

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

v/ Idar Smith-Hald

Vår ref:
25/00340-2

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
19. mai 2025

Innspill til innhenting av kunnskap om arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging i barnehage, skole og SFO

Takk for muligheten til å komme med innspill til statusoppsummeringen. Vi er glade for at direktoratet gjør et arbeid for å innhente kunnskap og foreslå tiltak til videre utvikling på området.

Nedenfor svarer vi på direktoratets spørsmål. Innspillene er basert på erfaringer vi har gjort de senere årene gjennom innsyn i saksbehandling og kontakt med barn og unge, fagfolk, forskere, organisasjoner m.m. Vi forstår det som at innspill til tiltak er planlagt til høsten og omtaler derfor ikke det, men ber om muligheten til å få spille inn tiltak i neste runde.

Er det noe som tilsier at problembeskrivelsen presentert i rapporten, har endret seg og ser annerledes ut nå?

Gjennom kontakt med ansatte i skole, PPT og forskere er vårt inntrykk var at utfordringene vi løftet i «Uten mål og mening?»¹ har fått økt oppmerksomhet, og at det særlig har vært økt interesse for implementering av barnets beste og barns rett til å bli hørt.

Likevel er vårt inntrykk at endringsarbeid tar tid, og at det er krevende for skolesektoren å implementere god og varig praksis. Det er stor forskjell på å kjenne til utfordringene og regelverket, og på å faktisk få til endring. Vår oppfatning er derfor at problembeskrivelsen i stor grad er den samme, og at målene i Meld. St. 6 (2019-2020)² er langt fra nådd. Kapasitetsutfordringer i PPT og skole ser ut til å være en viktig årsak. Mangel på ressurser og kompetanse gjør det vanskelig å jobbe godt og systematisk med tidlig innsats, inkludering og tilpasset opplæring.

¹ Barneombudet (2017) «Uten mål og mening?» elever med spesialundervisning i grunnskolen

² Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO

Vi ser med bekymring på forskning og statistikk som viser økning i mobbing, skolefravær og vold og trusler i skolen. Barn med behov for tilrettelegging er særlig sårbare i denne sammenhengen. Vi vet at direktoratet kjenner godt til kunnskapsstatusen på dette området, og oppfordrer til å se dette i sammenheng med arbeidet som blir gjort nå.

Nedenfor gjengir vi kort kunnskap vi har innhentet de siste årene som er relevant. Vi oppfordrer direktoratet til å se nærmere på disse, inkludert råd og anbefalinger fra både oss og informantene i prosjektene. Vi anbefaler også direktoratet og se på vår [supplerende rapport til FNs barnekomite](#) del H, der vi løfter frem disse og andre utfordringer ved implementeringen av barns rett til utdanning.

Innsyn i klagesaker spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring

Vi vet at direktoratet er kjent med innsiktsnotatet om [klageordningen for elever med spesialundervisning](#), og vil derfor bare kort peke på relevansen for statusoppsummeringen. Innsynet vi gjorde i disse sakene gav oss et oppdatert bilde av praksis både i skolen, skoleeier og Statsforvalterne. Utfordringer i skolens praksis, som mangel på kompetanse hos de som gjennomfører undervisningen, så ut til å være lik det vi så i 2017. Det samme gjaldt manglene i klageordningen. Når det gjaldt elevenes rett til å bli hørt, og vurderinger av barnets beste, var det økt oppmerksomhet, men det så likevel ut til å være lite endringer i praksis.

Mangel på læremidler og tilgjengelighet til skolebygg

Universell utforming er en viktig del av arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging. Barneombudet har i en årrekke pekt på mangel på universell utforming av skolebygg, som fører til dårlig læringsmiljø og mangel på tilgjengelighet til hele eller deler av skolen. Det er ikke gjennomført vesentlige tiltak de siste årene som tilsier at situasjonen har bedret seg. De siste årene har det også blitt avdekket at manglende universell utforming av læremidler fører til at barn med funksjonsnedsettelse ikke får tilgang til nødvendige læremidler og at dette truer retten til likeverdig opplæring.³

Utfordringer med skolefravær, tilrettelegging og Inkludering

I arbeidet med «Uten mål og mening?» møtte vi flere elever som var, eller hadde vært, borte fra skolen over lang tid fordi skoletilbudet ikke var tilrettelagt deres behov. Det har vært en dramatisk økning i skolefravær siden 2017. Selv om årsakene til skolefravær er sammensatte, er det ikke tvil om at det for en del elever har sammenheng med mangel på faglig mestring og ekskludering. Elever vi har møtt har erfart at dette fortsatt er et stort problem i skolen.

Barneombudet hadde i 2024 en ekspertgruppe med ungdom som hadde erfaring med skolefravær. I rapporten [«One size fits all?»](#) beskriver de årsakene og forslag til løsninger. For de fleste ungdommene hadde mangel på faglig tilrettelegging vært en vesentlig årsak til fraværet. Flere hadde vansker som ble oppdaget sent, som dysleksi, dyskalkuli, ADHD og autisme. De opplevde at lærere ikke hadde forståelse for læreanskene deres, og at de ikke fikk hjelpen de trengte. En fellesnevner var at lærere og andre ansatte i skolen ikke hadde tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet. Utenforskap, ensomhet og ekskludering var også en fellesnevner.

³ UU tilsynet (2023); *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?*

Ungdommene trekker frem tilpasset opplæring og trygge skolemiljøer som det viktigste for å forebygge fravær, og gir mange råd til lokale og nasjonale myndigheter.

