variasjoner i kommunesektoren

Flere av innspillene vi har mottatt handler om at kommunenes økonomi og kapasitet påvirker mulighetene for å gi et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud. Det er flere undersøkelser som viser at kommunene har utfordringer med å leve opp til krav og forventinger fra statlige myndigheter (Sjøvold mfl., 2024; Tøssebro, 2025). I vår sektor viser funn fra tilsyn at det er utfordrende for kommunene og privatskolene å gi barna og elevene spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging, tidlig innsats og individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med regelverket. Utfordringene illustreres også ved at 7 av 10 skoleledere opplever å måtte velge hvilke lovkrav de må bryte for å holde budsjettene (Mejlbo, 2025). Generalistkommuneutvalget (2023) viser til

en klar sammenheng mellom en kommunes innbyggertall og sentralitet og den samlede lovoppfyllelsen. Store kommuner og kommuner som ligger sentralt, oppfyller i større grad lovkravene enn kommuner som er mindre og ligger mindre sentralt. De mener at dagens situasjon vil spisse seg til fremover, og at dette både henger sammen med at innbyggerne har store forventninger, og at staten stiller stadig strengere krav til hvordan oppgaver skal løses. For små kommuner er det svært krevende å oppfylle alle krav og forventninger som stilles fra statlig nivå.

Utdanningsforbundet skriver også i sitt innspill til Udir at det er svært store variasjoner i hvilke forutsetninger kommuner/fylkeskommuner har for å etterleve pliktene gitt gjennom ny opplæringslov. Når skoleeiere ikke har tilstrekkelige rammebetingelser eller systemer for å følge opp lovkrav, påvirker det kvaliteten på det opplæringstilbudet elevene får. Skoleeiers rolle varierer også betydelig mellom kommuner. Blant kommunene i oppfølgingsordningen (Fossestøl mfl., 2026) kommer det for eksempel frem at mange skoleeiere er alene eller har én kollega i skoleadministrasjonen, og mange skoleeiere har ansvar for flere sektorer samtidig. Hyppig utskifting blant ledere og lærere gjør det også vanskelig med kontinuitet i utviklingsarbeidet.

Det er viktig å være bevisst på at ulikhetene mellom kommunene kan utvikle seg over tid. Det er en risiko for at kommuner som har liten kapasitet – enten økonomisk, kompetansemessig eller organisatorisk – har mindre handlingsrom til å følge opp kompetansetiltak og omsette dem i praksis. Dette kan igjen føre til det som ofte omtales som Matteus-effekten, der aktører som allerede har gode forutsetninger får størst utbytte av satsinger og virkemidler, mens de som i utgangspunktet har størst behov for støtte får minst effekt.

Samlet viser dette at kommunenes ulike utgangspunkt utfordrer de nasjonale målsetningene om tidlig innsats, tilpasset opplæring og sosial utjevning. Mange kommuner strever med å etterleve målsetningene og lovkravene i praksis, og det er en risiko for at forskjellene mellom kommunene forsterkes over tid, snarere enn utjevnes. En konsekvens av dette igjen vil kunne være at barn og elever får et opplæringstilbud som i økende grad preges av hvor de bor, snarere enn hvilke rettigheter de har.

5.2 Tilpasninger i ordinær opplæring

Vi ser her på ulike tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen, og erfaringer som er gjort i etterkant av tett på – meldingen.

5.2.1 Utsatt skolestart benyttes i liten grad som tidlig innsats

Stoltenbergutvalget (NOU 2019: 3) hadde i oppgave å forklare hvorfor kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner oppstår, og foreslå tiltak. De pekte blant annet på at barn født sent på året, og særlig gutter, ofte møter større utfordringer i skolen. Dette henger sammen med at yngre barn i samme klasse kan ha svakere faglige og sosiale ferdigheter enn sine eldre klassekamerater.

For å møte denne utfordringen foreslo utvalget å prøve ut fleksibel skolestart, det vil si å åpne for at barn kan begynne på skolen senere eller tidligere enn det som er vanlig, avhengig av modenhet og behov. Utvalget mente at dagens ordning med utsatt skolestart var lite brukt og ofte knyttet til spesielle behov, og at det derfor var behov for mer systematisk kunnskap om hvordan fleksibel skolestart kan fungere som et generelt tiltak.

Hensikten med forslaget var å redusere kjønnsforskjeller i læringsutbyttet og å gi barn bedre tilpassede rammer for skolestart. Utvalget understrekte at fleksibel skolestart kunne bidra til å forebygge behovet for spesialundervisning og gi barn en bedre start på skoleløpet. Samtidig mente de at ordningen måtte prøves ut i noen kommuner, for å få kunnskap om hvilke modeller som fungerer best.

I tett på-meldingen ble det derfor foreslått å innføre en prøveordning med utsatt skolestart. Det viste seg imidlertid å være liten interesse for å delta. Bare et fåtall kommuner meldte seg, og ordningen ble derfor ikke utprøvd som planlagt²⁰.

I dag er det bare 0,5 prosent av skolestarterne i Norge som har utsatt skolestart. I Danmark er tilsvarende andel rundt 8 prosent, i Sverige rundt 1 prosent. En studie (Beck, 2025) viser at utsatt skolestart reduserer sannsynligheten for å få en ADHD-diagnose med 59 prosent. Blant de yngste skolestarterne får 9,9 prosent ADHD, mot 6,2 prosent blant de eldste. Barn som begynner senere, gjør det også bedre på nasjonale prøver. På 5. trinn ligger de i snitt 3,6 poeng høyere i både matematikk og lesing – tilsvarende nesten ett års læring – og forskjellene er fortsatt synlige på 9. trinn. Forskerne konkluderer med at barn født sent på året kan ha ulike utviklingsforutsetninger ved skolestart, og at det for noen barn kan være en fordel å få et ekstra år før de begynner på skolen.

5.2.2 Tegn til positiv utvikling, men variasjoner i arbeidet med tilpasset opplæring

Statped har inntrykk av at skolene har blitt bedre på tilpasset opplæring. De mener at skolene tar et større ansvar for inkluderende opplæring enn tidligere, og at de legger bedre til rette for at tilpassing kan skje i klasserommet, for eksempel gjennom nivådelte ukeplaner. Økt bruk av digitale verktøy kan også bidra til mer inkluderende og tilpasset opplæring. I strategien for digital kompetanse og infrastruktur²¹ vises det til at teknologiske løsninger kan gjøre læringsmiljøet mer inkluderende og mindre stigmatiserende for elever som er avhengige av ekstra tilrettelegging.

Spørsmål til Skole-Norge fra 2025 (Haukanes mfl., 2025) bekrefter dette bildet. Et flertall av skolelederne som har besvart undersøkelsen, mener de er på god vei mot målet om å være tidligere inne og jobbe forebyggende, men at de fremdeles har et stykke igjen. Flesteparten av skoleeierne (77 prosent) opplever også at skolene har endret praksis de siste fem årene når det gjelder å komme tidlig inn og jobbe forebyggende. I GSI²² kan vi også lese av noen utviklingstrekk som er positive i et inkluderingsperspektiv. Flere elever har ITO i klassefellesskapet, og andelen elever med vedtak er stabil til tross for en økt kompleksitet. Det kan tyde på at skolene strekker seg lenger enn før for å tilrettelegge for ulike behov i den ordinære opplæringen.

Evalueringen av kompetanseløftet (Wendelborg mfl., 2026) finner derimot små utslag på indikatorer knyttet til endret praksis, og lave gjennomsnittsskåre på spørsmål om hvorvidt tilbudet til barn og elever har blitt bedre. Mangelen på dokumenterte praksisendringer tolkes som et resultat av kort tidshorisont, sen oppstart av mange tiltak og det generelt krevende arbeidet med å overføre kompetanseutvikling til varig praksisendring.

Samtidig opplever en betydelig andel skoleeiere (18 prosent) at det er stor variasjon mellom skolene (Haukanes mfl., 2026), noe som også gjenspeiles i flere av innspillene vi har mottatt. FFO viser til at det fortsatt er store forskjeller i skolenes arbeid med spesialpedagogikk og tidlig innsats, og UngFunk erfarer at mange skoler fortsatt «venter og ser» om utfordringer går over, i stedet for å være tidlig på. Også Statped understreker at variasjonen mellom skoler og kommuner er stor, både når det gjelder det pedagogiske tilbudet og måten de jobber med kompetanseutvikling på.

5.2.3 Mangel på kvalitetssikrede kartleggingsverktøy for å følge med på elevenes utvikling

Etter opplæringsloven § 11-2 skal lærerne følge med på elevenes utvikling og vurdere om elevene har utbytte av opplæringen. Er de i tvil om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal de melde fra til rektor.²³ Bruk av kvalitetssikrede kartleggingsverktøy er et viktig hjelpemiddel for å identifisere elever som er i

²⁰ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qnid=78963>

²¹ Se [Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole | regjeringen.no](#).

²² [Fakta om grunnskolen | udir.no](#)

²³ Se [veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging | udir.no](#).

risiko og trenger videre oppfølging eller tiltak. At kartleggingsverktøyene er av god kvalitet, er svært viktig, siden feil resultater kan medføre at barn i risiko går under radaren, eller at elever mottar ekstra tiltak uten at det egentlig er behov for det.

Udir er ansvarlig for de obligatoriske kartleggingsprøvene i lesing og regning for 3. trinn, de nasjonale prøvene for 5., 8. og 9. trinn og dessuten to frivillige kartleggingsprøver for 1. trinn i henholdsvis lesing og regning. Disse prøvene er kvalitetssikret og bidrar til å gi et felles sammenligningsgrunnlag. Samtidig kan lærere oppleve det utfordrende å bruke resultatene fra nasjonale prøver som grunnlag for å tilpasse undervisningen (Hatfield og Soløst, 2024). En del skoler kan derfor ha behov for å benytte seg av andre kartleggingsverktøy for å få en bedre forståelse av utfordringsbildet til hver enkelt elev. For å identifisere vansker raskt kan det også være nødvendig med regelmessige og systematiske kartlegginger som gjennomføres hyppigere enn de obligatoriske kartleggingene (f.eks. Arnesen mfl., 2017)

Manglende kvalitetssikring er en utfordring når det gjelder andre kartleggingsverktøy. En undersøkelse av kartleggingsverktøy for lesing og sosial fungering i norske skoler (Arnesen mfl., 2019) avdekket at verktøyene i liten grad var kvalitetssikret, at de manglet gode utvalg for normering, og at de i få tilfeller hadde blitt undersøkt for feil. I tillegg var det uklare prosedyrer for hvordan flere av verktøyenes tester skulle gjennomføres.

I tråd med dette fant en internasjonal metaanalyse (Keles, 2025) at de fleste screeningverktøy som brukes, i liten grad er evidensbaserte. Analysen avdekket at det brukes et bredt spekter av screeningverktøy, men at de fleste av dem bare er undersøkt i én enkelt studie. Bredden i verktøyene indikerer at det mangler en standardisert tilnærming til hvordan det er best å screene, og samlet sett er det få av verktøyene som er validert. Det betyr ikke nødvendigvis at de er dårlige, men at de ikke er tilstrekkelig forskningsbaserte. Forskerne påpeker også at det er behov for verktøy som gjør det mulig å følge med på progresjonen etter at tiltak er igangsatt.

Som en oppfølging av Meld. St. 34 (2023–2024) har Udir fått i oppdrag å utarbeide et nytt kvalitetsutviklingssystem, der dagens kartleggingsprøver og nasjonale prøver skal erstattes. Oppdraget (OB 2025-018) har frist 1. juni 2026, og det er ikke avklart hvilke tiltak direktoratet vil anbefale.

5.2.4 Tilnærmet alle skoler har rutiner som sikrer en egnet intensiv opplæring

Arbeidet med tidlig innsats har fått økt oppmerksomhet etter tett på-meldingen, og intensiv opplæring er et av tiltakene som i størst grad er ment å støtte elever tidlig i utviklingsløpet. Skolen kan sette inn intensiv opplæring for elever på 1.–4. trinn som står i fare for å ikke få forventet progresjon i lesing, skriving eller regning. Hensikten er å gi kortvarig, målrettet og tett oppfølging som gjør at elevene raskt kan få et bedre grunnlag for videre læring.

En kunnskapsoppsummering fra Udir²⁴ viser at intensiv opplæring i det første skoleåret har bedre effekt både på kort og lang sikt enn tiltak som settes inn senere. Oppsummeringen gjennomgår forskning på intensiv opplæring innen både lesing og matematikk og peker på at tidlig og strukturert innsats kan være avgjørende for å forhindre at elever utvikler vedvarende lærevansker. I Udirs veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging²⁵ vises det til to forskningsbaserte undervisningsopplegg for henholdsvis lesing og regning – På sporet og Thinkmath Global. SpedAims-prosjektet ABC123²⁶ arbeider med å evaluere effekten av et undervisningsopplegg utviklet spesielt for elever som strever i *både* lesing og regning. Tiltaket bygger på prinsipper som tidligere forskning viser har god effekt.

²⁴<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/intensivopplaring/>

²⁵ Tiltak innenfor ordinær opplæring for at en elev skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen | [udir.no](https://www.udir.no)

²⁶ [SpedAims ABC123 - Senter for spesialpedagogisk forskning og inkludering \(SpedAims\)](https://www.spedaims.no/)

Statped skriver i sitt innspill til oss at intensiv opplæring har kommet mer på dagsordenen og iverksettes tidligere nå enn før, noe som også støttes av andre kunnskapskilder. I *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2020²⁷ oppga 90 prosent av barneskolene at de gir intensiv opplæring på 1.–4. trinn, med høyest andel på 2. trinn (92 prosent) og lavest på 4. trinn (78 prosent). I en tilsvarende kartlegging fra 2025 (Haukanes mfl., 2025) svarer 99 prosent av skolelederne enten «ja» (48 prosent) eller «til en viss grad» (51 prosent) på spørsmål om de har rutiner som sikrer en egnet intensiv opplæring. Analysen viser at de kommunene med mest sentral beliggenhet og de største skolene i større grad har rutiner for intensiv opplæring av målgruppen enn de minst sentrale kommunene og de minste skolene.

5.3 Utfordringer med bruk av hjelpemidler og læremidler

En del elever vil ha behov for hjelpemidler og tilpassede læremidler for å kunne delta i opplæringstilbudet. Hjelpemidler er individuelt tilpassede produkter fra NAV, mens læremidler kjennetegnes ved at de er utviklet til bruk i opplæringen og at de dekker elementer i læreplanverket.

5.3.1 Hjelpemidler

For mange barn og unge er hjelpemidler helt nødvendige for å kunne delta og gjennomføre skoleløpet. Hjelpemidlene er gjerne en inngangsport for å kunne bruke læremidler i undervisningen og også kunne delta i læringsfellesskapet. Det at hjelpemidlene fungerer og at pedagogisk personell kan integrere og tilrettelegge for ulike behov for læremidler er en forutsetning. Dette er avhengig av både lærernes tekniske og pedagogiske kompetanse med en oversikt over læremidler som kan understøtte læring for individuell tilpassing i et inkluderende fellesskap.

Skolen som organisasjon er avgjørende dersom hjelpemidler og læremidler skal effektivt introduseres og brukes i opplæringen. Mordal mfl. (2020) påpeker at foresatte var i hovedsak fornøyde med skolens kompetanse med hjelpemiddelet, men at nesten en av fire opplevde at lærerne lot vær å benytte seg av hjelpemiddelet. Hvis skolene skal fungere som en støttespiller for elevene, må kompetanse om hjelpemidlene være bredt forankret i skolen, ikke som ansvar hos den enkelte lærer.

5.3.2 Tilrettelagte læremidler og bruk av disse

Fra begynnelsen av 2020-tallet har tilgjengelighet og universell utforming av digitale læremidler fått økt nasjonal oppmerksomhet. For å rette fokus mot læremiddelsituasjonen og behovet for bedre samordning mellom statlige virkemidler og sektorens praksis har en rekke tiltak blitt gjennomført. Eksempelvis ble det arrangert rundebordskonferanser²⁸ mellom offentlig sektor, forlag og Ed-tec-bransjen for å adressere manglende universell utforming og begrenset tilgjengelighet for mange elever. Videre, etablerte Kunnskapsdepartementet i samarbeid med KS et samstyringsråd og utviklet en strategi for kompetanseutvikling og infrastruktur i barnehage og skole²⁹. Likevel viser Riksrevisjonens rapport (2025) at elever og lærere mangler fortsatt læremidler i skolen. Ifølge Riksrevisjonen (2025) er manglende læremidler størst i grunnskolen. I den samme rapporten trekkes det frem at elever med særskilte behov for tilrettelegging har heller ikke god nok tilgang på tilpassede læremidler (Riksrevisjonen, 2025).

En nyere undersøkelse (Plahte mfl., 2025) viser at elever med tegnspråk og punktskrift hovedsakelig bruker de samme læremidlene og læringsressursene som andre elever når de er i samme klasserom. Dette samsvarer med en tidligere kunnskapsgjennomgang (Kermit, 2018) som dokumenterer at skoler i høy grad utformer undervisningen med fokus på elever uten sansetap. Konsekvensen av dette er at eleven med sansetap må tilpasse seg undervisningen etter beste evne. Videre, forteller elever at de ofte ble tatt ut av klasserommet for å ha gruppeundervisning eller en-til-en undervisning (Plahte mfl., 2025). Slik praksis, bidrar

²⁷<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/sporsmal-til-skole--norge.-analyser-og-resultater-fra-utdanningsdirektoratets-sporreundersokelse-til-skoleledere-og-skoleeiere-hosten-2020>

²⁸ [Høringsinnspill - stortinget.no](https://www.stortinget.no/horingsinnspill)

²⁹ [Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/strategi-for-digital-kompetanse-og-infrastruktur-i-barnehage-og-skole)

til at elevene har mye erfaring med å ikke delta på de samme aktivitetene som de andre elevene i klassen. For å få tilstrekkelig tid til samarbeid og planlegging, organiserer skolene seg også ofte ved å gi én kontaktlærer eneansvar for eleven (Plathe mfl., 2025). Dette kan også øke risikoen for segregering.

Kunnskapsgrunnlaget på området og erfaringer Statped gjør seg, viser at det er vesentlig å utvikle kvalitativt gode læremidler som kan benyttes i en inkluderende praksis, men at det er også viktig å få ut rådgivning og kompetanse til praksisfeltet om hvordan tilpassede læremidler kan benyttes for å understøtte opplæringen. Statped har i sin virksomhetsstrategi for 2023–2027 et spesielt søkelys på dette arbeidet og utvikler stadig nye læremidler. I 2023–2024 gikk Statped over til en styrket satsning på læremidler med ekstra tildeling på 10 millioner til å forbedre læremiddeltilbudet for barn og elever med varige og omfattende behov for tilrettelegging. Dette muliggjorde blant annet nye portaler, en for tegnspråk og en for syn for forbedret tilgjengelighet for skolene. Portalene inneholder rundt 100 digitale læremidler. Videre ga tildelingen mulighet for innkjøp av modernisert produksjonsutstyr som øker kvaliteten på taktile ressurser. Denne satsningen har også gitt mulighet for økt internasjonalt samarbeid med miljøer iblant annet Australia, Nederland og Sverige (Statpeds årsrapport for 2024)³⁰.

I dag produseres det lydfiler som beskriver billedmateriale i visuelle tekster, lydbøker, taktile bøker med taktile elementer for blinde og sterk svaksynte, e-bøker som er compatible med leseleser, inkluderende læremidler som er utviklet av spesifikke deler av læreplanen for bruk av hele klasser, materiell for opplæring i punktskrift og læremidler for tegnspråkområdet. Til tross for denne økte satsningen peker Riksrevisjonens rapport (2025) på at Tilskuddsordningen (Udir) og Statpeds læremiddelproduksjon ikke dekker barn og elevers behov i dag.

5.4 Tilsyn avdekker brudd på regelverket

I perioden 2019–2024 har statsforvalterne gjennomført 170 tilsyn og funnet om lag 1 050 brudd, mens Udir har gjennomført 21 tilsyn og avdekket 64 brudd³¹. Tilsynene har variert i innhold og omfattet blant annet krav til PPTs støtte i skolens forebyggende arbeid, håndtering av henvisninger, kvaliteten på sakkyndige vurderinger, kommunenes vedtak og skolenes gjennomføring av individuelt tilrettelagt opplæring. Funnene fra våre tilsyn samsvarer i stor grad med statsforvalternes. De viser at PPT ofte ikke utarbeider sakkyndige vurderinger raskt nok, og at vurderingene i flere tilfeller mangler sentrale elementer. Det gjelder særlig vurderinger av elevenes muligheter innenfor den ordinære opplæringen, vurderinger av realistiske mål – spesielt når alternativ opplæringsarena brukes – og ivaretagelse av elevenes synspunkter.

Kommunene opplyser ofte ikke saken godt nok før vedtak fattes, og flere vedtak mangler det innholdet opplæringsloven og forvaltningsloven krever. Det tas for eksempel ikke stilling til barnets beste, samtykke innhentes ikke, avvik fra sakkyndig vurdering begrunnes ikke, og det fattes ikke vedtak i alle saker der PPT har levert sakkyndig vurdering. Mange kommuner mangler også avtaler om bistand når elevene får opplæring på alternativ arena.

Tilsynsfunnene viser videre at skolene mangler en felles praksis for å vurdere elevenes utbytte. De innhenter ikke alltid samtykke før de henviser til PPT, de sender ikke henvisninger raskt nok, og de henviser ikke alltid når foreldrene ber om det. Individuelt tilrettelagt opplæring settes ofte i gang for sent, og de individuelle opplæringsplanene (IOP-ene) samsvarer ikke alltid med vedtakene, verken når det gjelder innhold, omfang, organisering, kompetanse eller målsetting. Elevene får ikke alltid det samme årstimetallet som andre, og flere får opplæring på alternativ arena uten vedtak og uten oppfølging. Samordningen mellom ordinær opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring er også svak; mange elever får ikke en opplæring som samlet dekker kompetansemålene, og årsrapporter mangler ofte.

³⁰ Årsrapport 2024

³¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/>

Funnene fra tilsyn peker på systematiske feil i hele prosessen fra PPTs arbeid, via vedtaksfasen til gjennomføringen i skolene. Dette tyder på at kommunenes internkontroll ikke er tilstrekkelig til å avdekke feil og korrigere praksis i tråd med regelverket. Funn fra tilsyn inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i dette oppdragets del 3 som ble oversendt KD 15. oktober 2025.

5.5 Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)

Et mål med tett på-meldingen, som ble fulgt opp i den nye opplæringsloven, er at så mange som mulig skal få et tilbud innenfor fellesskapet, og at man vil unngå unødvendige særløsninger for enkeltelever. Jo bedre skolen klarer å tilpasse for mangfoldet av elever innenfor den ordinære opplæringen, desto færre elever har behov for individuell tilrettelegging. Å ivareta elevene med eller uten ITO innenfor klassefellesskapet kan også bidra til et bedre psykososialt miljø for dem det gjelder, da det å bli tatt ut av klasserommet kan oppleves stigmatiserende og ekskluderende (Nordahl mfl., 2018).

5.5.1 Stabil andel elever med ITO, men mer omfattende vedtak

GSI³² viser at andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, har ligget stabilt på rundt 8 prosent de siste årene. I 2025 var det 7,6 prosent av elevene som hadde vedtak om ITO, noe som er en liten nedgang. Det var imidlertid 0,5 prosent som hadde vedtak om personlig assistanse uten ITO, og dette er en gruppe som tidligere ville hatt vedtak om spesialundervisning. Finnmark har høyest andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring med 9,5 prosent, mens Telemark ligger lavest med 6,5 prosent. Det er bare én kommune i Norge som ikke har noen elever med individuelt tilrettelagt opplæring. I kommunen med høyest andel ITO har hele 21 prosent av elevene vedtak. Andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, er også noe høyere på privatskoler (9,6 prosent) enn på offentlige skoler (7,5 prosent).

Det er store forskjeller blant elevene med vedtak: Noen elever får noen få timer i enkelte fag, mens andre elever får ITO i alle fag. Det totale timetallet for en elev på 1. trinn er omtrent 700 timer i året, mens en elev på 10. trinn har litt under 900 timer i året. I dag har 40 prosent av elevene med ITO vedtak om 271 timer eller mer. For ti år siden gjaldt dette 27 prosent av elevene, noe som altså betyr at andelen elever med omfattende vedtak øker. Verken skolestørrelse eller kommunestørrelse ser ut til å påvirke hvor mange timer ITO elevene får, men det er store lokale forskjeller. Oslo kommune skiller seg ut med en høy andel elever som får omfattende vedtak. 66 prosent av vedtakene i Oslo er på 271 timer eller mer, mens tilsvarende andel i nabokommunen Bærum er 30 prosent.

Ulikhetene er en indikasjon på at spesialundervisningen forstås og brukes ulikt fra kommune til kommune. Det er trolig sammensatte årsaker til at omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring varierer. Det kan handle om ulike behov i elevgruppen, ulik kvalitet på den ordinære opplæringen (Haug, 2021) og at skoleeiere og skoleledere kan ha ulik oppfatning av hva som skal løses innenfor tilpasset opplæring, og hva som krever vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Når det gjelder forskjeller mellom private og offentlige skoler, kan de blant annet skyldes at foreldre til barn med spesielle behov eller barn med vedtak om ITO i større grad søker seg over til private skoler med en alternativ pedagogikk.

Dersom det er slik at elevenes utfordringer har blitt mer komplekse, viser ikke det seg i andelen elever med ITO på nasjonalt nivå. Men det at vedtakene blir mer omfattende, kan indikere at terskelen for å få ITO har steget. Det betyr i så fall at flere elever med «mindre» spesialpedagogiske behov ivaretas gjennom tilpasninger i den ordinære opplæringen, og at elevene som har ITO i dag, har større utfordringer enn det som var tilfellet tidligere.

³² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/individuell-tilrettelegging/>

5.5.2 Kommunikasjonsvansker og ADHD-symptomer er vanlige utfordringer hos elever med ITO

Det finnes ingen nasjonale oversikter over hvilke utfordringer som ligger til grunn for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, men ulike utvalgsundersøkelser gir innsikt i hvilke elevgrupper som oftest mottar slike tiltak. Bildet som tegnes, er sammensatt og varierer mellom studier og datakilder.

Nyere tall fra MOBA-undersøkelsen viser at åtteåringer med vedtak om ITO har lavere kommunikasjonsferdigheter, flere språkproblemer og høyere forekomst av ADHD-symptomer enn elever uten slike vedtak (Wang mfl., 2025). Disse utfordringene henger også sammen; i studien var høyere grad av ADHD-symptomer forbundet med lavere kommunikasjonsferdigheter, som igjen hadde en tydelig sammenheng med språkvansker. Prosjektet *Tett på* viser noe av det samme bildet, der sosioemosjonelle vansker, konsentrasjonsvansker og språk- og kommunikasjonsvansker er blant de hyppigste årsakene til vedtak. Prosjektet viser også en økning i henvisninger til PPT på grunn av skolefravær. Dette kommer frem i analysene av saksbehandlingsdata fra Trondheim, der disse kategoriene beskrives som de mest representative og hyppige i PPTs registreringer (Caspersen mfl. 2026).

Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp, har vært et tema for flere utredninger, blant annet Stoltenbergutvalget (NOU 2019:3). I skoleåret 2024–25 var 66 prosent av elevene med ITO gutter, og denne andelen har vært stabil de siste årene.³³ Nyere forskning (Wang mfl., 2025) konkluderer med at kjønnsforskjellene i hvem som mottar ITO, ikke primært skyldes kjønn i seg selv, men hvordan de ulike utfordringene som ligger til grunn for vedtakene, fordeler seg mellom gutter og jenter. En analyse av norske barn (Wang mfl., 2025) viser at gutter og jenter med vedtak om ITO, har svært like kjennetegn. Kjønn forklarer derimot en del av variasjonen i den generelle barnepopulasjonen: Gutter har oftere utagerende atferd og oppmerksomhetsvansker, noe som er assosiert med språkvansker og gir økt sannsynlighet for vedtak om ITO. Kjønn fremstår dermed ikke som et seleksjonskriterium i seg selv, men spiller en indirekte rolle gjennom mønstre i atferd og utviklingsutfordringer.

5.5.3 Ansatte som gir ITO, oppfyller i all hovedsak kompetansekravene

Nordahl-utvalget fremhevet at mange assistenter uten formell pedagogisk kompetanse jobbet med spesialundervisning til tross for betydningen kompetanse har for læringsutbyttet.. I den nye opplæringsloven er det innført spesifikke kompetansekrav for å kunne gi ITO: De som gir ITO, skal oppfylle kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling eller ha en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevens behov.

Av ansatte som gir ITO i skoleåret 2025–26, oppfyller 85 prosent kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling³⁴. 1 prosent har en annen universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem egnet til å ivareta elever med ITO. 4 prosent av dem som gir ITO, har en annen bakgrunn og oppfyller dermed ikke kompetansekravene for å gi ITO. Andelen som ikke oppfyller kravene, er noe lavere for disse lærerne enn for lærere i grunnskolen generelt. Kravene til utdanning gjelder ikke tilsvarende for dem som gir personlig assistanse.

5.5.4 Flere får ITO innenfor fellesskapet

Andelen elever som hovedsakelig får individuelt tilrettelagt opplæring innenfor fellesskapet i den ordinære klassen, har gått betydelig opp. I 2015–16 gjaldt det 35 prosent av elevene, mens det i 2025–26 gjaldt 49 prosent. Samtidig som vi ser en tydelig tendens over tid, er det en liten nedgang fra forrige skoleår i andelen

³³Se GSI - Grunnskolens Informasjonssystem.

³⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/individuell-tilrettelegging/>

som hovedsakelig får opplæring i den ordinære klassen. En mulig forklaring på dette er at noen av elevene som nå kun får personlig assistanse, og ikke individuell tilrettelegging, tidligere kan ha blitt regnet blant de som fikk spesialundervisning i den ordinære klassen. Også 85 prosent av skolelederne oppgir at individuell tilrettelegging oftere enn før gjennomføres inne i klasserommet (Haukanes mfl., 2025). Det er imidlertid store lokale variasjoner. Det er stor variasjon i hvorvidt elever med vedtak om ITO inkluderes i det ordinære opplæringstilbudet. Fra 88 prosent av elevene i noen kommuner til under 26 prosent i andre.³⁵

I kommunene som har deltatt i prosjektet *Tett på* (Caspersen mfl., 2026), har andelen elever som vurderes å ha behov for tilrettelagt opplæring, og som får denne i smågrupper, økt fra 2022 til 2025. Prosjektet viser at mange av disse elevene er fornøyd med organiseringen, men at en betydelig andel likevel savner mer fellesskap med medelever. Det gjelder særlig dem som deltar mest i smågrupper.

Vår vurdering er at omleggingen til mer ITO i klasserommet er lite belyst gjennom forskning. Videre mener vi at en mulig hypotese er at ITO i ordinær undervisning kan virke mot sin hensikt hvis tilretteleggingen ikke er god nok. Det kan oppleves stigmatiserende å jobbe med andre oppgaver enn resten av klassen, samtidig som det faglige utbyttet kan bli dårligere hvis oppgavene ikke er tilstrekkelig tilpasset.

5.5.5 Uklart utbytte av individuelt tilrettelagt opplæring

Nordahl-utvalget (2018) viser til at elever som får spesialundervisning, har dårligere progresjon i læring enn andre elever som strever i skolen, men som ikke får spesialundervisning. De trives også dårligere og har markant lavere sosiale ferdigheter og arbeidsinnsats.

Ettersom vi nasjonalt ikke har tilgang til individdata, har vi ingen oppdatert oversikt over hvilket læringsutbytte elever med ITO har. Vi mangler også kunnskap om hvor mange elever som får videreført vedtak om ITO gjennom en ny sakkyndig vurdering. Vi vet dermed ikke om elever har vedtak om ITO over lengre tid, eller om elevene går tilbake til ordinær opplæring. At andelen elever med individuelt tilrettelagt opplæring øker utover i skoleløpet, kan imidlertid indikere at det ofte er et vedvarende tiltak.

Prosjektet SpedAims SOS³⁶ utforsker effekten av ITO ved å sammenligne elevgrupper som får individuelt tilrettelagt opplæring og ikke. Tilsvarende analyser har tidligere vist at elevene med vedtak om ITO kommer litt svakere ut med tanke på læringsutbytte enn elever med tilsvarende vansker som ikke har ITO (Kvande mfl., 2019; Lekhal, 2018). Slike undersøkelser kan imidlertid kritiseres fordi de bygger på et premiss om at man greier å finne elever som ikke har ITO, men som har like alvorlige vansker som de som har ITO. Dette er usikkert. Det er jo en grunn til at disse elevene fikk ITO i første omgang. I det nevnte prosjektet til SpedAims SOS forsøkes det i større grad enn tidligere å ta høyde for og å diskutere slik metodiske problemer.

Resultater fra *Spørsmål til Skole-Norge* (Haukanes mfl., 2026) tyder på at mange skoler jobber aktivt med mer inkluderende individuell tilrettelegging. Som nevnt tidligere er det mange skoler som rapporterer om at ITO oftere gjennomføres inne i klasserommet, noe som også gjenspeiles i GSI. Andre endringer relatert til inkludering som fremkommer i *Spørsmål til Skole-Norge*, er at lærer og spesialpedagog samarbeider tettere om å planlegge timer, og at elevene i større grad jobber med det samme temaet som resten av klassen.

5.5.6 Alternativ opplæringsarena er fortsatt et marginalt tilbud

Dersom det er nødvendig for at en elev skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, kan eleven få opplæring på en alternativ opplæringsarena utenfor skolen. Det innebærer at eleven får hele eller deler av opplæringen adskilt fra klassen sin og på en annen arena enn skolen. For at eleven skal kunne få hele eller deler av opplæringen på en slik opplæringsarena, må dette følge av elevens vedtak om ITO. En slik organisering av opplæringen må også være vurdert av PP-tjenesten. I tillegg må foreldrene og eleven samtykke før

³⁵ Beregning gjort med utgangspunkt i Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Tallene er per 1. oktober 2025

³⁶ <https://www.uv.uio.no/spedaims/vi-forsker-pa/SpedAims-SOS/>

kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak. Ifølge GSI³⁷ får om lag 2 500 elever undervisning på slike arenaer. En nyere rapport fra NORCE (Arnesen mfl., 2023) hevder imidlertid at det trolig er flere elever som mottar opplæring utenfor skolen, enn det som kommer frem av vår oversikt.

Forskerne peker samtidig på at det er enighet om at det finnes uutnyttet handlingsrom i LK20 for å ta i bruk mer praktiske og varierte undervisningsmetoder, men at mange skoler er usikre på hvordan det kan gjøres i praksis. Dette understrekes også i Meld. St. 34 (2023–2024), hvor regjeringen varsler at den vil styrke veiledning om regelverket og muligheter for bruk av lokalt handlingsrom. I tillegg vil regjeringen vurdere om det er behov for endringer i regelverket for å åpne mer for slike løsninger. Etter meldingen har Udir fått i oppdrag å utvikle veiledning knyttet til fleksibilitet og bruk av lokalt handlingsrom (2025–017). Bruk av alternative opplæringsarenaer er omtalt i [veilederen om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging](#).

5.6 Utvikling i elevenes læring, trivsel og fravær

Vi mangler datagrunnlag som lar oss se spesifikt på utviklingen i læringsutbytte eller trivsel blant elever med behov for tilpasninger. Det henger sammen med at elever med vedtak om ITO og forsterket norskopplæring kan få fritak fra nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser³⁸, som er vanlige indikatorer å vurdere. På 5. trinn fikk rundt 6 prosent fritak fra å gjennomføre prøvene i regning og engelsk i 2025, mens 7 prosent fikk fritak i lesing³⁹. På overordnet nivå viser resultatene en økning i andelen elever på lave mestringsnivåer, men nye resultater fra nasjonale prøver nyanserer bildet noe – særlig for ungdomstrinnet.

Resultatene fra Pisa 2022 (Jensen, mfl., 2023) viser at andelen lavt presterende elever har økt siden 2018 – fra 19 til 31 prosent i matematikk, fra 21 til 28 prosent i naturfag og fra 19 til 27 prosent i lesing. Samlet sett presterte 41 prosent av elevene på det laveste mestringsnivået på minst ett av fagområdene. Resultatene fra TIMSS 2023 (Kaarstein mfl., 2024) viser samme tendens, ved at andelen elever på høyt nivå synker og andelen på og under lavt nivå øker. Andelen elever som presterer på lavt nivå og under, er spesielt høy på ungdomstrinnet. Så mange som 37 prosent av elevene i matematikk og 43 prosent av elevene i naturfag presterer på eller under lavt nivå.

På nasjonale prøver for 5. trinn presterer årets elevkull litt svakere i lesing og engelsk og omtrent likt i regning sammenlignet med fjorårets kull.⁴⁰ Leseprestasjonene har gått jevnt nedover siden 2022, og det er i dag 6 prosent flere elever på laveste mestringsnivå. I regning er utviklingen også negativ, med 3 prosent flere på laveste mestringsnivå. Prestasjonene i engelsk har derimot vært stabile over tid, med en nedgang i andelen på laveste mestringsnivå på 0,5 prosent.

På nasjonale prøver for 8. og 9. trinn presterer årets elevkull litt bedre i regning og engelsk og likt i lesing sammenlignet med fjorårets kull.⁴¹ Resultatene falt tydelig fra 2022 til 2023, men stabiliserte seg deretter i både lesing og regning. Sammenlignet med 2022 har både regning og lesing 5 prosent flere på de to laveste mestringsnivåene i år. I engelsk har derimot andelen elever på de to laveste mestringsnivåene gått jevnt nedover fra 2022.

Når det gjelder trivsel, viser Ungdataundersøkelsen for 2025 (Bakken, 2025) at i løpet av en tiårsperiode har andelen som trives på skolen, falt med 8 prosentpoeng, mens andelen som kjeder seg, har økt med 15 prosentpoeng. Det er også flere ungdommer enn tidligere som sier at de gruer seg til å gå på skolen, og færre som opplever at lærerne bryr seg, eller at de passer inn i elevfellesskapet. Årets elevundersøkelse (2024–

³⁷ [Individuell tilrettelegging | udir.no](#)

³⁸ [§ 19-8 Fritak fra nasjonale prøver og kartleggingsprøver | udir.no](#)

³⁹ [Elevenes leseferdigheter fortsetter å gå litt ned | udir.no](#)

⁴⁰ [Nasjonale prøver 5. trinn – resultater | udir.no](#)

⁴¹ [Nasjonale prøver 8. og 9. trinn – resultater | udir.no](#)

2025)⁴² viser imidlertid enkelte positive utviklingstrekk: Det er færre elever som opplever mobbing, og det er en økning i andelen som trives på skolen. Etter flere år med lite motiverte elever, beveger tallene seg nå i en mer positiv retning på 10. trinn og vg1. Det er også en økende andel som er tilfreds med støtten fra læreren.

Samtidig er det en utvikling med økt fravær. En elev på 10. trinn hadde typisk ni dager og åtte enkelttimer fravær i skoleåret 2024–25⁴³. Det er en økning på tre dager og tre timer fra før pandemien. Utviklingen kan tyde på en internasjonal trend og ses i flere OECD-land. Tall fra Ungdataundersøkelsen 2025 (Bakken, 2025) viser samtidig at flere elever oppgir at de skulker skolen nå enn før pandemien.

Det er også flere elever som har et relativt høyt fravær. I 2024–25 hadde 18 prosent av elevene 20 fraværsklasser eller mer, noe som er en dobling siden før pandemien. Fravær har en tydelig negativ sammenheng med elevenes karakterer/grunnskolepoeng⁴⁴

Det er i dag 452 elever som har hjemmeskole. Dette er en firedobling de siste 10 årene (udir.no⁴⁵). Lederen i Norges hjemmeundervisningsforbund peker på mistrivsel, mobbing, manglende tilpasning, sykdom, lang og farlig skolevei, utenlandsopphold, nedlagte skoler og ufrivillig skolefravær som mulige årsaker (NRK 2026).

Udir er i gang med å sammenstille hva kunnskapsgrunnlaget viser om utviklingen i elevenes læring og trivsel. Målet er å få en helhetlig vurdering av hva eksisterende kilder viser, og eventuelle forklaringer på resultatutviklingen. Dette skal gi grunnlag for anbefalinger og tiltak. Som del av arbeidet skal vi blant annet se på om utviklingen varierer mellom kommuner og for ulike elevgrupper.

5.7 Andelen elever i spesialskoler og -klasser øker

Tall fra GSI ⁴⁶viser at 89 prosent av elevene som får individuelt tilrettelagt opplæring (ITO), er tilknyttet en ordinær klasse. De resterende 11 prosentene går enten i en fast avdeling (egen klasse) for ITO eller på en egen skole for ITO. Dette gjelder ofte elever med omfattende behov.

I 2025 hadde 450 skoler faste avdelinger for ITO, og 5 300 elever var tilknyttet disse. På 48 av disse skolene får alle elevene individuelt tilrettelagt opplæring. Antallet skoler med faste avdelinger har økt med 24 prosent, opp fra 363 i 2015. Antallet elever i faste avdelinger har økt med 34 prosent de siste årene, opp fra 3 966 i 2015. Økningen er størst på barnetrinnet. Økningen i antall opprettede plasser speiler ikke nødvendigvis økningen i behov eller etterspørsel. For eksempel rapporterer Oslo om langt flere søknader enn tilgjengelige plasser i de fleste vanskegruppene.

Det er store forskjeller mellom kommunene i hvor utbredt egne skoler eller avdelinger for ITO er. Kommunestørrelse og sentralitet har mye å si. I kommuner med over 20 000 innbyggere går 15 prosent av elevene med ITO i slike tilbud, mens andelen er 4 prosent i kommuner med under 20 000 innbyggere. Det er også store variasjoner mellom de største kommunene. Drammen har høyest andel i egne avdelinger/skoler med 34 prosent, mens det i Trondheim er bare 11 prosent av elevene med ITO som får opplæringen i slike tilbud.

En utfordring ved økningen i antall skoler med spesialgrupper kan være at den spesialpedagogiske kompetansen ofte samles i disse gruppene i stedet for å være en integrert del av skolens samlede kompetanse. Dette er noe KS peker på i sitt innspill.

⁴²Færre elever opplever mobbing og flere er motiverte | udir.no

⁴³Fraværet fortsetter å øke | udir.no

⁴⁴Fraværet fortsetter å øke | udir.no

⁴⁵Fakta om grunnskolen | udir.no

⁴⁶<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/individuell-tilrettelegging/>

6 Videregående opplæring

Hovedfunn i dette kapittelet:

- Flere elever søker seg til videregående opplæring uten grunnskolepoeng enn før. Det øker behovet for målrettet tilpasning og tett oppfølging
- Elever uten grunnskolepoeng er i hovedsak elever som mangler vurderingsgrunnlag på grunn av høyt fravær, elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i mange fag, og minoritetsspråklige elever som nylig har kommet til Norge
- Arbeidet med overgangen mellom skoleslagene og tidlig innsats har fått økt oppmerksomhet de siste årene, og flere fylkeskommuner har forbedret rutinene for identifisering, kartlegging og oppfølging. Samtidig er kapasitetsutfordringer fortsatt tydelige
- Videregående opplæring gir større rom for tilpasning og alternative organisatoriske løsninger enn grunnskolen. Det kan være en årsak til nedgangen i andel elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring
- Det er store variasjoner mellom fylkeskommuner i hvordan ITO organiseres og praktiseres. Variasjonene gjelder både organiseringsformer og tilgang på spesialpedagogisk kompetanse, og flere etterlyser klarere føringer og mer systematisk støtte
- Fullføringsreformen og arbeidet med fremtidens videregående opplæring legger til rette for mer fleksible opplæringsløp, men forsterker behovet for tydeligere avklaring av sluttkompetanse og kompetansebevisets verdi og relevans for elever som ikke oppnår studie- eller yrkeskompetanse
- Kunnskapsgrunnlaget om ITO i videregående opplæring er mangelfullt, og omfanget av ITO i statistikken fra VIGO er trolig underrapportert

Situasjonsbildet beskrevet i tett på – meldingen

Tett på-meldingen understreker at grunnlaget for å gjennomføre videregående opplæring legges tidlig i utdanningsløpet. Allerede i barnehage og grunnskole må elever få nødvendig støtte for å utvikle grunnleggende ferdigheter, trivsel og motivasjon. Svikter dette tidlig, øker risikoen for frafall senere. Regjeringen satte i meldingen et tydelig mål: Innen 2030 skal 90 prosent av elevene som starter i videregående opplæring, fullføre og bestå. Tall fra SSB viser at situasjonen da meldingen kom, var at bare 75,3 prosent av kullet som startet i 2013, fullførte innen fem år (s. 18). I 2018-kullet har andelen økt til 82 prosent.

Overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring (kap. 2.4.7)

Meldingen beskriver overgangen som et kritisk punkt for mange elever. Selv om de fleste ser frem til å begynne på videregående, er det en betydelig andel som opplever denne fasen som krevende. Meldingen viser til flere utfordringer:

- Rådgivere i ungdomsskolen rapporterer om økende behov for ekstra tilrettelegging blant elever, samtidig som de savner ressurser og kompetanse til å gi god støtte.
- Elever med behov for tilrettelegging får generelt lite bistand – både i overgangen fra ungdomsskole til VGO og når de skal videre fra VGO til arbeid eller høyere utdanning.

- Informasjonen flyter ofte dårlig mellom nivåene. Mye relevant informasjon om elevers behov, forutsetninger og livssituasjon når ikke frem til videregående skoler i tide.

Utfordringer knyttet til ITO og inkludering

Meldingen viser til et kunnskapsgrunnlag som pekte på store forskjeller i hvordan elever med spesialundervisningsbehov ble ivaretatt i VGO:

- Andelen VGO-elever som fikk ITO, var betydelig lavere enn for elever på 10. trinn: 2,6 prosent i VGO mot 10 prosent på 10. trinn, ifølge VIGO-statistikken publisert på udir.no. Markussen mfl. (2019) anslo riktignok at den reelle andelen var nærmere 4 prosent, men forskjellen er uansett betydelig.
- Behovene blant elever med ITO var ofte komplekse, og en betydelig andel fikk opplæring i egne grupper med få lærere med spesialpedagogisk kompetanse (boks 3.5, s. 47).

Behov for tidlig innsats og bedre tilpassede løp

Gjennom hele meldingen fremheves betydningen av

- tidlige tiltak for elever som risikerer å komme til VGO uten et godt nok faglig eller sosialt grunnlag
- systematisk kartlegging og bedre informasjonsdeling mellom ungdomsskole og VGO
- tett samarbeid med PPT, både for sakkyndige prosesser og i mer forebyggende arbeid
- bedre rådgivning og karriereveiledning, spesielt for elever med behov for tilrettelegging

6.1 Utviklingstrekk etter tett på-meldingen

Etter Meld. St. 6 og Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, har arbeidet med tidlig innsats i videregående opplæring fått økt oppmerksomhet. Den nye opplæringsloven pålegger fylkeskommunen en plikt til å samarbeide med kommunen om elevenes overgang fra ungdomstrinn til videregående opplæring (§ 9-5), og tydeliggjør at skolene skal sette i verk egnede tiltak før eleven henvises videre til PP-tjenesten (§ 11-2). Dette understreker skolens ansvar for å fange opp og følge opp elever tidlig. Flere fylkeskommuner opplever at skolene jobber bedre med tidlig innsats og forebygging enn tidligere. Samtidig viser undersøkelser at innsatsen varierer mellom skolene (Haukanes mfl., 2026).

Flere kilder peker mot en mer helhetlig og koordinert innsats i overgangene mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring de siste årene (Haukanes mfl., 2026, Fylkesdirektørkollegiets innspill, 2025). Det gjelder både på systemnivå og i oppfølgingen av enkeltelever, og da særlig elever som søker tidlig opptak. I sitt innspill, peker *Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning* likevel på fortsatte mangler i informasjonsflyten fra grunnskolen og på behov for bedre rutiner og verktøy. Samtidig er tidlig innsats et tydelig mål, og tiltak som elevsamtaler, overføringsmøter og PP-tjenestens tilstedeværelse ved skolene har over tid bedret overgangsarbeidet mellom skoleslagene. Dette arbeidet blir stadig viktigere ettersom flere elever starter i videregående med lave eller manglende grunnskolepoeng.

6.1.1 Om kunnskapsgrunnlaget

Kunnskapsgrunnlaget om inkludering og individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring er tynt, og antallet kilder i dette kapitlet er relativt få. Tidligere forskning på frafall fra VGO vil kunne gi nyttig innsikt fordi den også omfatter elever med svakt faglig grunnlag fra ungdomstrinnet (Lillejord mfl., 2015).

Frafallsforskningen (Lillejord mfl., 2015) viser at lavt faglig utgangspunkt, høyt fravær, lav motivasjon og svake relasjoner til lærere øker risikoen for marginalisering i videregående opplæring, og disse utfordringene er særlig tydelige blant elever som har behov for omfattende tilrettelegging. Samlet peker både ITO--forskningen og frafallsforskningen på betydningen av tidlig identifisering, systematisk oppfølging og læringsmiljø som fremmer tilhørighet og mestring, og understreker at kvaliteten på tilretteleggingen er avgjørende for å motvirke både isolasjon og frafall.⁴⁷

6.2 Flere elever med lave eller manglende grunnskolepoeng

De siste årene har flere elever enn tidligere begynt i videregående opplæring med manglende grunnskolepoeng, som innebærer at de mangler karakter i mer enn halvparten av fagene. Utfordringene som ligger til grunn for at elevene ikke har grunnskolepoeng, stiller større krav til skolene, som i økende grad må tilpasse opplæringen til elever med svært ulike faglige forutsetninger. Elever med lave grunnskolepoeng har ofte svakere faglige ferdigheter og er dermed dårligere rustet til å møte kravene i videregående opplæring. Ifølge Lied-utvalget (NOU 2019:25) var det på daværende tidspunkt kun 22 prosent av elevene som begynte på VGO med under 25 grunnskolepoeng som hadde gjennomført i løpet av 5 år.

Andelen elever som har null grunnskolepoeng har økt jevnt i perioden fra 2017–2025 fra 4,6 prosent av elevene til 8,8 prosent av elevene (SSB 2025d). Det føres ikke statistikk over årsaker til null grunnskolepoeng, men SSBs analyser viser at elevene i hovedsak tilhører tre grupper: elever som mangler vurderingsgrunnlag, blant annet som følge av høyt fravær, elever med vedtak om ITO i mer enn halvparten av fagene, og minoritetsspråklige elever som nylig har kommet til Norge⁴⁸ vurderingsgrunnlag. Ifølge NIFU (Vika, 2021) er hovedårsaken til økningen flere nyankomne med kort botid. I tillegg trekker de frem at flere elever har utfordringer med psykisk uhelse, og at det er flere av disse som får null grunnskolepoeng. Det pekes også på at det er flere elever med høyt fravær som får null grunnskolepoeng.

Selv om de fleste av disse elevene vil trenge tilpasninger i tilbudet i videregående opplæring, vil ikke alle ha behov for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (ITO). For nyankomne elever som mangler tilstrekkelige norskferdigheter, kan innføringstilbud med ekstra språklig og faglig støtte, eller et kombinasjonstilbud med grunnskolefag og norskopplæring, være egnede tilbud. Nyere forskning (Lødding mfl., 2024) viser at variasjonen i fylkeskommunenes tilbud til nyankomne elever er stor, men at kvaliteten i innholdet er viktigere enn organisasjonsmodellen i seg selv. Tidlig kartlegging, trygghet, klare rutiner og kompetente lærere trekkes fram som avgjørende for elevenes faglige og språklige utvikling (Lødding mfl., 2024).

6.2.1 Mer sammensatte elevgrupper

Den generelle trenden der en økende andel elever begynner i VGO uten grunnskolepoeng, gjelder både på studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Dette fører til stadig mer sammensatte elevgrupper og forsterker behovet for målrettede tiltak og tilpasset opplæring (Pedersen mfl., 2025). Selv om mye av dette arbeidet skjer innenfor rammene av ordinære opplæringstilbud, gjelder ikke dette for alle elevgrupper; Ifølge tidligere (Wendelborg mfl., 2017) og nyere forskning (Moljord og Reindal, 2024) er det ofte lite samsvar mellom utdanningsprogrammet elever med utviklingshemming formelt tilhører og det tilbudet de faktisk mottar. Mange har en løs tilknytning til det ordinære programmet og følger i praksis et særskilt tilrettelagt løp med

⁴⁷ For å få bedre innsikt i PP-tjenestens arbeid og vurderinger, og skolenes oppfatninger av samarbeidet med PPT, gjennomførte I2E en kartlegging for Utdanningsdirektoratet i sammenheng med oppdrag 01–25. Tema i rapporten har vært sektorens arbeid med inkludering, tidlig innsats og tilrettelegging fem år etter Meld. St. 6 (Haukanes mfl., 2026).

⁴⁸ Undersøkelsen bygger på svar fra 165 PP-ledere fra hele landet, samt ledere og eiere i skole- og barnehagesektoren gjennom Spørsmål til Skole- og Barnehage-Norge. I tillegg er elleve kvalitative intervjuer med PP-ledere gjennomført. Ni av elleve fylkeskommunale PP-tjenester svarte på surveyen, og fem deltok i de kvalitative intervjuene, noe som gir et relativt dekkende bilde av situasjonen. I2Es rapport er en viktig kilde til oppdatert kunnskap om tidlig innsats og individuelt tilrettelagt opplæring i videregående skole.

hovedvekt på arbeidstrening eller opplæring i hverdagslivsferdigheter. Slike løp fastsettes gjennom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, med læringsmål i en individuell opplæringsplan.

6.3 Overgang og samarbeid mellom ungdomstrinn og VGO

Overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring er preget av ulike strukturer og praksiser mellom fylkene. Elever som søker tidlig inntak gjennom ordningene for fortrinnsrett og individuell behandling, får søknaden vurdert etter dokumenterte behov. Data fra VIGO viser at i 2025 ble 2,4 prosent av søkerne registrert med fortrinn og 5,1 prosent med individuell behandling, noe som tyder på variasjon i registrerings- og vurderingspraksis mellom fylker. For tidlige søkere foreligger som regel mer dokumentasjon, mens behov hos elever som søker ordinært ofte identifiseres først etter skolestart. Dette kan føre til mer reaktiv tilrettelegging.

Innspill til Udir og funn fra PPT-rapporten (Haukanes mfl., 2026) viser at samarbeidet mellom ungdomsskole og videregående skole er styrket, blant annet gjennom fylkeskommunale PP-tjenesters deltakelse i regionale overgangsfora, tettere samarbeid med kommunale kontor og bidrag i rådgiversamlinger. Skoleledere beskriver bedre rutiner for inkluderende skolestart og tidligere involvering av PPT for elever med fortrinn, samtidig som skolene vektlegger at elevene får «prøve seg» før tiltak iverksettes. Likevel gjenstår utfordringer, særlig knyttet til sen skoleplassering og mangelfulle overføringsrutiner som kan forsinke støtten for elever som ikke er kjent ved skolestart. Behovet for informasjonsdeling må dessuten balanseres mot elevenes mulighet for en «ny start», og PP-tjenesten rapporterer om en praksis der behov i mindre grad forhåndsdefineres (Haukanes, 2026). Evalueringen av spesialundervisningen i videregående opplæring (Markussen mfl., 2019) viser også at noen elever takket nei til spesialundervisning til tross for dokumentert behov, ofte begrunnet i stigma, ønsket om normalitet og motvilje mot å tas ut av klassefellesskapet.

6.4 Bedre rom for tilpasninger av tilbudet i VGO?

Ifølge fylkeskommunal PPT opplever mange elever at videregående, særlig yrkesfag, gir bedre rammer for motivasjon, tilrettelegging og tett oppfølging enn ungdomsskolen (Haukanes mfl., 2026). Overgangen til videregående beskrives derfor av mange som en mulighet for elever til å oppleve mestring i et miljø som gir større handlingsrom for individuell tilrettelegging, både gjennom praktisk læring, varierte opplæringsarenaer og mer fleksible organisatoriske løsninger. Samlet sett mener PP-lederne at dette gir videregående skoler gode forutsetninger for å ivareta mangfoldet av elevers behov og sikre tidlig og tett oppfølging der det trengs (Haukanes, 2026).

Fylkesdirektørkollegiet og fylkeskommunale skoleeiere rapporterer om sterkere fokus på tidlig innsats etter tett på - meldingen, Meld. St. 21 og den nye opplæringsloven (§ 11–2), som tydeliggjør skolens ansvar for å sette inn tiltak før henvisning til PPT. Flere fylker beskriver en utvikling mot mer systematisk og forebyggende arbeid, selv om praksis fortsatt varierer.

For å styrke den tidlige innsatsen, har flere fylkeskommuner ifølge Fylkesdirektørkollegiet innført mer systematikk og helhetlige rutiner for å identifisere og følge opp elever tidlig i skoleløpet. IKO-modellen trekkes fram som et viktig verktøy for tidlig identifisering og oppfølging, gjennom systematisk kartlegging, risikoanalyse og justering av tiltak. Samtidig rapporterer fylkeskommunene om styrket samarbeid med PPT og økt bruk av elevrettede nettverk, noe som gir bedre koordinering og mer helhetlig oppfølging. Særlig innen yrkesfag nevnes fleksible og praksisnære opplæringsformer som forklaring på at færre elever mottar ITO i VGO enn på ungdomstrinnet (Haukanes mfl., 2026).

6.5 Individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring

For elever i videregående opplæring finnes det, i motsetning til i grunnskolen, individdata.

Utdanningsdirektoratet har publisert tall for andelen elever med ITO i flere analysenotater, senest i 2023 (Utdanningsdirektoratet, 2023). Her kommenteres også avviket mellom andelen elever med vedtak om spesialundervisning i VIGO (2,5 prosent) og funnene fra NIFUs undersøkelser i 2019, som viste en andel på rundt 4 prosent (Markussen mfl., 2019).

Statistikken over ITO i VIGO har imidlertid lenge hatt kvalitetsutfordringer. Datagrunnlaget hentes fra de skoleadministrative systemene, der InSchool er det mest brukte og omfatter alle offentlige og om lag én femtedel av de private skolene. Disse systemene er primært utviklet for drift (timeplanlegging, fraværsføring) og dokumentasjon (vitnemål og kompetansebevis). Saksbehandling av elever med rett til ITO har derimot foregått i separate saksbehandlingssystemer. Dette har ført til at registreringene i VIGO har vært ufullstendige og til dels usikre, med påfølgende mangler i statistikken over elever med ITO-vedtak.

Fra og med januar 2026 tas imidlertid en ny saksbehandlingsmodul for ITO i bruk i InSchool, som gjør at vedtak automatisk blir korrekt registrert. Når alle skolene har tatt i bruk den nye modulen forventes det god datakvalitet fra offentlige videregående skoler. Fordi datagrunnlaget er individbasert vil det være mulig å knytte elever med vedtak om ITO til opplæringstilbudet de mottar og følge dem gjennom videregående og videre ut i yrkeslivet. I den eksisterende VIGO-statistikken er det derimot betydelig usikkerhet, noe som gjør det utfordrende å vurdere omfang, utvikling og kvalitet på ITO. Det går likevel an å peke på noen trekk som vi beskriver i punkt 6.5.1 og 6.5.2

6.5.1 Markant nedgang i andelen med ITO fra tiende trinn til VG1

Andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) synker markant i overgangen fra tiende trinn til VG1. Per 1. oktober 2024 var i overkant av 5000 elever registrert med enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i videregående opplæring. Andelen elever med ITO varierer fra 2,1 prosent i Finnmark til 3,7 prosent i Møre og Romsdal, og på nasjonalt nivå har andelen elever som er registrert med ITO ikke endret seg stort de siste ti årene (VIGO).

Nedgangen i andel elever med vedtak om ITO skyldes ikke nødvendigvis at elevenes behov endres, men at støtte og tilpasninger gis på andre måter enn gjennom formelle enkeltvedtak og individuelt tilrettelagt opplæring. I videregående opplæring mottar flere elever opplæringstilbudet sitt innenfor rammen av "det ordinære tilbudet". Videregående opplæring tilbyr flere fleksible løsninger som gjør at mange elever også får hjelp uten at det formelt registreres som ITO (Markussen og Grøgaard 2019).

6.5.2 Mange elever med ITO har store avvik fra ordinære løp

Syv av ti elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring går på yrkesfaglige utdanningsprogram, og 73 prosent har individuell opplæringsplan i alle eller de fleste fag.⁴⁹ VIGO-data viser også at elever som har vedtak i de fleste eller alle fag ofte registreres på programområdekoder som innebærer opplæring på Vg1-nivå over flere år, i noen tilfeller opptil fem år. For elever med ITO på studieforbereende utdanningsprogram er det svært få som går videre fra Vg1, noe som igjen innebærer at opplæringen får betydelige avvik fra de ordinære læreplanene.

6.5.3 Varierende bruk av smågruppetilbud

Nyere tall fra VIGO viser at det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder hvor mange av elevene med vedtak om ITO som får opplæring i en egen gruppe eller i en liten gruppe hvor det gis hverdagslivstrening (liten gruppe H) eller arbeidslivstrening (liten gruppe A). I Vestfold gjelder det 95 prosent av ITO-elevene, mens i Troms får kun 25 prosent opplæringen i egen gruppe. Fylkesdirektørkollegiet for kompetanse og utdanning skriver i sitt innspill at tilbudet til elever med særskilte behov vurderes som godt, spesielt i

forsterkede arenaer. Samtidig er det et ønske om å styrke inkluderingen i ordinær undervisning. Det vurderes samtidig at det er behov for mer fleksible og alternative tilbud, særlig for elever med høyt fravær eller kroniske sykdommer.

Evalueringen fra NIFU (Markussen mfl., 2019) viste også at det var store forskjeller mellom fylker og skoler i hvordan individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) ble organisert og praktisert. Variasjonene gjaldt både organisasjonsform, bruk av kategorier og hvordan individuelle opplæringsplaner (IOP-er) ble utformet, fulgt opp og evaluert. Nyere forskning, blant annet Moljord og Reindal (2025), understreker at disse ulikhetene kan få særlig store konsekvenser for elever med utviklingshemming med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og andre elever som mottar omfattende tilrettelegging, ettersom kvaliteten på IOP-arbeidet er avgjørende for deres mulighet til å få et meningsfullt og relevant opplæringstilbud. Forskningen peker på at ulik tilgang til spesialpedagogisk kompetanse og støtteressurser kan forsterker forskjellene ytterligere.

6.6 Om læreres kompetanse og arbeid med individuelle opplæringsplaner

Skoleledere vurderer at arbeidet med ITO i noen grad er endret etter Tett på-meldingen (Haukanes mfl., 2026). Rundt halvparten av skolelederne oppgir at det har skjedd en «viss endring», mens 10 prosent rapporterer en «stor endring». Endringene beskrives i hovedsak som at ITO i større grad gjennomføres slik at elevene arbeider med samme tema som resten av klassen. Det rapporteres også om tettere samarbeid mellom lærer og spesialpedagog i planleggingen av undervisningen.

Fylkeskommunene viser til økt engasjement og bevissthet rundt inkluderende praksis, og det er igangsatt en rekke tiltak, som etablering av nettverk, kompetanseløft og samarbeid med universiteter og høyskoler. PP-tjenesten trekkes fram som en viktig aktør for kompetansestøtte og veiledning, men samtidig meldes det om begrenset kapasitet til systemrettet arbeid hos fylkeskommunal PPT.

Lærere rapporterer at de ofte står alene i arbeidet med å utforme og følge opp elevenes individuelle opplæringsplaner, og etterlyser tydeligere nasjonale føringer, bedre tilgang til spesialpedagogisk kompetanse og mer systematisk støtte (Moljord og Reindal, 2025). For elever med utviklingshemming med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring innebærer dette at målene i IOP-ene i stor grad preges av lokale og normative valg, heller enn av en forskningsbasert og helhetlig forståelse av hvilke kompetanser som best fremmer livsmestring, selvbestemmelse og framtidig deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Moljord og Reindal (2025) argumenterer derfor for behovet for å undersøke hvordan læreplanene faktisk fungerer for denne elevgruppen, og om de bidrar til læring og utvikling i tråd med intensjonene i læreplanverket.

Utviklingen av mer fleksible og inkluderende opplæringsløp i videregående opplæring forutsetter at skolene har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse. Tall fra Kompetanse for kvalitet viser at lærere i grunnskolen fortsatt deltar mest i videreutdanning i spesialpedagogikk, noe som innebærer at videregående opplæring i mindre grad får tilgang til den kompetansen som trengs for å styrke opplæringen for elever med omfattende behov for tilrettelegging (Udir, 2025).

6.7 Innføring av fullføringsretten

Et sentralt utviklingstrekk i tiden etter tett på-meldingen er innføringen av fullføringsretten, slik den er presentert i Meld. St. 21. Fullføringsreformen bygger på en erkjennelse av at dagens videregående opplæring ikke møter mangfoldet av elever godt nok, og at mer fleksible rammer er nødvendige for å sikre at flere klarer å gjennomføre. Regjeringen foreslo her å utvide retten til videregående opplæring slik at alle som begynner i videregående opplæring, beholder retten helt til de faktisk oppnår studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Den nye opplæringsloven trådte i kraft i 2024. Loven gir både ungdom og voksne rett til videregående opplæring frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, uavhengig av hvor lang tid de bruker på å oppnå det (§ 5-1). Dette blir ofte kalt fullføringsretten. Fullføringsretten og flere andre rettigheter og plikter ble tatt inn i den nye loven som et ledd i oppfølgingen av fullføringsreformen. Ungdom har også fått rett til flere omvalg, og voksne har fått en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Disse endringene innebærer en betydelig utvidelse av tidligere rettigheter.

Udir har igangsatt en evaluering av om målene med utvidet rett blir nådd, blant annet om flere elever fullfører videregående opplæring og om flere kommer i arbeid. Dette krever tid, og resultatene vil derfor komme gradvis, men underveisvurderinger kan gi tidlige indikasjoner på utviklingen (Borg mfl., 2025). Tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet stiller krav om å utvikle kunnskap om hvordan fullføringsretten gjennomføres og iverksette nødvendige tiltak for å sikre at retten blir oppfylt. Dette innebærer tett oppfølging av praksis og identifisering av områder som trenger ytterligere støtte eller styring.

6.8 Bekymringer knyttet til to sluttkompetanser i videregående opplæring

Med ny opplæringslov er det to sluttkompetanser i videregående opplæring, studie- og yrkeskompetanse. Tidligere var det en tredje kompetanse, grunnkompetanse. Sistnevnte kompetanseform var for elever som ikke ville kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Departementet ønsket ikke å videreføre reglene om hvilken kompetanse vgo skal lede fram til, men heller regulere hva den videregående opplæringen består av.

I Prop. 57 L uttrykte flere høringsinstanser bekymring for at fjerningen av begrepet grunnkompetanse ville skape uklarhet for elever som ikke kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Departementet valgte likevel å fjerne begrepet, men understreket at utfordringene knyttet til elever som blir lenge i videregående opplæring bør løses gjennom tydelige retningslinjer, ikke gjennom begrensninger i loven.

Noen elever i videregående opplæring har mål om sluttkompetanse på et lavere nivå, fordi det ut ifra hens forutsetninger kan være mer eller mindre urealistisk å skulle oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Dette gjelder elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring og hvor opplæringen ofte gis med store avvik fra de ordinære kompetansemålene. Selv om disse elevene kan sikte seg inn på en annen sluttkompetanse, vil de fortsatt ha rett til opplæring frem mot studie- eller yrkeskompetanse.

6.9 Usikkerhet rundt kompetansebevisets verdi og relevans for studieforberevende utdanningsprogram

For elever som avslutter videregående opplæring uten å oppnå studiekompetanse, oppstår det usikkerhet knyttet til kompetansebevisets verdi og relevans i studieforberevende utdanningsprogrammer. Et kompetansebevis er dokumentasjon på opplæring som er gjennomført, men som ikke kvalifiserer for vitnemål eller fag-/svennebrev. Kompetansebeviset viser hvilke fag eleven har gjennomført, standpunkt- og eksamenskarakterer der disse finnes, fravær samt eventuelt realkompetansevurderinger eller fritak.

Det finnes lite forskning om hvilken verdi kompetansebeviset har i samfunns- og arbeidsliv, særlig for elever fra studieforberevende utdanningsprogrammer. I studieforberevende utdanningsprogrammer finnes det eksempelvis ingen strukturerte ordninger som kobler kompetansebeviset til relevante arenaer i samfunnslivet, og kompetansebeviset fremstår ofte som lite spesifikt og utilstrekkelig som dokumentasjon i videre utdannings- og arbeidsliv. Dette er særlig relevant for elever med utviklingshemming som formelt sett er tatt inn på utdanningsprogrammet studiespesialisering, selv om det pedagogiske tilbudet avviker betydelig fra læreplanen. Fullføringsretten i ny opplæringslov gjør spørsmålet enda mer presserende, fordi det er uklart hvordan retten skal praktiseres for elever som ikke kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Flere

fylkeskommuner har i tillegg uttrykt bekymring for at bortfallet av begrepet «grunnkompetanse» i den nye opplæringsloven vil ⁴⁹ytterligere uklarhet rundt elevenes sluttkompetanse.⁵⁰

6.10 Variert bruk av lærekandidatordningen som alternativt løp

Fylkeskommunene og skolenes praksis rundt ITO varierer, og noen fylker tilbyr i større grad organisatoriske løsninger og alternative løp, som lærekandidatordningen. Lærekandidatordningen er et yrkesfaglig tilbud for elever som er usikre på om de vil oppnå, eller vet at de ikke kan oppnå yrkeskompetanse. Gjennom ordningen får kandidaten opplæring tilpasset sine behov og forutsetninger, med mål om en kompetanse innen et yrkesfaglig område.

En lærerkandidat følger en tilpasset lærerkandidatplan. Innholdet i den tilpassede lærekandidatplanen skal sikre at kandidaten utvikler kompetanse som gir stabil tilknytning til arbeidslivet, og åpner for videre deltakelse i arbeid eller annen relevant aktivitet, etter endt opplæring. Etter gjennomført opplæring og bestått kompetanseprøve får kandidaten et kompetansebevis og et kompetansebrev som dokumenterer hva kandidaten har lært. Lærekandidater vil fortsatt ha rett til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse etter avlagt kompetanseprøve. Lærekandidatordningen kan dermed utgjøre et steg på veien mot fag- eller svennebrev.⁵¹

I motsetning til lærlinger har lærekandidatene også rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter enkeltvedtak. Per 1. oktober 2025 var det 2 115 løpende opplæringskontrakter i ordningen. Bruken av ordningen varierer betydelig mellom fylkene.

6.11 Voksenopplæring og ITO

Tett på-meldingen beskriver ikke opplæring for voksne. Vi kan likevel beskrive tendenser og utvikling på voksenopplæringsfeltet i de siste fem årene med utgangspunkt i våre egne tall og statistikk⁵².

Det finnes i dag flere opplæringsløp for voksne. Forberedende opplæring for voksne (FOV) ivaretar voksne som trenger opplæring i fag eller i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Voksne med slike behov, og som ikke lenger har rett til ordinær grunnskoleopplæring, har rett til FOV etter opplæringsloven § 18-2. Voksne som har særlige behov for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, har i tillegg rett til individuell tilrettelegging etter § 19-6. Kommunen vurderer rettigheter og behov i hvert tilfelle. Videregående opplæring for voksne (VOV) omfatter voksne over 25 år som følger opplæring etter ordinære læreplaner på videregående nivå. Personer mellom 19-24 år kan velge om de vil ha opplæring organisert for elever eller voksne. I tillegg er modulstrukturert opplæring innført som permanent modell i utvalgte lærefag fra 2024. De modulbaserte læreplanene gjør det mulig for voksne å starte på det nivået som samsvarer med forkunnskaper og progresjon.⁵³

Udires statistikk viser at mange voksne får videregående opplæring. I skoleåret 2024-25 fikk 13400 personer over 25 år opplæring etter ordinære læreplaner, mens ytterligere 2600 deltok i modulstrukturert opplæring. Til sammen utgjør dette rundt 16 000 voksne som mottok opplæring på videregående nivå⁵⁴, og mange av disse

⁵⁰Se Prop. 57 L (2022-2023), s. 327-328.

⁵¹ [Hva er lærekandidatordningen? | udir.no](https://www.udir.no/om-udir/om-udir-og-utdanningen/hva-er-larekandidatordningen/)

⁵² [Udir.no: Statistikk om voksne i grunnopplæringen 2025](https://www.udir.no/statistikk-og-forskning/statistikk-om-voksne-i-grunnoppleringen-2025/)

⁵³ [Udir.no: Modulstrukturert opplæring for voksne i videregående](https://www.udir.no/modulstrukturert-opplering-for-voksne-i-videregaaende/)

⁵⁴ Disse tallene inkluderer ikke personer over 25 år som kun får opplæring i bedrift

følger tilbud som er organisert som et særskilt tilbud for voksne. Søkertall viser særlig mange søkere til videregående opplæring for voksne innen helse- og oppvekstfag, samt fag for studiekompetanse.

Per 1. oktober 2025 deltok over 10200 personer i FOV, og av disse hadde 2650 vedtak om individuell tilrettelegging etter opplæringsloven § 19-5 eller § 19-6. Det totale antallet deltakere i FOV har vært relativt likt de tre siste årene. Blant deltakerne utgjør språklige minoriteter det store flertallet med over 98%. Antallet som mottar individuell tilrettelegging, har sunket over tid. Per nå finnes det ikke tall på hvor mange av de som mottar individuell tilrettelegging i FOV som får opplæring i grunnleggende ferdigheter etter § 19-6. Ettersom 28 prosent av alle i FOV som har individuell tilrettelegging er språklige minoriteter (Mot 98 % av deltakerne som ikke mottar individuell tilrettelegging), får trolig mange av de som har individuell tilrettelegging opplæring etter §19-6.

Kunnskapsgrunnlaget om innholdet i individuell tilrettelagt opplæring for voksne er begrenset. Udirs statistikk gir oversikt over hvor mange som mottar individuell tilrettelegging i FOV, men det finnes ikke nasjonale data om hvilke fag tilretteleggingen gjelder, hvordan vedtakene følges opp, eller hvordan ITO praktiseres i videregående opplæring for voksne. Det er relevant å merke seg at voksne som følger VOV ikke har lovfestet rett på ITO.

Oppdrag om gjennomgang av fag- og timefordelingen i videregående opplæring

Som oppfølging av Meld. St. 21 (2020–2021) har Kunnskapsdepartementet gitt Udir i oppdrag å gjennomgå fag- og timefordelingen og utvikle et nytt rammeverk for innhold og struktur i videregående opplæring (RIS). Dagens fag- og timefordeling er forskrifter og inneholder bestemmelser om hvilke fag elevene skal ha på de ulike trinnene, og antall timer per fag. Oppdraget omfatter hele studieforberedende opplæring og fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogram. I dag vurderes regelverket å være lite fleksibelt, og skoleeierne trenger et forenklet rammeverk som er bedre å styre etter. I tillegg trenger lærerne bedre tid til å jobbe med opplæring, mens elevene trenger mer tid til å utvikle forståelse i fagene de har valgt. Skolen skal fortsatt legge til rette for danning og utdanning, og skal støtte opp om verdier som demokrati og kritisk tenkning.¹

Rammeverket skal erstatte dagens fag- og timefordeling og legge til rette for et mer sammenhengende og fleksibelt utdanningsløp. Nytt rammeverk skal gi elevene relevant kompetanse for deltakelse i samfunn og mestre eget liv, og samtidig forberede dem på kravene i høyere utdanning.

7. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Hovedfunn i dette kapittelet:

- PPT-lederne peker på ulikheter mellom tjenestene når det gjelder både regelverkstolkninger, arbeidsmåter, maler og hva slags tilbakemeldinger de får fra statsforvalterne.
- En majoritet av PPT-lederne opplever å ha kommet et godt stykke på vei mot målet om å være tett på, tidlig inne og jobbe mer forebyggende. Blant barnehager og grunnskoler oppgir omtrent halvparten at PPT er mer tilgjengelig.
- PPT involveres i større grad i kommunenes og fylkeskommunenes plan- og utviklingsarbeid på barnehage- og skolefeltet, noe som gir bedre forankring og større muligheter for tidlig innsats.
- Mens PP-tjenesten oppfatter sin egen rolle som rettet mot systemarbeid og veiledning, oppfatter skolene fortsatt PPT mer som en sakkyndig instans rettet mot enkeltindivider.
- Det rapporteres om skoler som mangler kapasitet til å anvende veiledningen de får av PP-tjenesten. Skolene beskrives som mer interessert i å få hjelp med individsaker, noe også tidligere forskning har vist.
- Flere oppgir at sakkyndighetsarbeidet er blitt bedre ved at vurderingene som gjøres, er mer gjennomarbeidet. Tredelingen av tilrettelagt opplæring har medført en mer reflektert tilnærming.
- PPT har fått flere arbeidsoppgaver uten tilsvarende oppjustering av kapasitet. I perioder med høyt arbeidspress vurderer mange PPT-ledere det som nødvendig å nedprioritere systemoppgaver.

Situasjonsbildet beskrevet i tett på – meldingen

Mandat og overordnede forventninger

Tett på-meldingen beskriver PP-tjenesten som en sentral del av laget rundt barn og elever, med ansvar for å sikre at barna og elevene får den hjelpen de trenger, når de trenger den. Meldingen uttrykker et tydelig mål om at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at tjenesten i langt større grad kan bidra til å forebygge vansker, styrke inkluderende praksis og tilrettelegge for mangfoldet i barne- og elevgruppen. En PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, løftes frem som en forutsetning for høy kvalitet både i det ordinære tilbudet og i det spesialpedagogiske arbeidet.

Meldingen tydeliggjør at PPT både skal bistå barnehager og skoler med å tilrettelegge tilbudet for barn og elever som trenger det, og utarbeide sakkyndige vurderinger der lovverket krever det. Regjeringen vektlegger i meldingen at disse oppgavene må ses i sammenheng, og at det er nødvendig å finne en bedre balanse mellom dem. Meldingen trekker frem et behov for å presisere PP-tjenestens oppgaver i lovverket, slik at det blir klarere at tjenesten også skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats, og bidra til kvalitetsutvikling i barnehage og skole (kap. 4.1, s. 55).

(U)balanse mellom sakkyndighetsarbeid og forebyggende arbeid

Et sentralt trekk ved situasjonsbildet i tett på-meldingen er spenningen mellom PP-tjenestens omfattende sakkyndighetsoppgaver og ambisjonen om å arbeide mer forebyggende og tett på barnehager og skoler. Nordahl-rapporten (2018) peker på at uforholdsmessig mye av arbeidstiden i enkelte tjenester går med til sakkyndige vurderinger. Meldingen trekker frem at dette i mange tilfeller begrenser muligheten for å være til stede i barnehager og skoler, og dermed hindrer tidlig innsats og godt systemrettet arbeid.

Høringsinnspillene regjeringen mottok, viser samtidig nyanser: Flere støtter beskrivelsen av at sakkyndighetsarbeidet går på bekostning av forebygging, mens andre mener at fremstillingen undervurderer kompleksiteten i tjenestens arbeid. Meldingen fastholder likevel at det er nødvendig å tydeliggjøre forventningene til PP-tjenestens arbeid, og ønsker en dreining mot mer systemrettet arbeid. Regjeringen understreker at sakkyndighetsarbeid og forebygging ikke er motsetninger, men gjensidig forsterkende oppgaver. Et godt sakkyndighetsarbeid skal bygge på kunnskap om barnas og elevenes behov, og på samarbeid med barnehage og skole. Samtidig viser meldingen til at tiltak som iverksettes for ett barn, ofte kan styrke det ordinære pedagogiske tilbudet for flere.

Kvalitet, kompetanse og organisering (kap. 4.3, s. 58–61)

Tett på-meldingen viser til stor variasjon i kvaliteten på sakkyndige vurderinger. Mange skoleledere oppgir at vurderingene gir nyttige opplysninger, men meldingen peker på at enkelte vurderinger mangler tydelige anbefalinger om opplæringens innhold, omfang eller organisering. Elevmedvirkning trekkes frem som særlig utfordrende: Undersøkelser viser at elever ofte ikke blir hørt i arbeidet med sakkyndige vurderinger, til tross for at dette er et lovpålagt krav.

Kompetansesituasjonen i PPT beskrives som sammensatt. Meldingen peker på kompetansebehov innenfor regelverks-, vurderings- og planarbeid. Også organiseringen av PP-tjenesten varierer betydelig mellom kommuner og fylkeskommuner. Videre viser meldingen at PPT trenger tilgang til gode støtteressurser, veiledningsmateriell og digitale verktøy for å støtte utviklings- og inkluderingsarbeidet i barnehage og skole (kap. 4.3.4, s. 61).

7.1 Utviklingstrekk i PPT etter tett på-meldingen

I 2024 kom den nye opplæringsloven, hvor PPTs mandat er tydeliggjort i § 11-13. Mandatet innebærer tre hovedoppgaver: å utarbeide sakkyndige vurderinger, å samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet for å sikre et inkluderende opplæringstilbud og å hjelpe til med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Av barnehageloven § 33 følger det at PP-tjenesten skal være sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp, og at de skal sørge for at det utarbeides lovpålagte sakkyndige vurderinger. PPT skal også bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

7.2 Stor variasjon i størrelse, organisering og arbeidsmåter

Det stilles ingen krav til hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer og bemanner PP-tjenesten, utover at tjenesten må være i stand til å ivareta både individ- og systemoppgaver. Hvordan kommunen og fylkeskommunen styrer PP-tjenesten, kan imidlertid ha betydning for hvordan tjenesten arbeider.

Udirs spørreundersøkelse blant landets PP-tjenester (Haukanes mfl., 2026) viser at 55 tjenester (45 prosent) er små tjenester med inntil 5 årsverk. 58 tjenester (48 prosent) ligger i området 5–10 årsverk. Bare 10 tjenester har 25 faglige årsverk eller mer. De fleste er kommunale tjenester, men 22 prosent av tjenestene er organisert som interkommunale samarbeid, typisk på grunn av forhold som økonomi, innbyggertall eller lavt antall barnehager og skoler. En annen undersøkelse (Andrews og Hustad, 2022) finner at omtrent halvparten av de interkommunale samarbeidene er mellom to eller tre kommuner.

I spørreundersøkelsen vår oppgir omtrent halvparten (46 prosent) av de interkommunale tjenestene at det ikke er noen vesentlig forskjell på hvordan de involveres i utviklingsarbeidet i vertskommunen og de andre kommunene, mens 38 prosent oppgir at de er mest involvert i vertskommunen. Det ser ut til å være særlig

utfordrende å få til et likeverdig tjenestetilbud til alle barnehager og skoler i interkommunale PP-tjenester med store geografiske avstander (Andrews og Hustad, 2022).

Det er en klar sammenheng mellom antallet årsverk og hvor mange barnehager og skoler tjenesten dekker. Samtidig er det for mange ledere uklart hva som ligger til grunn for bemanningsstørrelsen (Andrews og Hustad, 2022). Over en tredjedel svarte «vet ikke» på spørsmål om dette, mens nær tre av ti svarte at antall fagårsverk var historisk fastsatt. En mindre andel svarte at bemanningen ble bestemt ut fra barnetall, elevtall eller innbyggertall samt ulike vedtak, avtaler og fordelingsnøkler mellom kommuner og fylkeskommuner. I spørreundersøkelsen vår svarer omtrent halvparten av tjenestene at antallet årsverk ikke har endret seg de siste årene. Hos dem som har fått færre årsverk, skyldes reduksjonen kommuneøkonomi. Hos dem som har fått flere årsverk, skyldes økningen høyt arbeidspress over tid, lange ventelister og underbemanning.

I tillegg til forskjeller i organisering og størrelse er det ulikt hvordan PP-tjenester rundt om i landet jobber, og hvordan de forstår mandatet sitt. Dette er noe blant annet Barneombudet og brukerorganisasjonene peker på i sine innspill, der de viser til at store variasjoner i organisering, praksis og regelverkstolkning svekker likeverdet i PP-tjenestens tilbud. PPT-lederne opplever den store variasjonen som problematisk, og etterspør konkrete råd og veiledning om hvordan PPT best mulig kan støtte barnehager og skoler i organisasjonsutvikling. Det oppleves problematisk at tjenestene jobber ulikt og ut fra ulike maler i sakkyndighetsarbeidet, når det er et nasjonalt regelverk de skal ivareta. PPT-lederne påpeker dessuten at regelverket blir tolket ulikt, også blant statsforvalterne, noe som fører til at man får ulike svar på de samme problemstillingene.

7.3 Utvikling i retning tettere på, tidligere inne og mer forebyggende

Tett på-meldingen understrekte behovet for en bedre balanse mellom systemrettet og sakkyndig arbeid i PP-tjenesten. Dette er fulgt opp i den nye opplæringsloven, som tydeliggjør tjenestens mandat (se 7.1). Det er flere indikasjoner på at utviklingen går i denne retningen. Ett eksempel er fremveksten av tidlig innsats-saker i saksbehandlingssystemene som kommer frem i prosjektet *Tett på* (Caspersen mfl 2026), nettopp fordi man ser behovet for å dokumentere en arbeidsform som blir stadig viktigere i praksis.

En majoritet av lederne i PP-tjenesten opplever å ha kommet et godt stykke på vei mot målet om å være tett på, tidlig inne og jobbe mer forebyggende (Haukenes mfl., 2026). 70 prosent av dem opplever at utviklingen de siste fem årene har gått i denne retningen. Flere tiltak har bidratt til dette, deriblant endret sammensetning av bemanningen, økt tilstedeværelse i og tettere samarbeid med barnehager og skoler. I tillegg fremheves arbeid med strukturer og rolleavklaringer i tverrfaglige samarbeid og en dreining mot mer systemarbeid for å forebygge individsaker. Flere tjenester har utviklet ressursteam, eller prøvd ut nye lavterskel-tilnærminger som konsultasjonsteam eller inkluderingsteam, som de ser positive effekter av.

De aller fleste tjenestene i spørreundersøkelsen (Haukanes mfl., 2026) svarer at de involveres i kommunenes utviklingsarbeid i noen grad (47 prosent) eller stor / svært stor grad (43 prosent). Slik vurderes det også på eiernivået.⁵⁵ Samtidig kommer det frem i spørreundersøkelsen at mange PP-tjenester etterlyser kompetanseheving som gjør dem bedre i stand til å arbeide på systemnivå og veilede barnehager og skoler. Særlig veiledningspedagogikk, prosessledelse og organisasjonsutvikling er hyppig nevnte temaer i datamaterialet.

Blant samarbeidspartnerne er det delte oppfatninger rundt hvorvidt PPT er tettere på barnehager og skoler nå enn for fem år siden (Haukanes mfl., 2026). Omtrent halvparten av grunnskolelederne og barnehagestyrerne, og en tredjedel av skoleledere på videregående, oppgir at PPT er mer tilgjengelig. Samtidig er det også en

⁵⁵Blant barnehageeiere svarer 66 prosent at PP-tjenesten enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» er involvert i dette arbeidet, mens 28 prosent svarer «i noen grad». På videregående nivå svarer 62 prosent av skoleeierne at PP-tjenesten er involvert i stor eller svært stor grad, mens det samme gjelder 55 prosent av skoleeierne på grunnskolenivå. 38 prosent i VGO og 36 prosent i grunnskolen svarer «i noen grad».

andel av barnehagestyrere og grunnskoleledere som rapporterer at PPT oppleves mindre tilgjengelig i dag enn for fem år siden.

Et flertall av barnehagestyrere og skoleledere vurderer samtidig at det har vært en endring i retning av at PPT i større grad bidrar i veiledning uten at denne er knyttet til sakkyndig vurdering. Likevel kommer det frem at det fortsatt er ulike forståelser. Mens PP-tjenesten oppfatter sin egen rolle som rettet mot systemarbeid og veiledning, oppfatter skolene i stor grad PPT fortsatt som en sakkyndig instans rettet mot enkeltindivider. En utfordring som påvirker dette er også manglende kapasitet i skolene. Mer systemarbeid og veiledning fra PPT krever at skolene selv har kapasitet til å ta imot, følge opp og benytte seg av veiledningen. Flere PPT-ledere trekker frem at dette er vanskelig i praksis, og at skolene ikke har kapasitet til å anvende veiledningen de får av PPT. Skolen er derfor mer interessert i å få hjelp i å få hjelp med individrettet og direkte elevarbeid, noe også tidligere forskning har vist. Som en PPT-leder sier: «Skolen er nok opptatt av å få hjelp til konkrete ting.»

7.3.1 Eksempel på organisering: *Tett på - nye kompetansefellesskap i skole, barnehage og PPT*

Tett på er et utviklings- og forskningsprosjekt i regi av NTNU Samfunnsforskning som følger av tett på-meldingen, og som har hatt som mål å bringe PPT tettere på barnehagers og skolars hverdag for å styrke tidlig innsats, inkludering og tverrfaglig samarbeid (Caspersen mfl., 2026). Modellen innebærer fast fysisk tilstedeværelse fra PPT, minimum en dag i uken, kombinert med en arbeidsform der rådgiverne både følger opp enkeltsaker og deltar i systemrettet utviklingsarbeid. Gjennom tverrfaglig observasjon ved oppstart av året, løpende samarbeid og lavterskeltilbud som «åpen time» for ansatte, og etter hvert også foreldre, får barnehager og skoler raskere tilgang til kompetanse og støtte. Målet er at barn og elever skal møtes med tidlig, koordinert og inkluderende innsats, samtidig som ansvaret for inkludering i større grad deles mellom profesjonene.

Utviklingstrekk i kommunene

Saksbehandlingsdata fra Trondheim kommune viser utviklingstrekk som er forenlige med målsettingene i Tett på-modellen, blant annet økning i saker registrert som tidlig innsats og en nedgang i antallet sakkyndige vurderinger. Det er også registrert kortere saksbehandlingstid enn tidligere. Samtidig understreker forskerne at prosjektet ikke er designet for å dokumentere kausale effekter, og at slike endringer også kan være påvirket av andre lokale og nasjonale prosesser.

Mulige utilsiktede konsekvenser

Data fra prosjektet viser at det kan oppstå en spenning i hvordan tidlig identifisering av behov følges opp i praksis. Når behov fanges opp tidligere, velger enkelte skoler å organisere deler av oppfølgingen som smågruppeundervisning. Selv om dette kan være et hensiktsmessig tiltak for noen elever, viser elevdata at elever som får en større andel av undervisningen utenfor det ordinære fellesskapet, i gjennomsnitt rapporterer lavere trivsel og tilhørighet enn elever som i hovedsak deltar i klassen. Samtidig understreker forskerne at det ikke er grunnlag for å si at Tett på i seg selv fører til økt bruk av smågrupper, ettersom slike organisatoriske valg også påvirkes av lokale tradisjoner, ressurser og profesjonelle vurderinger. Slike utviklingstrekk må derfor tolkes med forsiktighet.

Samarbeid og profesjonsutvikling

I de tre kommunene som deltok i Tett på-piloten erfarer deltakerne mer kontinuerlig dialog, bedre rolleforståelse og lavere terskel for kontakt mellom PPT og personalet i barnehager og skoler. Dette kan tyde på at PPTs tilstedeværelse bidrar til tettere samarbeid. Samtidig rapporteres det om økt arbeidspress for PPT og behov for tydelig styring, forankring og kapasitet for at samarbeidet skal være bærekraftig over tid. Funnene peker på lokale variasjoner. Derfor advarer forskerne mot å generalisere eller tolke resultatene som entydige virkninger av tiltaket.

Betydningen av lokal kontekst

Kommunenes erfaringer viser at det lokale eierskapet, lederforankring og stabilitet i bemanningen har stor betydning for hvordan arbeidet med tett på faktisk blir praktisert. Samlet sett peker funnene på organisatoriske og profesjonsrelaterte endringer, men også på behovet for årvåkenhet slik at tidlig og økt identifisering av behov ikke fører til en mer segregerende praksis.

7.4 Styrket sakkyndighetsarbeid

Sakkyndighetsarbeid har tidligere vært kritisert for å ta for mye av de PPT-ansattes arbeidstid. Tett på-meldingen viser også til at mye tyder på at kvaliteten på de sakkyndige vurderingene er varierende, og at mange har manglet gode rutiner for barn og elevers medvirkning.

En sakkyndig vurdering har direkte betydning for arbeidet i skolen ved at den ligger til grunn for et enkeltvedtak, som igjen ligger til grunn for en IOP. For at en lærer skal oppfatte en sakkyndig vurdering som god, må den gi en beskrivelse av eleven som er gjenkjennelig for læreren og dermed fremstår som relevant og realistisk. Det er en klar sammenheng mellom hva som utgjør en god sakkyndig vurdering, og hvilken betydning den får for undervisningen ([Kostøl](#) og Jortveit, 2022).

Flere PP-ledere opplever at sakkyndighetsarbeidet er blitt bedre ved at vurderingene som gjøres er mer gjennomarbeidete og gjennomtenkte, noe som knyttes til tredelingen av tilrettelagt opplæring (Haukanes mfl., 2026). I tråd med dette erfarer Statped at praksisen for sakkyndig vurdering er endret som følge av den nye opplæringsloven, og at tredelingen av spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistent og fysisk tilrettelegging) gir gode refleksjoner og økt bevissthet om hva man fokuserer på og jobber med.

Når det gjelder elevmedvirkning, ser det fortsatt ut til å være en vei å gå. Tett på-meldingen peker på at elever ofte ikke blir hørt i arbeidet med sakkyndige vurderinger, til tross for at det er et lovpålagt krav. En nyere kunnskapsoppsummering (Hallaråker mfl., 2025) viser at det trengs betydelig mer forskning på barneperspektivet og hvordan barn kan delta på en meningsfull måte.

7.5 Flere arbeidsoppgaver enn det er kapasitet til

De fleste lederne i PPT vurderer organiseringen som hensiktsmessig for å ivareta tjenestens sentrale oppgaver (Andrews og Hustad, 2022). Når det gjelder bemanningssituasjonen, er bildet mer negativt. Åtte av ti er uenige i at bemanningen er tilstrekkelig til å være «tett på», syv av ti tjenester mener bemanningen ikke er tilstrekkelig til å utføre sakkyndighetsvurderinger, mens henholdsvis syv av ti og i underkant av åtte av ti oppgir at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å dekke barnehagers og skolars veiledningsbehov. *Spørsmål til skole-Norge* (Haukanes mfl., 2026) bekrefter dette bildet. Det rapporteres om at antall arbeidsoppgaver har økt over tid, uten at økningen har blitt fulgt av flere stillinger. Det har ført til dårlig samsvar mellom arbeidsoppgaver og kapasitet. I undersøkelsen svarer 47 prosent av tjenestene at de har betydelig flere arbeidsoppgaver enn de har kapasitet til, mens 36 prosent svarer at de har noe mer arbeidsoppgaver enn kapasitet.

Det ser ut til å være to arbeidstrykktopper som henger sammen med hvordan skoleåret er lagt opp: Det er en liten topp på høsten (fra september til november) og en betydelig høyere topp i vårsemesteret (fra mars til juni). I perioder med høyt trykk vurderer mange PPT-ledere det som nødvendig å nedprioritere systemoppgaver. I praksis innebærer det at arbeidet med sakkyndige vurderinger går ut over mulighetene til å jobbe forebyggende og være tilgjengelig for barnehagene og skolene. Utfordringsbildet her er altså fortsatt ganske likt som det som ble beskrevet i tett på-meldingen.

Det er verdt å merke seg at de fylkeskommunale PPT-lederne ikke ser ut til å oppleve den samme kapasitets- og ressursknappheten. Det virker som kommunale og fylkeskommunale tjenester har ulike forutsetninger for å jobbe med hele bredden av PPTs mandat. En mulig forklaring på dette kan være at fylkeskommunale PP-tjenester mottar færre henvisninger på sakkyndige vurderinger enn de kommunale tjenestene, noe som kan gi større rom for forebyggende og systemrettet arbeid.

8 Situasjonen for samiske barn og elever

Hovedfunn i dette kapittelet:⁵⁶

- Til tross for en positiv utvikling i barn og unges medvirkning og tidligere iverksetting av tiltak er det fortsatt risiko for at samiske barn og elever får et mindre tilpasset og inkluderende tilbud enn majoritetsbefolkningen.
- For samiske barn og elever forsterkes utfordringene av mangel på språk- og kulturkompetanse.
- Tilgangen på samiske læremidler, kartleggingsverktøy og spesialpedagogisk kompetanse er fortsatt begrenset.
- Mange kommuner er avhengige av støtte fra SEAD for å kunne gi et likeverdig tilbud til samiske barn og elever.

Situasjonsbildet beskrevet i tett på-meldingen

For samiske barn og elever skal individuell tilrettelegging tilpasses slik at den tar hensyn til språklig og kulturell bakgrunn. Dette innebærer at samiske barn og elever har rett til individuell tilrettelegging som også inkluderer samisk språk og kultur, der det er relevant og mulig.

Tett på-meldingen peker på at samiske barn og elever med spesialpedagogiske behov ofte mangler tilgang til læremidler, læringsressurser og kartleggingsmateriell på samisk (kap. 1.2, s. 9). Det er store forskjeller i PP-tjenestens kunnskap om samisk språk og kultur, noe som kan føre til at samiske barn ikke får det tilrettelagte og spesialpedagogiske tilbudet de har krav på. Utfordringsbildet forsterkes av at det er urimelig å forvente at alle kommuner har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle samiske rettigheter.

For å møte disse utfordringene videreførte regjeringen Samisk enhet for audiopedagogiske tjenester (SEAD) som en del av Statpeds støttetjeneste, med et særskilt mandat til å sikre at samiske barn får et tilfredsstillende pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og opplæringsloven (kap. 7.7, s. 97). Statped har som formål å tilby likeverdige og landsdekkende samiske spesialpedagogiske tjenester, og arbeidet er organisert gjennom SEAD. Statpeds arbeid på det samiske området skjer gjennom en forståelse for samisk språk, fag- og kulturkompetanse. SEAD tilbyr spesialpedagogisk bistand på nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, bistår kommuner og skoler med utredning, veiledning og kompetanseheving, og er en viktig ressurs for å sikre et likeverdig opplæringstilbud for samiske barn og unge.

8.1 Fortsatt utfordringer i det spesialpedagogiske tilbudet til samiske barn og unge

Intervjuer med samiske spesialpedagoger viser at det fortsatt finnes betydelige utfordringer. Det er mangel på læringsressurser og kartleggingsmateriell på samiske språk, og det er for få spesialpedagoger med kompetanse i både samisk språk og kultursensitiv pedagogikk. For at samiske barn og unge skal få et reelt likeverdig tilbud, er det avgjørende med kulturkompetanse hos dem som underviser. Dette innebærer blant

⁵⁶ Innholdet i dette kapittelet og tiltak for videre oppfølging (delrapport 2) ble konsultert Sametinget 30. januar 2026. Posisjonsnotatet fra Sametinget, referat og protoll fra konsultasjonen er vedlagt oversendelsen til Kunnskapsdepartementet (se vedlegg 3).

annet å forstå og respektere samiske kommunikasjonsformer, som ofte er mer indirekte enn i majoritetssamfunnet, og å være bevisst på at diagnoser og kategoriseringer ikke nødvendigvis har samme plass i samisk kultur (Lindblom og Jannok Nutti, 2025). Dette understøttes av SEADs vurdering av kompetansesituasjonen fem år etter tett på-meldingen. Det er fortsatt stor mangel på samiske lærere, og mange stillinger i både barnehage og skole besettes av ufaglærte.

8.2 Behov for økt samisk språk- og kulturkompetanse

Evalueringen av implementeringen av rammeplan for barnehagen som ble gjennomført i perioden 2018–2023 (Homme mfl., 2023), viste at de samiske barnehagene opplever at samiske interesser er bedre ivaretatt med den nye rammeplanen. Flere kommuner, omtrent halvparten, oppga at de har økt arbeidet med samisk språk og kultur etter at planen kom. En utfordring var imidlertid at omtrent halvparten av kommunene ikke hadde kompetanse på det samiske feltet. Samtidig er det vanskelig for samiske barnehager og avdelinger å oppfylle krav om samiskspråklig personale.

Det er fortsatt slik at utdanningssystemet preges av en mangel på samisk språk- og kulturkompetanse, og det finnes få samiske perspektiver på spesialpedagogikk på systemnivå. For å sikre en inkluderende og rettferdig opplæring for samiske barn og elever trengs derfor strukturelle endringer som anerkjenner og integrerer samisk språk, kultur og pedagogiske tradisjoner i større grad enn i dag (Lindblom og Jannok Nutti, 2025). SEAD ser en positiv utvikling når et gjelder barn og unges medvirkning i saker som angår dem, men viser til at det fortsatt mangler samtaleverktøy som kan bidra til at barn og unge får uttrykke seg på en trygg og tilpasset måte på samiske språk.

8.3 Fremgang og tidligere innsats i barnehager og skoler

Barnehager setter ifølge SEAD i gang tiltak tidligere enn skoler, men her er det store variasjoner mellom kommuner. Erfaringsmessig opplever SEAD at enkelte PP-tjenester arbeider mer forebyggende enn tidligere. Dette skjer gjennom flere drøftings- og oppfølgingsmøter, men innsatsen varierer betydelig fra kontor til kontor. Noen har også blitt mer synlige og tilgjengelige i arbeidet med barnehager og skoler. SEAD ser få tegn til kompetanseutvikling på områder som ADHD og autismespekterforstyrrelser, mens det er noe økt bevissthet rundt lese- og skrivevansker. Her er skolene i større grad i stand til å oppdage og iverksette tiltak tidligere. SEADs rådgivere merker også en positiv utvikling i skolenes arbeid med læringsmiljøet.

Samtidig beskriver de at det fortsatt er vanlig praksis å ta elever ut i mindre grupper fremfor å legge til rette med flere voksne i klasserommet. Dette utfordrer prinsippet om inkludering og viser at det fortsatt er behov for strukturelle endringer i måten støtte gis på.

Reguleringsvansker krever fortsatt mye veiledning. Lærere mangler ofte tid til planlegging og oppfølging, og spesialpedagogiske team er ofte fraværende. Teamarbeidet er tettere i barnehager enn i skoler, men praksis varierer mellom kommuner. Selv med fagkompetanse i PPT eller kommunen mangler det ofte språk- og kulturkompetanse, noe som gjør at SEAD oftere må være mer involvert i saker enn Statped for øvrig.

9 Hvilke implikasjoner har funnene for nasjonale utdanningsmyndigheter?

I denne delrapporten har vi oppsummert relevant forskning, statistikk og innspill vi har mottatt fra et bredt utvalg aktører. Målet har vært å belyse situasjonen i barnehage, skole og SFO fem år etter tett på-meldingen. I dette avsluttende kapittelet drøfter vi hvilke implikasjoner funnene våre har for det videre arbeidet. Vi spør også om situasjonsbeskrivelsen og de foreslåtte tiltakene fortsatt er dekkende for barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

I rapporten har vi vist at stortingsmeldingen har blitt fulgt opp gjennom en rekke tiltak. I kjernen av tiltakene ligger en ambisjon om en kunnskapsdrevet omstilling. Gjennom brede satsinger på kompetanseutvikling, tilgjengeliggjøring av spesialpedagogisk kompetanse, en styrket kultur for inkludering og økt innsikt i hva som bidrar til god tilrettelegging for alle elever, også elever med behov for særskilt tilrettelegging, skulle målbildet i meldingen realiseres. Funnene i rapporten viser at aktivitetsnivået har vært høyt i perioden etter meldingen. Kommuner, barnehager og skoler ser i stor grad ut til å ha tatt til seg budskapet om en mer inkluderende praksis i barnehage og skole. Kompetansetiltakene har vært omfattende, og særlig videreutdanningen i spesialpedagogikk preges av stor deltakelse. Det tolker vi som et erkjent behov for en slik kompetanse.

Samtidig viser oppsummeringen at det fortsatt er uklart om tiltakene har bidratt til bedre kvalitet i opplæringstilbudet. Derfor har vi fremdeles behov for mer systematisk og utfyllende kunnskap om barn og elever med behov for tilpasninger, og om kvaliteten på tilbudene de får. Til tross for et betydelig kompetanseløft på feltet er det behov for justeringer i den videre satsingen. Selv om vi ser tegn til en kulturell dreining mot mer inkluderende praksis, fremstår organisatoriske og økonomiske rammer som begrensende i mange kommuner og skoler. Antakelsen om at en mer systemrettet PP-tjeneste, som samarbeider tettere med barnehager og skoler, vil øke tjenestens kapasitet, finner heller ikke tydelig støtte i materialet vi har gjennomgått.

I det videre arbeidet blir det også viktig å vurdere tiltakene i lys av lokale rammebetingelser, og arbeidshverdagen i barnehager og skoler. Tiltak som kompetanseheving er viktig, men det avgjørende er at det er rom for å bruke kunnskapen i praksis. Dette krever tydelige prioriteringer fra nasjonale myndigheter og eiernivået.

9.1 Behov for å følge med og å dekke kunnskapshull

Kunnskapsgrunnlaget om barn og elever med behov for tilpasninger gjennom hele opplæringsløpet bør styrkes slik at vi får en grundigere forståelse av hvordan barn og elever kan få et best mulig opplæringstilbud. Prosjekter SpedAims har satt i gang, vil i tiden fremover gi ny kunnskap som bidrar til å dekke deler av kunnskapsbehovet. Videre blir det viktig å følge med på hvordan statistikkgrunnlaget i VIGO utvikler seg med endringen i registreringspraksis. Det vil også være viktig å utforske den økte opplevde arbeidsbelastningen blant lærere. Som del av det videre arbeidet vil vi også vurdere hvordan vi kan ivareta behovet for kunnskap på dette feltet i samråd med departementet.

9.2 Behov for å adressere forskjeller i kommunenes forutsetninger

Det er stor variasjon mellom kommuner både når det gjelder økonomi, tilgang på kompetanse, og organisering, noe som gir en risiko for kvalitetsforskjeller i opplæringstilbudet avhengig av bosted. Variasjonene påvirker både mulighetene for regelverksetterlevelse, og mulighetene for kvalitetsutvikling i opplæringstilbudet. Forskjellene mellom kommunene vil kunne spisse seg til i tiden fremover, med økt press på

kommuneøkonomien. For å oppnå målsetningene om tidlig innsats, tilpasset opplæring og sosial utjevning, bør nasjonale myndigheter i større grad ta høyde for kommunenes ulike utgangspunkt, og sikre rammebetingelser som gjør det mulig å etterleve lovkravene i praksis. Ellers risikerer vi at dagens ulikheter forsterkes, og at barn og elever får et opplæringstilbud som i økende grad preges av hvor de bor, snarere enn hvilke rettigheter de har.

9.3 Spesialpedagogikk og inkludering må sterkere inn i kompetansesatsinger og lærerutdanninger

Kompetansesatsingene som har vært iverksatt etter tett på-meldingen, er ikke tilstrekkelige til å sikre at alle elever får et godt tilpasset tilbud. Effekten på praksis er ujevn og mindre tydelig enn ønsket. Dette tilsier at det nye systemet for kompetanse- og karriereutvikling, SKK, bør følge med på forhold som evalueringen av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis har vist er spesielt viktige for at den kollektive kompetanseutviklingen skal fungere godt: tydelig ledelse, god forankring og stabile partnerskap med tilgang på rett kompetanse, da dette muliggjør et koordinert og langsiktig arbeid mellom UH-sektor, PPT, Statped og barnehage- og skoleeiere. Kompetanseutvikling og støtte til ledere bør derfor være en sentral del av vårt virkemiddelapparat.

Kunnskapen viser at den kollektive kompetansemodellen ikke alltid er rigget for å utvikle spisset spesialpedagogisk kompetanse. Dette tilsier at det videre arbeidet med SKK bør legge til rette for en god balanse mellom mer spissede videreutdanningstilbud og gode, kollektive partnerskap som treffer barnehagens og skolens behov for både bredde og dybde.

Kunnskapsoppsummeringen viser også at det er behov for mer spesialpedagogiske og inkluderingsrettede emner i lærerutdanningene, og at utdanningene gjenspeiler praksis. Det bør vurderes om og hvordan PP-tjenestens egne kompetansebehov kan ivaretas bedre innenfor rammen av det nye SKK.

9.4 Behov for tydeligere retningslinjer og støtte til PPT

Kunnskapsgrunnlaget viser at forventningene til PPTs systemrettede arbeid har økt betydelig. Samtidig ser det verken ut til at omfanget av sakkyndig arbeid har gått ned, eller at kapasiteten i tjenesten har økt. PP-tjenesten utfordres også av ulike forståelser av mandat og arbeidsmetoder, noe som oppleves problematisk både av brukerorganisasjonene og tjenestene selv. I videreutviklingen av PPT bør det derfor i større grad vurderes hvordan tjenesten skal dimensjoneres, organiseres og støttes for å kunne fylle rollen som tett på-meldingen og opplæringsloven forutsetter.

9.5 SFO må styrkes og kobles tydeligere til skolen

Det har vært en nedgang i tilfredsheten på SFO-tilbudet etter tett på-meldingen, og tilbudet fremstår som særlig sårbart for elever med behov for tilpasninger. Dette kan henge sammen med at bemanningen ikke har blitt styrket i takt med økningen i antall barn som går på SFO. En viktig utfordring er at rettigheter elever har i skoletiden, ikke følger med til SFO, noe som hindrer deltakelse for barn som trenger tilrettelegging. Det er derfor behov for et helhetlig blikk på hvordan SFO tilbudet kan forbedres, og hvordan sammenhengen mellom skole og SFO kan styrkes. Informasjon og tilpasninger som er viktige i skolehverdagen, er også viktige for at elevene skal ha et godt og inkluderende SFO-tilbud.

9.6 Viktig å følge med på viktige indikatorer og utviklingstrekk i opplæringssystemet

Samtidig som andelen elever med vedtak om ITO er stabil, peker denne rapporten på at stadig flere elever havner utenfor det ordinære opplæringstilbudet. Fraværet øker, det blir flere elever i spesialgrupper, flere står uten grunnskolepoeng i overgangen til videregående opplæring, og flere går på hjemmeskole. At flere elever får mer omfattende tiltak enn før, tyder på at det er større deler av skolehverdagen de ikke har tilstrekkelig utbytte av. Dette er utviklingstrekk det blir viktig å følge nøye fremover. Økningen på disse indikatorene kan forstås som et uttrykk for at skolen i økende grad ikke fungerer like godt for alle elever, og sier noe om hvordan en mer inkluderende skole fungerer i møte med en mer mangfoldig og kompleks elevgruppe.

Det vil være nyttig å vurdere hvordan utviklingstrekkene henger sammen med opplæringstilbudet i seg selv, for eksempel hvordan læreplanen fungerer for ulike elever, og hvordan utviklingen henger sammen med samfunnsutviklingen generelt, for eksempel med økt forekomst av psykiske plager, funksjonsutfordringer og diagnoser de siste årene.

Andre viktige oppmerksomhetspunkter er bemannings- og kompetansesituasjonen i barnehagene og hva den betyr for tidlig identifisering og oppfølging av barn med behov for ekstra støtte. I videregående opplæring blir det viktig å følge utviklingen i tilgangen på spesialpedagogisk og inkluderingsrettet kompetanse, og særlig hvordan eksisterende kompetansetiltak treffer denne delen av sektoren.

9.7 Videreføring av ambisjonene i tett på-meldingen og Udirs vurderinger for tiltak

I denne kunnskapsoppsummeringen har vi belyst hvordan arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging i barnehage, skole og SFO etter tett på-meldingen har blitt styrket av økt kompetanse, et bedre kunnskapsgrunnlag og en tydeligere kultur for å tenke inkluderende praksis i sektoren. Samtidig viser funnene gjennomgående at effekten av disse innsatsene i stor grad formes av hvordan de virker sammen med sektorens lokale kapasitet og rammebetingelser, inkludert organisatoriske og økonomiske forhold.

Kompetanseløftet har vært, og fortsetter å være, en sentral satsing, men kompetanseøkning når først sitt fulle potensial når den kan omsettes til handling innenfor tilstrekkelige organisatoriske og økonomiske rammer. I denne sammenhengen handler kapasitet ikke bare om ressurser, men også om systemer, prioriteringer og muligheten til å arbeide langsiktig og forebyggende.

Kunnskapsoppsummeringen peker videre på at arbeidet med tidlig innsats, inkludering og individuell tilrettelegging kan forstås som et *gjensidig problem*, preget av komplekse utfordringer som krever samordnet innsats på tvers av sektorer og tjenester. Det er derfor behov for kontinuerlig statlig oppmerksomhet og oppfølging av feltet. I denne sammenhengen blir balansen mellom stortingsmeldingens ambisjoner og sektorens faktiske handlingsrom særlig sentral. Skal intensjonene i tett på-meldingen videreføres og forsterkes, må nasjonale utdanningsmyndigheter i større grad ta høyde for de strukturelle og lokale forutsetningene som preger barnehagers og skolars arbeidshverdag.

På bakgrunn av de foregående kapitlene forstår vi det videre arbeidet som todelt. På den ene siden er det behov for å videreføre og styrke eksisterende virkemidler som allerede bidrar i riktig retning, men som må målrettes bedre for å gi effekt der utfordringene er størst. Dette gjelder særlig utvikling og spredning av praksisnær støtte, videreutvikling av veiledning til regelverksforståelse og læreplanarbeid samt kompetanseutvikling som når hele laget rundt barnet og samtidig gir rom for faglig fordypning på områder sektoren etterspør.

På den andre siden er det behov for enkelte nye grep som kan styrke kunnskapsgrunnlaget, gi bedre beslutningsstøtte lokalt og gjøre det enklere å realisere intensjonene om tidlig innsats og inkludering innenfor faktiske rammebetingelser. I dette skjæringspunktet handler veien videre både om å redusere risiko og om å øke handlingsrom: redusere risikoen for ujevn kvalitet og rettighetsoppfyllelse, og øke kommuner og fylkeskommuners handlingsrom til å organisere og dimensjonere tjenester på en måte som gir varig effekt.

Delrapport 2, som følger denne kunnskapsoppsummeringen, presenterer våre vurderinger av videre tiltak og virkemidler. Rapporten er ment å danne et grunnlag for videre dialog mellom Udir, Statped og Kunnskapsdepartementet om hvordan funnene bør følges opp i politikk og virkemiddelbruk. Ved å tydeliggjøre både hva som kan videreføres innenfor eksisterende handlingsrom, og hvor det kan være behov for nye oppdrag eller justerte rammer, legger delrapporten til rette for en strukturert og kunnskapsbasert dialog om veien videre, i lys av både positive utviklingstrekk og vedvarende spenninger i sektoren.

Litteraturliste

- Andrews, T. M., Bragtvedt, S., Hustad, B.-C., og Bliksvær, T. (2025). *Omstilling i Statped: Sluttrapport fra følgeevalueringen* (NF-rapport nr. 12/2025). Nordlandsforskning.
- Andrews, T.M. og Hustad, B.C. (2022). *Bemannings i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* Nordlandsforskning.
- Antonsen, Y., Maxwell, G., Bjørndal, K.E.W. og Jakhell, R. (2020). «Det er et kjemperart system!» – spesialpedagogikk, tilpasset opplæring og nyutdannede læreres kompetanse. *Acta Didactica Norden*, 14(2).
- Arnesen, A., Braeken, J., Baker, S., Meek-Hansen, W., Ogden, T., og Melby-Lervåg, M. (2017). Growth in oral reading fluency in a semitransparent orthography: Concurrent and predictive relations with reading proficiency in Norwegian, Grades 2–5. *Reading Research Quarterly*, 52(2), 177–201.
- Arnesen, A., Braeken, J., Ogden, T. og Melby-Lervåg, M. (2019). Assessing children's social functioning and reading proficiency: A systematic review of the quality of educational assessment instruments used in Norwegian elementary schools. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(3), 465–490.
- Arnesen, S.M.K., Losnedal, F., Bjørnå, H.B. og Jentoft, N. (2023). *Kunnskapsgrunnlag om alternative læringsarenaer: En gjennomgang av sentrale faktorer av betydning for etablering, bruk og drift av alternative læringsarenaer i norske kommuner*. (Rapport 27 - 2023). NORCE Helse og samfunn.
- Bakken, A., Sletten, M.A., Eriksen, I.M. (2018). Generasjon prestasjon? Ungdoms opplevelse av press og stress. Utdanningsforskning.no
- Bakken, A. (2025). *Ungdata 2025: Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 4/25). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet. <https://www.ungdata.no>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2025, 28. april). *Bufdirs årsrapport for 2024*. <https://www.bufdir.no/om/aarsrapport2024/>
- Beck, K.C. (2025). The later the better? A novel approach to estimating the effect of school starting age on ADHD and academic skills. *European Sociological Review*, 41(5), 675–688.
- Bonesrønning, H., Finseraas, H., Hardoy, I., Iversen, J.M.V., Nyhus, O.H., Opheim, V. og Schøne, P. (2022). *Small-group instruction to improve student performance in mathematics in early grades: Results from a randomized field experiment*. *Journal of Public Economics*, 216(104765).
- Borg, E., Dahl, T., Korseberg, L.K., Tahir, H. og Smedsrud, J.H. (2025). *Ny opplæringslov i praksis: Delrapport 1. Erfaringer fra første implementeringsår* (Rapport 2025:24). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F.F., Hermstad, I.H., Ljusberg, A.-L., Mordal, S., Pedersen, C. og Tangen, S. (2024). *Innføring av rammeplan i SFO. Sluttrapport fra evalueringen av de første årene med rammeplan*. NTNU Samfunnsforskning.
- Caspersen, J., Johansen, W., Leilufsrud, H., Iversen, J.-M. V., Jensen, S. K., Lillebø, O., Nyhus, O. H., Szulewicz, T., og Wendelborg, C. (2026). *Tett på – nye kompetansefellesskap i skole, barnehage og PPT* (manuskript under arbeid).
- Dearing, E., Zachrisson, H. D., Mykletun, A., og Toppelberg, C. O. (2018). Estimating the Consequences of Norway's National Scale-Up of Early Childhood Education and Care (Beginning in Infancy) for Early Language Skills. *AERA Open*, 4(1).
- Deloitte. (2024). *Evaluering. Barnehagesektorens forståelse, implementering og etterlevelse av barnehageloven kapittel VIII Psykososialt barnehagemiljø*.

Ekspertgruppen for barn i fattige familier. (2023). *En barndom for livet: Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Barne- og familiedepartementet.

Fagerholt, R.A., Myhr, A., Naper, L.R. og Løe, I. (2020). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2019: Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren* (TFoU-rapport 2020:1). Trøndelag Forskning og Utvikling.

Fossestøl, K., Andresen, S., Borg, E., Hermansen, H., Høydal, Ø. S., Lorentzen, M., Lyng, S., Myrvold, T., Nyen, T., og Wiggen, K. S. (2026). *Sluttrapport: Evaluering av ny kompetansemodell – Desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen* (AFI-rapport 2026:02). Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet.

FHI. (2025). *Temautgave av Folkehelse rapporten 2025: Barn og unges psykiske helse*.

<https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse-2025.pdf>

Furberg, A., Silseth, K., Rødnes, K. A., Arnseth, H. C., Kvamme, O. A., Rasmussen, I., Sæther, E., Vasbø, K. B., Pettersen, K., Øistad, J. H., og Lund, A. (2024). *Fagfornyelsen i møte med klasseromspraksiser: Elevers læring i møte med de tverrfaglige temaene* (Rapport nr. 7). Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

Furberg, A., Karseth, B., Gunnulfsen, A.E., Brandmo, C., Olsen, R.V., Silseth, K., Kvamme, O.A., Ottesen, E. og Lund, A. (2026). *EVA2020: Evaluering av fagfornyelsen – Intensjoner, prosesser og praksiser: Sluttrapport fra prosjektet EVA2020*. (Rapport 12). Universitetet i Oslo.

Gjerustad, C., Esmaeeli, S., Stangeland, E.B., Samuelsen, Ø.A. og Vika, K.S. (2025). *TALIS Starting Strong Survey 2024: Hovedfunn fra den internasjonale rapporten* (Rapport 2025:18). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Gunnulfsen, A. E., Abrahamsen, H. N., Hall, J., og Madsø Jacobsen, H. (2024). *Styring og ledelse i realiseringen av nytt læreplanverk: Tillit, tolkning og tid* (Rapport nr. 8). Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

Haag, K., Watts, T., Hannigan, L.J., Ask, H., Alexandersen, N., Wang, M.V. og Brandlistuen, R.E. (2025). Navigating early risks: Differential outcomes in middle childhood and the compensatory role of kindergarten experiences. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 66(9), 1302–1315.

Hallaråker, H., Hesjedal, E. og Brandmo, C. (2025). Characteristics of Interprofessional Collaboration Between Educational Psychological Services and Schools: A Scoping Review. *Educational Research Review*, 48(100707).

Hatfield, J.L. (2025). From chalkboard to smartboard: An exploratory study of experienced teachers' perspectives on student generations X, Y, Z and Alpha. *Education and Information Technologies*, 30, 22595–22647. <https://doi.org/10.1007/s10639-025-13645-y>

Hatfield, J. L., og Soløst, T. E. T. (2025). Assessing the assessment: exploring Norwegian primary education teachers' perceptions of national accountability testing. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 69(2), 391–408.

Haug, P. (2021). *Spesialundervisning – ei innføring*. Oslo: Samlaget.

Haukanes, S., Rønning, N.E., Nordhagen, I.C., Ryssevik, J. og Johansen, L.M. (2026). *På vei mot mer inkluderende praksis: Status og behov i PPT, skoler og barnehager fem år etter Meld. St. 6*. Ideas2evidence.

Homme, A., Danielsen, H. og Ludvigsen, K. (red.) (2023). *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv*. Fagbokforlaget.

- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M., og Narvhus, E. K. (2023). *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*. Cappelen Damm Forskning.
- Johansen, M. og Sundsdal, E. (2025). Early childhood teachers' perspectives on supporting children with special needs in Norwegian ECEC. *Journal of Early Childhood Education Research*, 14(1), 1–23.
- Kaarstein, H., Lehre, A.-C., Radisic, J. og Rohatgim A.A. (2024). TIMSS 2023 kortrapport. [timss-2023-kortrapport_webversion.pdf](https://timss-2023-kortrapport-webversion.pdf)
- Keles, S., Schurig, M. og Hasselhorn, M. (2025). Validity of early-grade screening tools in the three-tier (RTI/MTSS) model: A systematic review and meta-analysis of literacy, language, and mathematics. *Educational Psychology Review*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s10648-025-10077-5>
- Kermit, P.S., Tharaldsteen, A.M., Haugen G.M.D. og Wendelborg, C. (2014). *En av flokken. Inkludering og ungdom med sanse- og motoriske utfordringer – muligheter og begrensninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Kostøl, E. M. F., og Jortveit, M. (2022). *Læreres perspektiver på en god sakkyndig vurdering og dens relevans for spesialundervisning*. Utdanningsforskning.no.
<https://utdanningsforskning.no/artikler/2022/lareres-perspektiver-pa-en-god-sakkyndig-vurdering-og-dens-relevans-for-spesialundervisning/>
- Kunnskapsdepartementet (2017). Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Udir. <https://www.udir.no/contentassets/7c4387bb50314f33b828789ed767329e/rammeplan-for-barnehagen--bokmal-pdf.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2023). Prop. 57 L (2022–2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova). Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 24. mars 2023. Regjeringen.
- Kvande, M. N., Bjørklund, O., Lydersen, S., Belsky, J., og Wichstrøm, L. (2019). Effects of special education on academic achievement and task motivation: a propensity-score and fixed-effects approach. *European journal of special needs education*, 34(4), 409–423.
- Lekhal, R. (2018). Does special education predict students' math and language skills?. *European journal of special needs education*, 33(4), 525–540
- Lindblom, A. og Jannok Nutti, Y. (2025). Paradigmatic disharmonies and dilemmas in special educational practices for Sámi children and youth in Norway. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 21(1), 130–138.
- Lillejord, S., Halvorsrud, K., Ruud, E., Morgan, K., Freyr, T., Fischer-Griffiths, P., Eikeland, O. J., Hauge, T. E., Homme, A. D., og Manger, T. (2015). *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning, Norges forskningsråd.
- Ljunggren, J., Andersen, P. L., Vennerød-Diesen, F. F., Pedersen, C., Jacobsen, S. E., og Wollscheid, S. (2026). Tapt generasjon eller alt i orden? Sluttrapport for prosjektet: Koronapandemiens langsiktige konsekvenser for elever på ungdomstrinnet* (NOVA Rapport 1/2026). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Lødding, B., Kindt, M.T., Vennerød-Diesen, F.F., Randen, G.T., Grøgaard, J.B., Tahir, H. og Samuelsen, Ø.A. (2024). *Vilkår for inkluderende opplæring: Sluttrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever* (Rapport 2024:4). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Markussen, E., Carlsten, T.C., Grøgaard, J.B. og Smedsrud, J. (2019). «... respekten for forskjelligheten ...» *En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019* (Rapport 2019:12). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

Mejlbo, K. (2025, 4. desember). 7 av 10 skoleledere forteller om dårlig økonomi – Norges lover gjelder bare så langt pengene strekker til. *Utdanningsnytt*. <https://www.undanningsnytt.no/7-av-10-skoleledere-forteller-om-darlig-okonomi-norges-lover-gjelder-bare-sa-langt-pengene-strekker-til/463954>

Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>

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. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>

Moljord, G., og Reindal, S. M. (2024). Individuelle opplæringsplaner for ungdom med utviklingshemming i tilrettelagt videregående opplæring – mellom verdier, vilje, kunnskap og system. [\[undanningsnytt.no\]](https://undanningsnytt.no)

Moljord, G. og Reindal, S.M. (2025, 6. mars). Individuelle opplæringsplaner for ungdom med utviklingshemming i tilrettelagt videregående opplæring – mellom verdier, vilje, kunnskap og system. *Utdanningsforskning*. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2025/individuelle-opplaringsplaner-for-ungdom-med-utviklingshemming-i-tilrettelagt-videregaende-opplaring--mellom-verdier-vilje-kunnskap-og-system/>

Mordal, S., Buland, T., Midtgård, T. M., Wendelborg, C., Wik, S.E. og Tøssebro, J. (2020). Betydningen av hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede barn og unges mestring og deltakelse i skolen. SINTEF-rapport.

Moser, T., Klippen, M.I.F., Bergene, A.C. og Lenes, R. (2025). *Barns trivsel i barnehagen: En kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning, Læringsmiljøsentret og NIFU.

Naper, L., Myhr, A., Janninger, L. og Løe, I. (2021). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2020. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. SINTEF.

Naper, L. R., Myhr, A., Fjørtoft, S. O., og Sivertsen, H. (2025). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2024*. SINTEF.

NOKUT (2024). *Sluttrapport fra evalueringen av grunnskolelærerutdanningene for trinn 1–7 og 5–10* (NOKUT rapport 7/2024).

Nordahl, T. mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge: Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Oslo: Fagbokforlaget.

Nordhagen, I. C., Skutlaberg, L. S., Reinertsen, A. B. og Herrebrøden, M. (2022). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehager, skoler og SFO? Sluttrapport – Følgeforskning av piloter for inkluderende praksis*. (Rapport 15:2022). Høgskolen i Østfold og ideas2evidence.

Nordhagen, I. C. og Haukanes, S. (2025). *Piloter for inkluderende praksis – 3 år etter*. (Notat 1:2025). Ideas2evidence

NOU 2019: 25 (2019) *Med rett til å mestre: Struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet

NOU 2019: 3. (2019). *Nye sjanser – bedre læring: Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2023: 9 (2023). *Generalistkommunesystemet: Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

NRK (2026) Kraftig økning i hjemmeundervisning – Ble redningen min [Antall barn med hjemmeundervisning øker kraftig i Norge – NRK Østfold – Lokale nyheter, TV og radio](#)

Opheim, V. og Solheim, O.J. (2025). Flere lærere = mer læring? Resultater fra to kontrollerte studier av økt lærertetthet på småskoletrinnet i Norge. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 119 (3), 173–186.

Pedersen, C., Reiling, R.B., Vennerød-Diesen, F.F., Alne, R. og Skålholt, A. (2022). *Evaluerings av norm for lærertetthet: Sluttrapport* (Rapport 2022:12). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Pedersen, T.D., Kindt, M.T., Sundby, A.H., Hovdhaugen, E., Wollscheid, S. og Skålholt, A. (2025). *Videregående opplæring i utvikling og endring: En komparativ analyse av de skandinaviske landene og et kunnskapsgrunnlag for videre studier. Første delrapport fra prosjektet KLAR2030*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Plahte, J., Heidenreich, V., og Valvatne, K. M. (2025). Inkluderende læringsfellesskap – bruk av læremidler og læringsressurser for elever med sanse- og motoriske utfordringer (Proba - rapport nr. 2025-3). Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/2025/01/Rapport-2025-3-Inkluderende-læringsfellesskap-UU.pdf>

Respons analyse (2024). Endringer i læreres tidsbruk, oppgaver og ansvar. Undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer som er grunnskolelærere. 5. - 20. februar 2024

Riksrevisjonen (2025): Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Samuelsen, Ø.A., Bergene, A.C., Vonen, M.N., Drange, C.V., Sønsteli, N., de Besche, T. og Pedersen, C. (2025). *Spørsmål til Skole - Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2025* (Rapport 2025:13). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Sandsør, A.M.J., Reiling, R.B. og Salvanes, K.V. (2019). *Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte?* (Innsikt 20 – 2019). Nordisk Institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Sjøvold, J.M., Vestrheim, E. og Lenz, C. (2022). *Kompetansebehov blant ansatte i SFO. Innhentning av brukerinnsett*. Rambøll.

Sjøvold, J.M., Gitlestad, K., Makridis, I.M. og Haave, M. (2024). *Undersøkelse av kommunens arbeid med forebygging for gode oppvekstvilkår* (Rapport versjon 2.0). Rambøll.

Skeie, G., Fandrem, H. og Ohna, S.E. (2022). *Hvordan arbeide med elevmangfold?* Fagbokforlaget.

Skålholt, A. (2026). *Sluttrapport for evalueringen av fagfornyelsen i yrkesfag* [under utarbeidelse]. NIFU.

Solheim, O.J., Rege, M. og McTigue, E. (2017). Study protocol «Two Teachers»: A randomized controlled trial investigating individual and complementary effects of teacher - student ratio in literacy instruction and professional development for teachers. *International Journal of Educational Research*, 86, 122–130.

Solheim, O.J., Lundetræ, K. og Uppstad, P.H. (2019). På sporet – et eksempel på tidlig intensiv opplæring i lesing. *Bedre skole* 2019(3), 50–55.

SSB. (2022, 30. september). 2 av 3 barnehagelærere jobber i barnehage etter 10 år.

<https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/artikler/2-av-3-barnehagelaerere-jobber-i-barnehage-etter-10-ar>

SSB. (2025a, 19. august). 11688: Elever, etter region, statistikkvariabel, år og grunnskolepoeng.

<https://www.ssb.no/statbank/table/11688>

SSB. (2025b, 30. september). Barnehager har nesten dobbelt så høyt sykefravær som andre næringer.

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer/artikler/barnehager-har-nesten-dobbelt-sa-hoyt-sykefravaer-som-andre-naeringer>

SSB. (2025c, 12. november). *Færre barnehagelærere, men flere grunnskolelærere, frem mot 2060*.
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/faerre-barnehagelaerere-men-flere-grunnskolelaerere-frem-mot-2060>

SSB (2025d, 25.02.26) *Elever, etter foreldrenes utdanningsnivå, statistikkvariabel, år og kjønn 11689: Elever, etter kjønn, grunnskolepoeng og foreldrenes utdanningsnivå 2015-2025*.

Størksen, I., Lenes, R. og ten Braak, D. (2024). Betydningen av mors og fars inntekt og utdanning for kognitiv, sosial og akademisk utvikling i barnehagen og videre læring. *Nordisk barnehageforskning*, 21 (3), 267–287.

Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, T., Caspersen, J. og Wendelborg, C. (2025). *Lovendringer møter kommunal hverdag. Delrapport 2 fra evaluering av endringer i velferdstjenestelovene*. NTNU Samfunnsforskning.

UDI (2026). *Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina per februar 2026 Rapport 3. februar 2026*.
[Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina per februar 2026](#)

Vika, K.S. (2021). *Elever med null grunnskolepoeng: Tilleggsanalyser av Utdanningsdirektoratets spøringer til Skole - Norge* (Arbeidsnotat 2021:7). Nordisk Institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Wang, L.L., Wang, M.V., Jorde Sandsør, A.M., Lekhal, R. og Melby-Lervåg, M. (2025). Parental and child factors in children with special education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1–14.

Wang, L.L., Melby-Lervåg, M., Lekhal, R. og Wang, M.V. (2026). How are difficulty types related to the allocation of special needs assistance in early childhood education and care? *Early Childhood Research Quarterly*, 74, 1–13.

Wendelborg, C., Kittelsaa, A.M. og Wik, S.E. (2017). *Overgang skole–arbeidsliv for elever med utviklingshemming*. NTNU Samfunnsforskning.

Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A., Valenta, M. og Bunar, N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle*. NTNU Samfunnsforskning.

Wendelborg, C., Johansen, W., Andrews, T. M., Bragtvedt, S., Vennerød-Diesen, F., Smedsrud, J., Tangen, S., Borg, E., Bliksvær, T., og Caspersen, J. (2026). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Et løft for samarbeid, men ikke for praksis?* NTNU Samfunnsforskning.

White, M., Nortvedt, A.G., Rohatgi, A. og Bjørnsson, K.J., Gjerustad, C., Vika, K.S., Samuelsen, Ø., Andersen, M., Elstad, E. og Tiplic-Lunde, D. (2025). *Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024*. Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Universitetet i Oslo.

Wolf, K.D. (2020). *Alle foreldre med? Syn på kvalitet og samarbeid i barnehagen* (Skriftserien 2020 nr. 25). OsloMet – storbyuniversitetet.

Yttergård, V.A.O. og Vennebo, K.F. (2023). En skoleeiers føringer for tilpasset opplæring: forståelser, hensikter og praktisering. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 107(1), 39–50.

Østerud, K. L., Johansen, W., Dahl, T., Myrvold, T., og Wendelborg, C. (2026). *Lokal kompetanseutvikling for inkludering*.

Åsheim, K., Lurfaldet, H. og Nordhagen, I. (2020, november). *Piloter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO – del 1* (Rapport 13:2020). Ideas2evidence.

Vedlegg: Erfaringer tre år etter pilotering og eksempler på kommuner som får det til

Innledning

Dette vedlegget presenterer et samlet bilde av kjennetegnene som går igjen i kommuner som lykkes med inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO. Det bygger på tre kunnskapskilder: erfaringer fra pilotkommunene, slik de er oppsummert i sluttrapporten fra følgeforskningen (Nordhagen, mfl., 2022) og i oppfølgingsnotatet tre år etter pilotene (Nordhagen og Haukanes, 2025), og helt ferske innsikter fra samtaler med ledere i fem kommuner som statsforvaltere har fremhevet som eksempler til inspirasjon. I forbindelse med dette oppdraget har vi bedt forskerne som leverte sluttrapporten fra følgeforskningen (2022), om å gjennomføre et oppfølgingsoppdrag der de skulle undersøke status for videre arbeid tre år etter at pilotene var avsluttet. Dette omtales altså som «oppfølgingsnotatet» (2025), og gir en viktig indikasjon på status i dag.

Sluttrapporten (Nordhagen mfl., 2022) viser hvordan barnehager, skoler og kommuner arbeidet med utvikling av inkluderende praksis i pilotperioden, og hvilke elementer som fungerte godt i implementeringen. Rapporten identifiserer tiltak og prosesser som styrket den tidlige innsatsen, rollen til PPT, kvaliteten på det ordinære tilbudet og samarbeidet på tvers av tjenester. Den gir dermed et empirisk grunnlag for å forstå hvilke organisatoriske og kompetansemessige grep som viste seg virksomme.

Parallelt med dette har statsforvaltere gitt Udir innspill om kommuner de mener arbeider målrettet, systematisk og helhetlig med inkludering gjennom dagens praksis. På bakgrunn av disse innspillene har vi gjennomført samtaler med ledere i Lørenskog, Hole, Trondheim, Skaun og Heim. Kommunene har ulik beliggenhet, størrelse og organisering, men beskriver mange av de samme faktorene som kan være særlig viktige for å lykkes.

Ved å se pilotprosjektets systematiserte erfaringer i sammenheng med dagens praksis i kommunene får vi et oppdatert, tverrfaglig og praksisnært bilde av hva som kjennetegner kommuner som lykkes. Vedlegget er derfor todelt: Første del gir en oversikt over de viktigste innsiktene fra pilotrapportene. I andre del ser vi på mønstre og fellestrekk på tvers av de fem kommunene vi har snakket med, og trekker frem hvilke grep de beskriver som særlig betydningsfulle i sitt arbeid for en mer inkluderende barnehage og SFO.

Situasjonen tre år etter at pilotene ble avsluttet

Pilotene og følgeforskningen hadde som mål å øke kunnskapen om hvordan tilbudet til barn og unge i barnehage og skole kunne bli bedre tilpasset og inkluderende for alle, og var et av tiltakene som ble lansert i tett på-meldingen. Dette innebar å utforske hvordan barnehager, skoler og kommuner kunne organisere og utvikle arbeidet sitt for å komme tettere på barn og elever med behov for støtte. Pilotene ble gjennomført i fem kommuner, og selv om utgangspunktet, omfanget og organiseringen var forskjellig i de fem kommunene, peker sluttrapporten fra 2022 og oppfølgingsnotatet fra 2025 på en rekke fellestrekk i hvordan kommunene arbeidet for å styrke inkluderende praksiser. På tvers av pilotene er det særlig tre innsatsområder som løftes frem:

Tilstedeværelse og kompetanse i førstelinjen

Tiltak som gjorde fagpersoner (ofte fra PPT) mer tilgjengelige i barnehage og skole, bidro til tidligere drøftinger, raskere avklaringer, bedre informasjonsflyt og mer målrettede tiltak i fellesskapet. Sluttrapporten fra følgeforskningen (Nordhagen mfl., 2022) understreker at dette ikke var et universelt tiltak i alle pilotene, men et gjennomgående funn i de kommunene som valgte slik organisering. Flere piloter trekker frem dette som en nøkkel til å redusere behovet for senere omfattende spesialpedagogiske tiltak.

Systematisk tverrfaglig samarbeid

Alle pilotene hadde tiltak som styrket samarbeidet mellom tjenester, enten gjennom tverrfaglige team, lavterskelmodeller eller strukturerte møteplasser. Dette bidro til å avklare roller, ansvar og arbeidsformer og ikke minst til å utvikle et felles språk om inkludering. Oppfølgingsnotatet (Nordhagen og Haukanes, 2025) viser at kommuner som videreførte disse strukturene, i større grad opprettholdt effekten av pilotarbeidet.

Organisasjonsutvikling og ledelsesforankring

Pilotene la stor vekt på å bygge robuste strukturer og forankre utviklingsarbeidet i ledelsen. I praksis handlet dette om å tydeliggjøre mandat, etablere styrings- og prosjektgrupper, utvikle rutiner og sikre linjeledelsen eierskap. Et gjennomgående funn i rapporten fra 2022 og oppfølgingsnotatet fra 2025 er at lederforankring var avgjørende for å skape varig endring. Dette handlet både om prioriteringer i linjen, etablering av styringsgrupper, ressurstildeling og tydelig rollefordeling. Der ledelsen fulgte opp arbeidet over tid, var sannsynligheten for implementering betydelig høyere.

På bakgrunn av sluttrapporten fra 2022 og oppfølgingsnotatet fra 2025 tar vi med oss fem hovedtendenser videre i vår vurdering av kommuner som får det til:

- Tiltakene ble i stor grad videreført og i flere tilfeller utvidet etter pilotperioden. Enkelte kommuner spredte også modellene sine til større deler av organisasjonen. Oppfølgingsnotatet (Nordhagen og Haukanes, 2025) viser likevel at kommuner som manglet stabil ledelsesforankring og kapasitet, hadde større utfordringer med å opprettholde strukturer etter pilotperioden.
- Samarbeidet mellom PPT, barnehager og skoler ble styrket. Tjenestene opplevde mer gjensidig tilgjengelighet, større forståelse for hverandres perspektiver og bedre muligheter til å dele kunnskap med hverandre.
- Flere kommuner rapporterte om at arbeidet med tidlig innsats førte til at saker ble løst tidligere og på et lavere nivå, og noen så også tydelige forbedringer i barns trivsel og psykososiale miljø. Samtidig viser oppfølgingsnotatet (Nordhagen og Haukanes, 2025) at kommunene er avhengige av vedvarende kapasitet for ikke å falle tilbake til mer individfokustert arbeid.
- Det ble rapportert om bedre læringsmiljø, økt trygghet blant ansatte og sterkere profesjonsfellesskap, særlig der det var jobbet eksplisitt med kultur og felles forståelse av inkludering.
- Utfordringer knyttet til økonomi, kapasitet, kompleksiteten i elevbehov og spenningen mellom systemarbeid og enkeltsaker vedvarte – og ble i noen kommuner forsterket etter pilotperioden.

Kommuner som lykkes

Statsforvalterne ga oss innspill om fem kommuner som de mener er eksempler til etterfølgelse. Gjennom samtalene med disse kommunene som lykkes med tidlig innsats, inkludering og tilpasset opplæring, har vi fått et verdifullt supplement til kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten. Selv om kommunene varierer i størrelse, organisering og lokale forutsetninger, peker funnene på flere tydelige fellestrekk. Disse fellestrekene støtter opp om innsikter som også omtales andre steder i rapporten, blant annet betydningen av ledelse, samarbeid og systematikk i arbeidet med å styrke det ordinære tilbudet. De fem kommunene som inngår i materialet, er Lørenskog, Hole, Trondheim, Skaun og Heim. Vi presenterer ikke funnene kommune for kommune, men gjennom tverrgående analyser av hva som ser ut til å bidra til varig og bærekraftig inkluderingsarbeid. Vi trekker frem eksempler fra kommunene der de belyser sentrale utviklingstrekk og kjennetegn på praksis som gir resultater.

Ledelse, styring og felles retning

Det ser ut til at det er flere nøkkelfaktorer som må være på plass for å få til en varig innsats. Både pilotene og informantene er tydelige på hvilke systemer og nivåer som må være koblet på og ansvarliggjort i endrings- og utviklingsprosesser, for å skape solide miljøer som kan videreføre arbeidet.

Flere peker på at holdningsarbeid er vesentlig i alle ledd – fra toppledelsen i kommunen til dem som arbeider med barna og elevene i det daglige. Målet er at alle ledd jobber for at barn og elever skal mestre i fellesskapet.

Holdningsarbeidet kan for eksempel gå ut på å skape bevissthet om de voksnes rolle i leken, å veilede enkeltansatte, å øke kunnskapen om inkludering innenfor dmfl. Imenpedagogiske tilbudet og å jobbe med tilbakemeldingskultur.

Flere kommuner beskriver hvordan både politisk og administrativ ledelse har bidratt til å etablere en felles retning for inkluderingsarbeidet. Dette handler både om tydelige prioriteringer i styringslinjen og om at lederne på alle nivåer tar ansvar for å følge opp arbeidet over tid. I en av kommunene, hvor barnehagemyndighetene har sørget for at arbeidet er forankret i kommuneplanen og i styringsgruppene, trekkes dette frem som en viktig årsak til at de har kommet langt i utviklingen av inkluderende barnehagemiljøer: «Vi har god forankring i kommunal ledelse, og det er en viktig grunn til at vi har kommet så langt som vi har i barnehagene.» En annen kommune uttrykker det samme: «Ledelsesforankring har vært viktig for oss helt fra start. Uten den detter det sammen. Lederne må dra lasset.»

Kommunene peker også på betydningen av å utvikle felles språk og begreper. Dette gjør det mulig å snakke om inkludering på tvers av tjenester og enheter, og reduserer risikoen for at arbeidet forblir personavhengig. Når PPT, skoleledere, SFO-ledere og barnehagestyrere bruker de samme begrepene, blir det lettere å enes om både mål og tiltak. Et slikt felles fundament gjør også arbeidet mer robust ved utskiftninger i personalet. En annen viktig side av lederskapet handler om å legge til rette for strukturer som gjør samarbeid og utviklingsarbeid mulig i praksis. Lørenskog beskriver for eksempel hvordan de har etablert faste arenaer der ledere i barnehage, skole og PPT møtes og vurderer om arbeidet deres faktisk kommer barna og elevene til gode. I Hole er det opprettet en referansegruppe som samler både PPT, barnehager, skoler og en representant fra Utdanningsforbundet, nettopp for å sikre kontinuitet og bred involvering i beslutningene.

Felles for kommunene er at lederne aktivt følger opp utviklingsarbeidet over tid. De setter blant annet av tid til felles møteplasser, de jobber systematisk med kultur og holdninger, og de etterspør erfaringer og resultater. Informantene understreker at dette er nødvendig når arbeidet omfatter flere tjenester og innebærer endringer i etablerte praksiser.

Tverrfaglig samarbeid som fungerer i praksis

Samtalene med kommunene viser at tverrfaglig samarbeid er en av de mest avgjørende faktorene for å lykkes med inkluderende praksis. Selv om organiseringene varierer, peker kommunene på flere gjennomgående forutsetninger som må være til stede for at samarbeidet skal få reell betydning i hverdagen. Et fellestrekk er at tverrfaglig samarbeid ikke beskrives som et prosjekt ved siden av det ordinære arbeidet, men som en integrert del av hvordan ansatte møter barn og elever, og kontinuerlig drøfter bekymringer og utvikler tiltak.

PP-tjenestens rolle og betydning

Alle kommunene vi har snakket med, beskriver et bilde av at tverrfaglig samarbeid skjer tidligere i prosessen enn før, og de ansatte på enhetene opplever at andre tjenester har blitt mer tilgjengelige. Særlig trekkes PP-tjenestens økte tilstedeværelse frem som noe positivt. Flere kommuner viser til at faste møtepunkter, forutsigbare rutiner og et felles språk mellom profesjoner gir større trygghet for de ansatte og gjør det enklere å finne gode løsninger innenfor det ordinære tilbudet. Lørenskog og Hole er eksempler på kommuner som har systematisert samarbeidet på en måte som gir de ansatte både klarere roller og bedre støtte.

I Lørenskog kommune har de omstrukturert PP-tjenesten. De har etablert et forum for spesialpedagogene, som er ledet av PP-tjenesten, på tvers av enhetene. PP-rådgiverne er til stede ute på de enkelte enhetene, og der jobber de med avdelingsstruktur og overganger og bistår på ulike møtearenaer med foreldrene. Det er etablert faste rutiner for når og hvordan PPT skal bistå i arbeidet rundt barn og elever, på både individ- og systemnivå.

Hole kommune har jobbet med endringer for å få til en mer samsvarende praksis og likere standard på alle skolene. De har etablert ressursteam med lærere som har ulik kompetanse, og disse fungerer som ressurspersoner for sine respektive kollegaer. PP-tjenesten har bidratt med å bygge kompetanse i teamene, slik at de etter hvert har blitt selvgående.

Det er skapt gode kontaktflater på tvers, slik at alle kan dele erfaringer. Hole kommune opplever at det fortsatt nivåforskjeller mellom skolene, og at det er viktig å legge til rette for god erfaringsdeling mellom enhetene og teamene. Alle enhetene bruker et flytskjema for tidlig innsats som førarbeid før henvisning til PPT (se figuren nedenfor). Det har resultert i at mye blir løst innad i skolen eller i samarbeid på tvers av skolene, og dermed blir det færre henvisninger til PPT. Hole har også utviklet klare og like rutiner for å forebygge skolefravær, og de har satt lek og en mer praktisk skole i fokus.

UH-miljøenes rolle i kvalitetsutviklingen

Kommunene har vært knyttet til ett eller flere UH-miljøer som har bistått med kompetanseheving på ulike måter og i ulik grad. Denne faktoren løfter flere frem som betydningsfull for å lykkes med endrings- og holdningsarbeidet. Det er viktig at kommunene får definere kompetansebehovene og omfanget av samarbeidet – Eller som Hole kommune uttrykker det: «Vi må ha hånda på rattet og bestemme selv – det er vesentlig for å lykkes.» UH-miljøene har bidratt med kompetanse og veiledning basert på kommunenes behov. Dette har ført til at de ansatte har blitt mer bevisste på sin egen rolle, og til en større grad av faglighet ved at de bruker fagspråk og -begreper og har fått økt status i eget hode.

KOSIP som felles inngang til samarbeid

Universitetene i Sørøst-Norge (USN), Tromsø (UiT) og Stavanger (UiS) og Høgskolen i Volda (HVO) har utviklet kartleggings- og analyseverktøyet KOSIP. KOSIP står for «Kartlegging av kompetansekapital og kompetansebehov innen spesialpedagogikk og inkluderende praksis» og er et nasjonalt prosjekt som undersøker hvordan norske kommuner arbeider med kompetanse knyttet til spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Formålet er å kartlegge både eksisterende kompetanse (kompetansekapital) og fremtidige behov, for å styrke kvaliteten i opplæringstilbudet og sikre inkluderende løsninger for barn og unge. Prosjektet gir grunnlag for strategisk kompetanseutvikling og bedre samordning mellom kommuner, statlige aktører og utdanningsinstitusjoner.

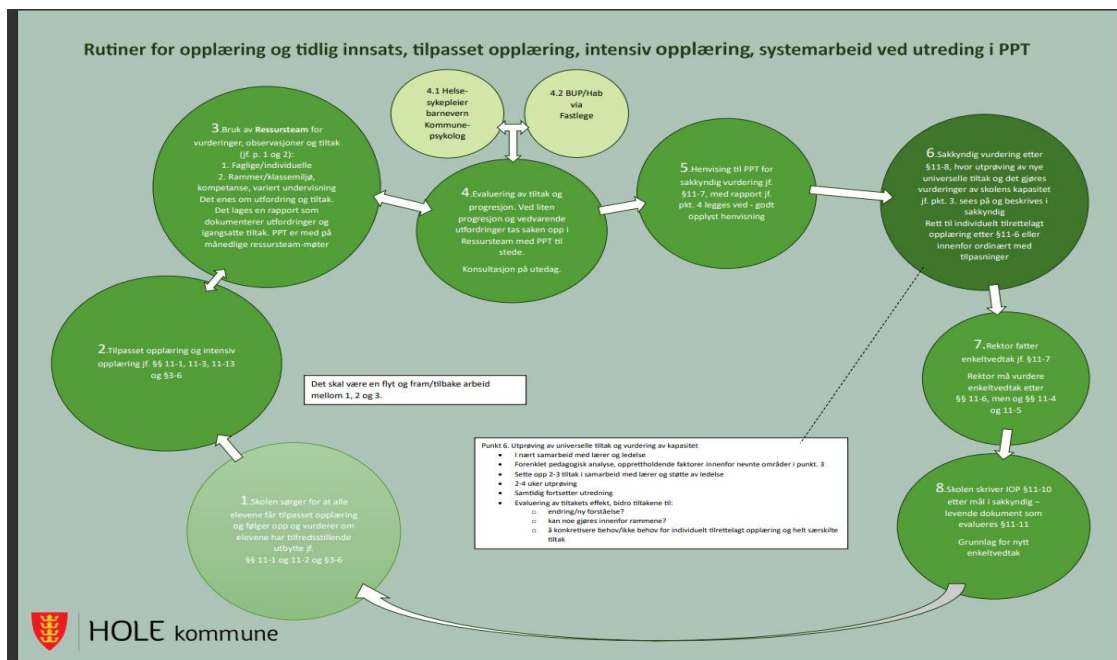
UH-utviklerne beskriver verktøyet slik:

Målgruppen for kartleggingen omfatter barnehage, skole/SFO, PP-tjenesten og kan inkludere andre støttetjenester som barnevern, helsetjenesten o.a. I kartleggingsfasen jobber vi i kollektive prosesser med våre samarbeidspartnere, vi identifiserer og prioriterer tiltak å jobbe med fremover ut fra lokale behov – som blant annet kan være basert på resultatene av kartleggingen eller annet.

KOSIP ble brukt som et utgangspunkt for de fleste kommunene og førte blant annet til samskaping mellom ledergruppen, inkluderingsveileder, PP-rådgiver, helsesykepleier og andre aktuelle ressurspersoner i laget rundt for å finne retningen de ville jobbe etter. En av kommunene løfter frem betydningen av å være tro mot denne samskapingen, samtidig som arbeidet må tilpasses den enkelte enhet. Enhetene har forskjellige størrelser, og dermed kreves det ulike løsninger. De forteller videre at samskapingen var arbeidsplassbasert, og at selve prosessen og rammene var forhåndsbestemt.

Systematisk tidlig innsats og styrking av det ordinære tilbudet

Arbeidet med tidlig innsats og styrking av det ordinære pedagogiske tilbudet fremstår som en gjennomgående prioritet i kommunene vi har snakket med. Tiltakene kjennetegnes av tydelig struktur, økt tilstedeværelse fra PP-tjenesten og målrettet samarbeid mellom ansatte, ledere og andre tjenester. Kommunene beskriver hvordan systematisk arbeid over tid skaper bedre læringsmiljø, større trygghet i personalet og mer helhetlige tjenester for barn og elever.



Barnehage: styrket analysearbeid og faglighet

Trondheim kommune etablerte, i samarbeid med Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), et prosjekt som ble prøvd ut i to bydeler. PP-tjenesten organiseres her i klynger med seks barnehager og to faste PP-rådgivere, som er til stede 20 prosent på hver enhet. Ressurser til spesialpedagogiske tiltak er desentralisert og uavhengige av vedtak. Det er lagt vekt på pedagogisk analyse for å flytte perspektivet fra individ til system, og arbeidet er solid forankret i enhetene. Felles forståelse av begrepet inkludering, de voksnes rolle og det fysiske læringsmiljøet har vært sentrale temaer. Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH) har bidratt med veiledning, og spesialpedagogisk team har fått en styrket veilederrolle og dermed en ny systematikk. Resultatene peker på økt initiativ fra de ansatte, bedre læringsmiljø og en kultur preget av utviklingsvilje og kollegial støtte. Foreldrene opplever tettere samarbeid, og det tilbys foreldreveiledning gjennom tverrfaglige grupper. Økt tilstedeværelse fra PP-tjenesten har ført til færre henvisninger, bedre sakkyndige vurderinger og positive endringer i holdninger, kultur og praksis. Effekten viser seg særlig i økt trivsel blant barna.

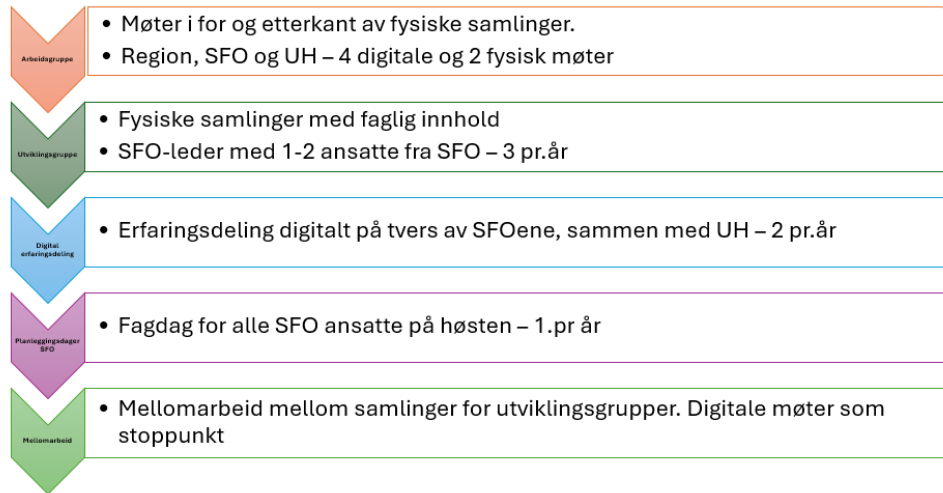
SFO og skole: struktur, kompetanse og medvirkning i praksis

I Trøndelag sørvest, der både Skaun og Heim er med, er det gjennomført et omfattende arbeid for 1 189 barn og 162 SFO-ansatte med mål om å øke kompetansen hos de ansatte og skape en god og inkluderende SFO for barna. Det har blitt veldig godt mottatt. De ansatte uttrykker at de «tørster etter økt kompetanse», og opplever det som betydningsfullt at SFO prioriteres som arena for profesjonsutvikling. Tiltakene er tilpasset en sektor med lite plantid, og kommunene har valgt å løfte frem de elementene som gir størst effekt i praksis.

Ledelsen har gjort organisatoriske grep for å styrke samarbeidet mellom skolen og SFO, blant annet ved å gi avdelingsledere i småskolen lederansvar for SFO. Dette har gitt bedre helhet mellom aktiviteter i skolen og SFO, og de forteller blant annet om et leseprosjekt som ble til et samarbeid om tekster, dramatisering og kunstverk.

Skaun kommune har utviklet en modell der SFO-lederen og avdelingslederen eller rektor inngår i en utviklingsgruppe på hver enhet (se figuren nedenfor). Gruppen tar med seg mellomarbeid tilbake til enhetene mellom samlingene, slik at variasjonen i personalets kompetanse synliggjøres og utvikles systematisk. Lek og den voksnes rolle som brobygger har stått i fokus, sammen med arbeid med møtekultur og gode møteplasser. Effekten av dette beskrives som tydelig: mer bruk av fagbegreper, en ny rolleforståelse og en organisatorisk endring fra aldersdelte baser til aktivitetsorientert struktur. Dette gir barna større mulighet til å medvirke gjennom å kunne velge aktiviteter etter interesser og behov.

Systematikk i SFO- tiltaket



SFO-tiltaket i
kompetanseløftet i Trøndelag sørvest

Kjennskap til andre kommuner som får det til

Unicef har gjennomført [en kommuneanalyse for 2025](#) som belyser geografiske forskjeller i hvordan barns rettigheter ivaretas i Norge. Det som kjennetegner kommunene som kommer best ut i analysen, er at de fokuserer på tidlig innsats og forebyggende arbeid blant barn og unge, og at de ser at dette er økonomisk lønnsomt på sikt, både for kommunen og for samfunnet. Kommunene som skårer høyt, har et tilgjengelig og trygt helsetilbud for ungdom, og gjennomfører hjemmebesøk til nyfødte innen to uker etter hjemkomst. Små kommuner med få barn, høy bemanningstetthet og god fysisk tilrettelegging oppnår de høyeste poengsummene. Det er verdt å merke seg at kommunen som topper listen, har opprettet et tverrfaglig team som består av de ulike nivåene innen oppvekstetaten og helsesektoren. Alle er viktige for å skape et helhetlig oppvekstmiljø.

- Kommuneanalysen bygger på 19 indikatorer som måler grad av lovoppfyllelse innenfor 6 kategorier: barnehage, grunnskole, barnevern, helsetjenester, kulturtilbud og resultat kvalitet samt KOSTRA-tallene som kommunene selv rapporterer.
- Den inkluderer 319 kommuner.
- Analysen viser at små kommuner kan prestere både svært godt og svært dårlig. Det avhenger av lokal organisering, politiske prioriteringer, ledelseskapasitet og evne til å samarbeide på tvers av sektorer, ikke bare geografi.
- Barn i kommuner med lav skår har færre voksne i barnehagen, svakere helsetjenester og dårligere fritidstilbud.