Utfordringer med psykiske plager, tilrettelegging og Inkludering

Rapporten [«Hvem skal jeg snakke med nå?»](#) (2021) handler om det psykiske helsetilbudet i kommunene, men synliggjør også utfordringer knyttet til inkludering og tilrettelegging i skolen. Ungdom, foreldre og ansatte i kommunene trekker alle frem skolen som en vesentlig faktor som både kan fremme og hemme psykisk helse. Å styrke arbeidet med godt psykososialt miljø og inkluderende opplæring trekkes frem som grunnleggende virkemidler. Enkelte ungdommer forteller at den viktigste psykiske helsehjelpen kommunen kan gi dem, er å hjelpe dem å få venner eller tilpasse opplæringssituasjonen. Samtidig kunne dårlig tilpasset opplæring og skolemiljø være en årsak til at barn har psykiske plager. Ufrivillig skolefravær ble løftet frem som en økende og bekymringsfull tendens av kommunene, og flere av ungdommene hadde hatt problemer med å være på skolen på grunn av utenforskap eller mangel på faglig mestring.

Betydningen av «laget rundt barn og unge» løftes også frem. Samtidig var det ulikt hvordan skolene jobber på dette området, og hvilken kompetanse som finnes i skolene. Kommunene forteller at ansatte i skolen opplever å verken ha tid eller kompetanse til å gi barna den støtten de trenger. Støttetjenestene som skal bidra inn, som PP-tjenesten og skolehelsetjenesten, melder varierende grad av kompetanse og noen steder svært begrenset kapasitet.

Laget rundt eleven

Barneombudet er bekymret for at økende mobbing, mistrivsel, skolefravær og skolerelatert press og stress, tyder på at barns behov ikke er godt nok ivarettatt i barnehage og skole. Det kan skyldes at skolen og støttetjenestene rundt ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til det faglige og psykososiale arbeidet.

Alle de nevnte rapportene fremhever betydningen av laget rundt eleven, og viser at det er store utfordringer knyttet til både kompetanse og ressurser. I 2023 gjorde vi også et [innsiktsarbeidet knyttet til «laget rundt barn og unge»](#). Her innhentet vi kunnskap fra de fleste aktørene i skolesektoren. Det var stor enighet om at laget rundt barnet er viktig og bidrar til mye positivt, men at dette ikke fungerer godt på alle barnehager og skoler. Det er forskjeller mellom kommuner og mellom skoler, og mange kommuner sliter med å rekruttere og beholde kompetanse. Manglende ressurser fremheves som et stort problem. Andre utfordringer som ble fremhevet var fragmentert regulering, uklare mandater og ansvarsfordeling for flere tjenester og yrkesgrupper.

Erfaringene tyder på at det er behov for en mer helhetlig og systematisk tilnærming. Det er behov for en ansvars- og rolleavklaring for de ulike yrkesgruppene og støttetjenestene, og gode rammebetingelser for arbeidet. Tjenestene selv etterlyser støtte fra myndighetene til å utvikle og implementere god praksis i sitt arbeid. I notatet gir vi anbefalinger om statlige virkemidler.

Særlig om PP-tjenesten

PP-tjenesten er skolens viktigste støttespiller i arbeidet med inkludering og tilrettelegging, og sentral for å nå målene i Meld. St. 6 (2019-2020). Det er tatt positive grep for å tydeliggjøre PP-

tjenestens rolle og styrke kompetansen. Vi erfarer likevel at det fortsatt er store forskjeller på hvordan PP-tjenester rundt om i landet jobber, og hvordan de forstår mandatet sitt. Det forebyggende arbeidet ser også ut til å bli nedprioritert når ressursene er for knappe.

Som direktoratet er kjent med står PP-tjenesten ovenfor alvorlige kapasitetsmangler i. Samtidig ser det ut til å være lite bevissthet rundt hvordan tjenesten er dimensjonert. Barneombudet mener oppmerksomhet på dette, fra både nasjonale og lokale myndigheter, er viktig for at tjenesten skal kunne utføre oppgavene sine knyttet til forebygging. Vi anbefaler derfor at direktoratet gir veiledning om hvordan kommunen kan sikre nødvendig kapasitet i tjenesten og hvilke hensyn som bør tas når kommunen skal vurdere dimensjonering av tjenesten. Aktuelle hensyn kan være størrelse på barnepopulasjonen i kommunen, antall elever med vedtak om individuell tilrettelegging, antall elever med Individuell plan, antall barnehager og skoler i kommunen, avstand mellom tjenestene (geografiske forhold) og sosioøkonomiske forhold. Den enkleste formen for veiledning kan være å omtale disse hensynene i veilederen om individuell tilrettelegging. Vi foreslår også at direktoratet utvikler beregningsverktøy for bemanning, slik det er gjort for helsestasjon og skolehelsetjeneste. Dette vil være god utviklingsstøtte for PP-tjenesten, og gi bedre kunnskapsgrunnlag i kommunens planarbeid.

Er det annen informasjon dere ønsker å supplere som beskriver status i barnehage, skole og SFO – knyttet til arbeidet med tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging?

Planlagt arbeid: barnehagetilbudet til barn med autisme

Barneombudet har nylig startet et arbeid for å bidra til bedre tilrettelagte barnehagetilbud for barn med funksjonsnedsettelse, og vil særlig sette søkelys på barneautisme. Fremover ønsker vi å synliggjøre utfordringsbildet, bla. ved å innhente mer kunnskap på temaet. Vi vil kontakte utsatte bydeler og kommuner for å få et tilstandsbilde og innblikk i hvordan framskrivingene ser ut. På bakgrunn av dette håper vi å gi innspill om situasjonen og behovene framover. Dersom det er aktuelt for direktoratet bidrar vi gjerne med dialog om dette fremover.

Vi håper oversendte informasjon er nyttig for direktoratet. Ta gjerne kontakt dersom dere ønsker mer eller annen informasjon.

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkerei
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo