

**Områdesatsingene i Oslo
Delprogram oppvekst og
utdanning**



SØF-rapport nr. 07/22

Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune

Jon Marius Vaag Iversen

Ole Henning Nyhus

SØF-prosjekt nr. 3824: «Barn med særskilte behov i Oslo kommune»

Prosjektet er finansiert av Oslo kommune

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, DESEMBER 2022**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-711-4 Elektronisk versjon
ISSN 1892-7661 Elektronisk versjon

Forord

Dette prosjektet omhandler fremstilling og analyse av barnehagestatistikk i bydelene Gamle Oslo, Bjerke, Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand i Oslo kommune. Prosjektet fokuserer særlig på barn med særskilte behov. Vi ønsker å takke Anisha Anthony, prosjektleder Barnehageprogrammet i Delprogram oppvekst og utdanning og Helene Holbæk, prosjektutvikler Delprogram oppvekst og utdanning for fine diskusjoner og tilrettelegging underveis. Vi takker også saksbehandlere i Utdanningsdirektoratet for tilrettelegging og utlevering av statistikk.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Ole Henning Nyhus og Jon Marius Vaag Iversen i NTNU Samfunnsforskning, avdeling Senter for økonomisk forskning. Joakim Caspersen i avdeling Mangfold og inkludering har bidratt med informasjon om aktuell faglitteratur knyttet til temaet.

Trondheim, desember 2022

Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder) og Ole Henning Nyhus

Innhold

Figuroversikt	6
1. Innledning og sammendrag.....	1
1.1. Innledning.....	1
1.2. Sammendrag	4
2. Datagrunnlag og metode	8
2.1. Datagrunnlag	8
2.2. Metode	9
3. Barn med særskilt behov – hva virker?.....	11
3.1. Økte behov i levekårsutsatte områder.....	11
3.2. Hva er beste gjeldende praksis for barn med særskilte behov.....	13
3.3. Finansiering av tjenestene til barn med særskilte behov	18
4. Analyser av kvantitativ statistikk.....	21
4.1. Barnesammensetning i barnehagene.....	21
4.2. Kompetanse i barnehagene	28
4.3. Ressursbruk i barnehagene	35
5. Diskusjon	50
5.1 Finansiering av barnehagene	65
6. Oppsummering og konklusjon.....	68
.....	72
Referanser.....	73

Tabelloversikt

Tabell 1: Utdanningsnivå for ansatte i barnehage. Styrere, pedagogiske ledere og annen grunnbemanning.....	33
Tabell 2: Utdanningsnivå for ansatte i barnehage. Styrket tilbud til minoritetsspråklige og styrket tilbud til barn med ekstra ressurser.....	34
Tabell 3: Regresjonsanalyse av hvordan ulike faktorer påvirker andelen barn med spesialpedagogisk hjelp.....	59
Tabell 4: Regresjonsanalyse av hvordan ulike faktorer påvirker personell for styrket tilbud per barn med spesialpedagogisk hjelp.....	60
Tabell 5: Levekårskjennetegn i bydelene i Oslo	61
Tabell 6: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og utgifter til barnehage	62
Tabell 7: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn i barnehage	63
Tabell 8: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn som får ekstra ressurser.....	63

Figuroversikt

Figur 1: Andel 1-2-åringer i barnehage i 6 bydeler og Oslo samlet. 2015-2021.	21
Figur 2: Andel 3-5-åringer i barnehage i 6 bydeler og Oslo samlet. 2015-2021.	22
Figur 3: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager i 6 bydeler og gjennomsnittet for Oslo. 2015-2021.....	23
Figur 4: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i private barnehager i 6 bydeler og gjennomsnittet for Oslo. 2015-2021.....	24
Figur 5: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2021.....	25
Figur 6: Andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage.....	26
Figur 7: Andel minoritetsspråklige i barnehagene.	26
Figur 8: Andel barn med vedtak etter § 37.....	27
Figur 9: Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning. 6 bydeler og Oslo. 2015- 2021.	30
Figur 10: Andel styrere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven	31

Figur 11: Andel pedagogiske ledere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven.....	31
Figur 12: Andel ansatte per barn i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt.....	36
Figur 13: Antall barn per barnehage i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt	37
Figur 14: Antall barn per kommunale barnehage.....	38
Figur 15: Antall barn per private barnehage	38
Figur 16: Andel kommunale barnehager.....	39
Figur 17: Andel barn i kommunale barnehager.....	40
Figur 18: Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud som andel av totale utgifter til barnehage	41
Figur 19: Korrigerte driftsutgifter til barnehage per barn i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2022.....	42
Figur 20: Korrigerte driftsutgifter til styrket tilbud per barn. 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2022.....	44
Figur 21: Brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn som får ekstra ressurser. 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2021.....	44
Figur 22: Andel barnehager som har fått tildelt ekstra ressurser for barn som ikke har vedtak.	45
Figur 23: Personell til styrket tilbud per barn i barnehage.....	46
Figur 24: Personale til styrket tilbud per vedtak om spesialpedagogisk hjelp.	46
Figur 25: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i småbarnsgrupper.....	47
Figur 26: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i storbarnsgrupper.	48
Figur 27: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i blandede grupper.	48
Figur 28: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp per alderstrinn 2021.....	51
Figur 29: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp per alderstrinn 2016.....	51
Figur 30: Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Private og kommunale barnehager.....	52
Figur 31: Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Store og små barnehager.....	53
Figur 32: Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Barnehager med hhv. Høy og lav kompetanse.....	54
Figur 33: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk vedtak for barnehager med hhv store og små grupper	54
Figur 34: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp for barnehager med ulikt utgangspunkt. 6 bydeler. 2016-2021.....	56

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

I Norge fikk 9 700 barn spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Dette tilsvarer 3,6 prosent av alle barnehagebarn og andelen er svakt økende (Utdanningsdirektoratet 2022). For Oslo kommune er denne andelen høyere enn i landet for øvrig. Iversen, Haraldsvik og Nyhus (2020) beskriver hvordan ressursbehov i ulike kommunale tjenester varierer med forskjeller i levekår. Det er særlig enkeltbydeler i Oslo kommune som har større utfordringer enn andre steder. Her er det en sterk opphopning av levekårsutfordringer og dette gir økt behov for kommunale tjenester, også i barnehagen. Kommuner med mange enslige forsørgere, høy innvandrerandel, lavt utdanningsnivå og mange lavinntektshusholdninger har dokumentert høyere kostnader enn andre kommuner til for eksempel skoler, barnehager og barnevern (Iversen mfl. 2020).

Bydelene som inngår i Områdesatsingene i Oslo og i dette prosjektet er Gamle Oslo, Bjerke, Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand. Rambøll i samarbeid med Comte Bureau (2021) gjennomførte en kartlegging av det spesialpedagogiske tilbudet i disse bydelene. Utgangspunktet for kartleggingen var økende andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og bydeler som hadde vansker med å organisere tilbudet slik at barna fikk de timene de hadde krav på. Rambøll (2021) pekte på flere forbedringsområder i sin rapport. Dette var områder innen organisering, foreldresamarbeid, tidlig identifisering av barn med behov, oppfølging av «gråsonebarn», samarbeid mellom grupper av ansatte, kompetanseoverføring og ressursbruk.

Denne rapporten er svar på et behov for statistiske analyser knyttet til barn med særskilte behov i de seks nevnte bydelene. Prosjektet gjennomføres på oppdrag fra Områdesatsingene i Oslo, Delprogram oppvekst og utdanning. Formålet med oppdraget har vært å studere statistikk over tid og se enkelte variabler i sammenheng med hverandre. Oppdragsgiver beskriver følgende variabler som ønskes belyst i prosjektet:

- Antall og andel barn registrert med særskilte behov med rett på vedtak etter paragraf § 31 og § 37 (sammenligne dette med tall fra de siste 10 årene)
- Antall og andel barn med særskilte behov uten vedtak, men med behov for særskilt tilrettelegging
- Antall vedtakstimer per barn per uke med vedtak etter § 31 og § 37
- Skille vedtak i små, mellomstore og store, f.eks. 5t, 10t, over 15t per uke

- Pris på en vedtakstime
- Antall og andel barn med nedsatt funksjonsevne
- Antall og andel barn med autismespekterforstyrrelse
- Antall ansatte i hver barnehage med oversikt over kompetansen i ansattgruppa (eks. barnehagelærer, spesialpedagog, støtteressurser, ufaglært, barne- og ungdomsarbeider)
- Oversikt over stillingsstørrelsene til de ulike ansattgruppene
- Antall ansatte ift. antall barn med vedtak
- Tjenestenes ressursbruk, inkl. vikarbruk
- Antall private og kommunale barnehager

Det er noen av disse variablene som det ikke finnes informasjon om i offentlig statistikk og som dermed ikke vil bli studert i dette prosjekter. Dette gjelder for eksempel vedtakstimer og diagnoser. Noen variabler vil bli analysert mer indirekte, i tillegg til at vi analyserer variabler og sammenhenger som ikke blir etterspurt i denne listen.

Det er ikke en like omfattende litteratur om barnehager, eller særlig om barn i barnehagealder med særskilte behov, som det er på skoleområdet, verken nasjonalt eller internasjonalt. Iversen mfl. (2020) peker på hvordan levekårsutfordringer i enkelte områder av storbyene i Norge genererer store ressursbehov. Mye av litteraturen på barnehage og barn med særskilte behov handler om inkludering og tidlig innsats. Kapittel 3 gjennomgår en del relevant forskning på området.

Resultatene fra analysene tyder på at det er en del forskjeller mellom bydelene når det gjelder barnesammensetning, ressursbruk, kompetanse og organisering. Bydelene som vi studerer i dette prosjektet, bruker i gjennomsnitt mer ressurser på styrket tilbud i barnehagen enn resten av Oslo. Når det gjelder en del andre kjennetegn ved barnehagene, så skiller ikke disse bydelene så mye ut. De har flere barn i kommunale barnehager enn de andre bydelene, mens når det gjelder kompetanse er det en del forskjeller mellom bydelene, men ingen systematikk i at de avviker fra gjennomsnittet i Oslo. Kapittel 4 analyserer mye statistikk på temaet.

En stor del av litteraturen om organisering i barnehagen, handler om inkludering. Barnehagene i Norge er tillagt en viktig oppgave i å «inkludere alle barn». Inkludering skal være uavhengig av sosial bakgrunn og funksjonsnivå. Barnehagen skal også ha et særlig ansvar for å sikre god og tidlig hjelp til barn som har særskilt oppfølging (St.meld. nr. 41 (2008-2009)).

Inkluderingsbegrepet ble introdusert i utdanningssammenheng i forbindelse med verdenskonferansen om spesialundervisning i Salamanca (UNESCO 1994). Barnehagen nevnes i denne sammenhengen som en forutsetning og et viktig instrument for skolegang. Skolenes (og barnehagens) muligheter for å lykkes med inkludering, avhenger av at det foretas tidlig identifisering, vurdering og stimulering av de småbarna som har behov for spesialpedagogisk hjelp (UNESCO, 1994).

Kommunene, bydelene og barnehagenes tilbud til alle barn og særlig barn med særskilte behov reguleres i barnehageloven. Barnehagelovens § 31 regulerer barnehagebarns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp:

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

(Barnehageloven §31)

Barnehageloven beskriver videre at formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Når det gjelder organisering, åpner barnehageloven for at spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet både individuelt og i gruppe. I tillegg skal hjelpen omfatte tilbud om foreldrerådgivning.

Når det gjelder barn med nedsatt funksjonsevne er deres rettigheter regulert i barnehagelovens §37:

Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Plikten til tilrettelegging omfatter ikke tiltak som innebærer en uforholdsmessig byrde for kommunen. Ved vurderingen av om tilretteleggingen innebærer en uforholdsmessig byrde, skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen og virksomhetens ressurser.

(Barnehageloven §37)

Alle barn under opplæringspliktig alder og som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring etter barnehagelovens §38. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

Vi kommer til å skille mellom lovens ulike krav og rettigheter i den statistiske analysen. Datamaterialet skiller mellom vedtak gjort etter de ulike paragrafene.

1.2. Sammendrag

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Områdesatsingene i Oslo, Delprogram oppvekst og utdanning. Formålet med prosjektet har vært å analysere offentlig statistikk på barn med særskilte behov, med fokus på utvikling over tid og forskjeller mellom bydelene og forskjeller fra andre bydeler i Oslo kommune.

Rettighetene til barn med særskilte behov er hjemlet i barnehageloven og loven skiller mellom barn med behov for spesialpedagogisk hjelp (§31) og barn med funksjonsnedsettelse (§37). Forskningslitteraturen fokuserer i stor grad på inkludering, organisering og tidlig innsats. Litteraturen beskriver avveiningen mellom å organisere de spesialpedagogiske ressursene i en sentral enhet vs. å ha ressursene ute på barnehagene. Litteraturen peker på noen fordeler med sentral organisering, men også ulemper ved at man i mindre grad har muligheten til å følge det ordinære tilbudet i barnehagene og å følge barna med særskilte behov utenfor selve den spesialpedagogiske behandlingen.

Innenfor inkluderingslitteraturen studeres både inkludering av det enkelte barn i et spesialpedagogisk perspektiv, men også et perspektiv hvor man ser på det inkluderende barnemiljøet i sin helhet. Kompetanse nevnes som en nøkkelfaktor for å lykkes med inkludering og at inkludering ikke bare er viktig i et akademisk, men også sosialt perspektiv. Tidlig innsats beskrives i litteraturen som viktig for å lykkes med tiltak. En del av litteraturen er likevel klar på at for mange vanskegrupper må tiltakene vedvare for at de skal ha effekt.

Finansiering av de spesialpedagogiske ressursene avhenger av hvordan ressursene er organisert. Diskusjonen om finansieringsmodeller går på hvorvidt beslutningene om ressursallokering skal gjøres sentralt eller ute på barnehagene. Dersom barnehagene selv skal fordele ressurser mellom ordinært og styrket tilbud innenfor egen ramme, betyr det også at man må ha beslutningsmyndighet over de ressursene som brukes på denne barnegruppen. Litteraturen peker imidlertid i stor grad på hvordan tildeling etter vedtak gir barnehagene insentiver til å stadig etterspørre mer ressurser og gi økte utgifter til administrasjon. I de fleste bydelene i Oslo holdes en stor grad av ressursene igjen sentralt og fordeles ut på barnehagene.

Iversen mfl. (2020) finner at behovet for ressurser til kommunale tjenester er større i bydeler og områder med levekårsutfordringer. Dette gjelder også for barnehageområdet og andre kommunale tjenester for barn med særskilte behov. Forskningsrapporten peker også på behovet for en omfordeling av ressurser helt ut til enhetene som har størst behov.

Datamaterialet som er analysert i denne rapporten kommer fra KOSTRA og BASIL. Vi har fått tilgang til barnehagenivådata fra BASIL, mens vi analyserer bydelsdata fra KOSTRA. Datamaterialet gir omfattende informasjon om det pedagogiske tilbudet til barnehagene generelt og til styrket tilbud spesielt. I tillegg til de kvantitative analysene er det gjennomført intervjuer i fem av bydelene som er involvert i prosjektet.

I alle bydelene vi analyserer er barnehagedeltakelse blant barn lavere enn i resten av Oslo. Særlig lav deltakelse/dekningsgrad finner vi i Stovner. I de fleste bydelene (alle bortsett fra Alna) er det en større andel barn som får spesialpedagogisk hjelp enn i Oslo for øvrig. Det er også en økende trend i alle bydeler, i likhet med resten av Oslo. Andelen barn som får ekstra ressurser er også høyere i samtlige bydeler enn i Oslo og forskjellen er til dels store.

Når det gjelder kompetanse er det en del forskjeller mellom bydelene, men her skiller de seg ikke så mye ut fra resten av Oslo. Men bydel Alna har for eksempel flere styrere og pedagogiske ledere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven. Vi sammenligner også utdanningsnivå blant ansatte i barnehagen. Bjerke skiller seg ut med høy kompetanse blant de bydelene som er inkludert i prosjektet. Også Gamle Oslo kommer godt ut i en del av sammenligningene. På den andre siden av skalaen er Alna som kommer ut med lav kompetanse på disse målene, og delvis også Stovner.

En viktig sammenheng vi har analysert, er at de seks bydelene som er inkludert i prosjektet bruker mye ressurser samlet sett på styrket tilbud, men at ressursbruken per barn med ekstra behov eller per barn med spesialpedagogisk hjelp er lav sammenlignet med resten av Oslo. Dette vil si at barnehagene bruker mye ressurser på styrkede tilbud og barn med særskilte behov samlet sett, men at disse fordeles ut på så mange barn slik at hvert barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får mindre ressurser enn barn med slike vedtak andre steder i Oslo i gjennomsnitt. Vi finner grunnlag for denne konklusjonen flere steder i rapporten. Vi har for eksempel også sett at bydelene vi studerer i dette prosjektet har større levekårsutfordringer enn de andre bydelene. Analysene i denne rapporten viser at bydeler med levekårsutfordringer bruker mer penger på barnehager og styrkede tilbud i barnehagen, men ressursbruken per barn med spesialpedagogisk hjelp er lavere, som vil si at hvert barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får mindre ressurser enn barn med spesialpedagogisk hjelp andre steder i Oslo.

For at barnehagene og bydelene skal kunne tilby likeverdige tjenester i områder med store levekårsutfordringer kreves omfordeling av ressurser inn til bydelene og omfordeling av ressurser innad i bydelene (Iversen mfl. 2020). En mulig tolkning av dette, er som vi har

diskutert i kapittel 5, at bydelene ikke tilføres nok penger til å tilby barn med særskilte behov, like mye ressurser som andre steder i Oslo. Resultatene fra regresjonsanalysene som viser at andelen ordinære ansatte per barn har en negativ effekt på andelen med spesialpedagogisk hjelp kan også tolkes i denne retningen. Der det er mange barn som trenger styrket tilbud, må barnehagen prioritere mye sterkere og dette går negativt ut over det ordinære tilbudet. Det vil si at barnehagen eller bydelen finner besparelser på minst to områder. Det kuttes innen det ordinære tilbudet, samt at man fordeler de spesialpedagogiske ressursene mer utover slik at hvert barn får færre ressurser.

Andre mulige tolkninger på denne sammenhengen, er at i bydeler med mange barn som trenger ekstra ressurser har man mulighet til å organisere ressursene på en mer effektiv måte, ved å organisere barna i grupper heller enn en-til-en undervisning. Dette vil gi lavere ressursbruk per barn med spesialpedagogisk hjelp eller annen tilrettelegging. En ytterligere tolkning, er at det gjennomsnittlige behovet per barn er lavere i bydelene vi studerer. Dette kan være dersom sterkt funksjonsnedsatte barn utgjør en større andel av barna med spesialpedagogisk hjelp i andre bydeler, slik at det gjennomsnittlige behovet per barn er høyere der.

Gruppestørrelsen varierer også mellom bydelene. Det er ingen klar trend i at gruppestørrelsen øker eller reduseres i perioden og det er heller ingen bydeler som på tvers av aldersgrupper har en tydelig trend. Noen av bydelene ser ut til å ha brutt kurven som sier at andelen med spesialpedagogisk vedtak øker gjennom barnehageløpet. I Bjerke, Grorud og Alna ser vi at andelen treåringer med spesialpedagogisk hjelp er ganske høy, og ikke øker mer for de som er eldre. For de andre bydelene er det tydelig at andelen med spesialpedagogisk hjelp er høyest like før man starter på skolen.

Det brukes mest ressurser til spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager og i store barnehager. Vi finner ingen støtte for at høy kompetanse i ordinært tilbud bidrar til å redusere andelen med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Det er også flest barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehager med små grupper.

I noen bydeler er det tydelig tendens til konvergens ved at barnehager som hadde mange barn med spesialpedagogisk hjelp i 2016, hadde færre i 2021. I andre bydeler virker dette mer tilfeldig ved at noen barnehager konvergerer mens andre ikke.

Bydelene som inngår i dette prosjektet, er kjennetegnet ved at mange har opphopning av såkalte levekårsutfordringer. Vi gjennomførte analyser som viser at mer utfordringer med levekår, gir

større behov for ekstra ressurser. I tillegg finner vi som diskutert i andre deler av rapporten, at dette går ut over ressursbruken per barn med ekstra behov.

Vi har ikke hatt mulighet til å studere «gråsonerbarn» direkte i dette prosjektet. Den offentlige statistikken sier ikke noe direkte om denne gruppen barn. Vi har imidlertid sett at en svært høy andel av barnehagene får tildelt ressurser for barn som ikke har noe vedtak og at andelen barn som får styrket tilbud er mye høyere enn andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Disse analysene tyder dermed på at gråsonerbarn utgjør en omfattende gruppe. Bydelene vi har snakket med sier også at dette er en gruppe barn som får økt fokus og at man forsøker å fange dem opp tidlig. Et eksempel fra en bydel er at det er nesten like mange barn som har tiltak uten vedtak, som andelen barn med spesialpedagogisk hjelp.

Finansiering av barnehagene har potensielt betydning for hvorvidt bydelene og barnehagene prioriterer mellom ordinært tilbud og styrket tilbud. All finansiering av barnehagene skjer ut fra en samlet bevilgning og økning i den ene potten vil gå utover den andre, eller eventuelt andre deler av bydelsøkonomien. Sentral organisering av ressursene eller andre sentraliserte bydelsteam setter imidlertid noen begrensninger for hvordan dette kan gjennomføres.

2. Datagrunnlag og metode

Dette er i all hovedsak et kvantitativt prosjekt hvor vi presenterer statistikk om barnehager, hovedsakelig statistikk som omhandler barn med særskilte behov. Det er i tillegg gjennomført intervju med en nøkkelperson i fem av bydelene.

2.1. Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av offentlig tilgjengelig statistikk, samt statistikk fra BASIL-registreringen som krever dispensasjon fra taushetsplikten. Dette materialet er levert av Utdanningsdirektoratet. BASIL-registreringen baserer seg på årsmeldinger som barnehagene registrerer. Her finnes blant annet informasjon om antall barn, vedtak, aldersfordeling, ansatte, kompetanse og ressursbruk. Informasjon på bydelsnivå er offentlig, men på barnehagenivå kreves dispensasjon fra taushetsplikten.

I tillegg til datamaterialet fra BASIL, er det benyttet en del data fra KOSTRA som er basert på kommuneregnskapene. Fra dette materialet kan vi analysere utviklingen i ressursbruk på bydelsnivå, både samlede ressurser, men også ressursbruk til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging.

I tillegg til det kvantitative materialet består datamaterialet av intervjuer med nøkkelpersoner i bydelene. Det er gjennomført intervjuer med en representant på barnehagefeltet fra fem av bydelene. Disse representantene har en nøkkelposisjon i sin bydel, men det varierer fra bydel til bydel hvilken stilling den personen har hatt. Utplukket av respondenter ble gjort sammen med enhetslederne for barnehage i bydelene. Felles for alle respondentene er at de jobber med barnehagefeltet og er blant dem i sin bydel som har best oversikt over tilbudet til barn med særskilte behov. Fra intervjuene er det skrevet referater. Tema for intervjuene var organisering og finansiering av ressurser til barn med særskilte behov. Det ble også diskutert mulighetene for å få data fra hver av bydelene på variabler som offentlig statistikk ikke kan besvare og som ønskes besvart av utlysningen til prosjektet. Resultatet her, er at det ikke er sammenlignbar statistikk på tvers av bydelene som kan brukes til å analysere disse spørsmålene. Hver av bydelene har noe statistikk om hvem som får ekstra ressurser og hvor mye, men i varierende grad. Definisjoner og gruppering av variablene er også ulikt. Det var særlig statistikk om diagnoser eller kjennetegn ved barna som får ekstra ressurser, som det var ønskelig å få informasjon om. Slik statistikk er ikke koordinert på tvers av bydelene i Oslo og det vil ikke være mulig å se på utviklingen i bydelene, mellom bydelen og sammenlignet med Oslo for øvrig. En tilbakemelding fra dette forskningsprosjektet, er at Oslo kommune bør samordne

definisjoner og statistikk på gråsoner barn og barn etter en grov inndeling i diagnoser eller andre grupperinger.

Det er enkelte problemstillinger i utlysningen som dette prosjektet ikke har hatt mulighet til å besvare på basert på offentlig statistikk. Særlig gjelder dette utvikling i forekomsten av barn med ulike diagnoser, som for eksempel barn i autismespekteret. Det er heller ikke statistikk om barn i «gråsonen». Analysene om andel barn med styrkede ressurser, samt andelen barnehager som har fått tildelt ressurser uten vedtak, sier oss noe om utviklingen, men det er ikke noe presist mål på «gråsonerbarn». Heller ikke ulike størrelser på vedtak finnes i den offentlige statistikken på samme måten som for skole. Siden vi ikke har tilgang til slike timetall, har vi heller ingen prisberegninger per vedtakstime, men vi har mange analyser av ressursbruk per barn som mottar ressurser og forskjeller mellom bydelene i ressursbruk per vedtak.

I tillegg til intervjuene og det kvantitative materialet er det gjennomført en enkel litteraturstudie om barn med særskilte behov i barnehagen. Litteraturen består av både norsk og internasjonal litteratur. For den norske litteraturen er det inkludert både forskningsrapporter og fagfellevurderte artikler fra vitenskapelige tidsskrift.

2.2. Metode

Dette er en metodisk ganske enkel rapport. Formålet med oppdraget er å fremstille statistikk, med fokus på utvikling over tid. Dette blir i all hovedsak løst med grafiske illustrasjoner, men også noen tabeller. Avslutningsvis gjennomføres enkelte regresjonsanalyser. Måten disse regresjonene skal tolkes på, gjennomgås i forkant av analysene.

Intervjuene i dette prosjektet kan karakteriseres som såkalte semistrukturerte intervju. Respondentene fikk på forhånd tilsendt informasjon om prosjektet og noen tema som intervjuet skulle handle om. Intervjuene ble ikke transkribert, men det ble skrevet omfattende referater.

Litteraturgjennomgangen er gjennomført ved bruk av søk i Google Scholar, samt tatt utgangspunkt i sentrale oversiktsartikler og forskningsrapporter på temaet i Norge og internasjonalt. Litteraturen er systematisert i tre ulike temaer eller kategorier.

Hvilke data er benyttet og hvordan har vi analysert dem?

- Kvantitative data på bydelsnivå fra SSB sin KOSTRA-database
- Kvantitative data på både bydelsnivå og barnehagenivå fra Utdanningsdirektoratets BASIL-registrering
- Intervjuer med nøkkelpersoner på barnehagefeltet i 5 bydeler
- Gjennomgang av litteratur på barnehagefeltet.

Vi har presentert statistikk i figurer og tabeller, i tillegg til noen regresjonsanalyser. Data fra intervjuene er referert til i tolkninger og vurderinger gjennom rapporten. Analysene og gjennomgangen av litteratur er presentert i et eget kapittel i tillegg til at de er benyttet i vurderinger og drøftinger gjennom rapporten.

3. Barn med særskilt behov – hva virker?

Dette kapitlet inkluderer en oversikt over en del litteratur om barn med særskilte behov i barnehagen. Dette er ikke noen systematisk litteraturgjennomgang av temaet, men en begrenset litteraturoversikt over relevant litteratur på området. Hensikten med oversikten er ikke å vise «all» forskning om barnehager, men vi har gjort et utplukk av oversiktsartikler og litteraturgjennomganger, som vi har tatt utgangspunkt i for å skape en oversikt over dagens forskning på barn i barnehagealder med særskilte behov for tilrettelegging. Vi har delt inn oversikten i tre deler. For det første ønsker vi å synliggjøre at bydelene som dette prosjektet omhandler, har større behov for ressurser på grunn av levekårsutfordringer. Del to handler om organisering av barnehagehverdagen og ressursene i bydelene for barn med særskilte behov. Omfanget av litteratur på barnehageområdet er ikke like stort som for skolefeltet, men det er likevel mye litteratur både nasjonalt og internasjonalt. Det som presenterer her, er det vi anser som det mest relevante for prosjektet. Til slutt har vi en liten del som omhandler finansiering av barnehagene.

Mye litteratur på barnehagene og organisering av barnehagehverdagen i Norge, finnes i bokform (lærebøker eller antologier) og ikke som offentlige tilgjengelige artikler. Vi har også benyttet en del av denne boklitteraturen i oversikten.

3.1. Økte behov i levekårsutsatte områder

Iversen mfl. (2020) analyserer ressursbruk i levekårsutsatte byområder i Norge. Store deler av områdene som analyseres i dette prosjektet går inn under begrepet levekårsutsatte byområder. Karakterisering av bydelene basert på levekår, gjøres i kapittel 5. I Iversen mfl. (2020) var ikke bare barnehagene tema, men store deler av det kommunale tjenesteområdet. Konklusjonen fra dette arbeidet, som ble gjennomført på oppdrag for by- og levekårsutvalget, som ble satt ned av Kunnskapsdepartementet, er at storbyene i Norge har mye større opphopning av levekårsutfordringer enn andre kommuner i Norge. Særlig gjelder dette i Oslo kommune. For at storbyene skal kunne tilby likeverdige tjenester i områder med store levekårsutfordringer kreves omfordeling av ressurser inn til storbyene og omfordeling av ressurser innad i storbyene. Brattbakk mfl. (2016) viser også at storbyene har større utgifter enn andre kommuner i Norge og forfatterne beskriver at dette skyldes at storbyene har særlige utfordringer på bakgrunn av levekår. Innenfor skole, barnehage og delvis i noen andre sektorer kompenseres storbyene for dette gjennom utgiftsutjevningen. I tillegg får storbyene et storbytilskudd som skal kompensere for noe av dette. Inntektssystemet er dermed rigget for å kompensere storbyene for ekstraordinære utgifter.

Iversen m.fl. (2020) diskuterer nabolagseffekter. Dette er også en viktig del av litteraturen for dette prosjektet. Litteraturen bemerker betydningen av å vokse opp i nabolag med levekårsutfordringer. Det har betydning for individuelle utfall og det har betydning for samfunnet i form av arbeidsledighet, kriminalitet og lignende. Selv om det er uklart i litteraturen om virkningen av økt ressursbruk, gir litteraturen noe evidens for at økt ressursbruk kan ha en effekt i områder med levekårsutfordringer. Innbyggere i områdene vil også ha andre rettigheter. Mer spesifikke analyser viser at nabolagseffekter har betydning for inntekt og utdanning (Brattbakk (2014), Brattbakk og Wessel (2017), Raaum mfl. (2006), Markussen og Røed (2018) og Von Simson og Umblijs (2019). Chetty, Hendren og Katz (2016) finner at å flytte til et «bedre» nabolag påvirker en rekke framtidige utfall. En svensk studie Eriksson mfl. (2016) finner blant annet en tydelig sammenheng mot kriminalitet, men at denne domineres av familiebakgrunn.

Iversen mfl. (2020) finner signifikant positiv sammenheng av levekårsutsatte områder på enhetskostnadene i barnehagen. De finner blant annet at både andel innvandrere, andel enslige forsørgere, utdanningsnivå og lavinntektshusholdninger samvarierer positivt med enhetskostnader i barnehagene. Ressursbruken målt som voksentetthet, barn korrigert per årsverk, viste antydninger til høyere ressursbruk knyttet til utdanningsnivået i bydelen, hvor høyere andel lavutdannede var assosiert med høyere voksentetthet i barnehagen. Analysen av voksentetthet viste derimot ingen samvariasjon mellom innvandrerandel og ressursbruken. Iversen mfl. (2020) finner også en klar sammenheng mellom levekårsutsatte områder og andel barn i barnehagen som mottar ekstra ressurser for styrket tilbud. Koeffisientestimatet for områdene kan tolkes som at bydelene med analyseområder har i gjennomsnitt 40 prosentpoeng høyere andel barn med ekstra ressurser sammenlignet med bydelene uten analyseområder. Både andel innvandrere og andel lavutdannede er assosiert med en høyere andel barnehagebarn med ekstra ressurser til styrket førskoletilbud, mens koeffisienten for andel enslige forsørgere er signifikant negativ.

Iversen m.fl. (2020) fant også at levekårsutsatte byområder i Oslo hadde høyere ressursbruk til aktivitetstilbud for barn og unge, flere årsverk til fritidssentre, høyere utgifter til barnevern, flere husholdninger som får kommunal bostøtte, flere sosialhjelpsmottakere og mer utgifter til råd, veiledning og forebyggende arbeid innen sosialtjenesten,

3.2. Hva er beste gjeldende praksis for barn med særskilte behov

Mitchell og Sutherland (2020) i sin bok “What really works in special and inclusive education” gir et dypt innblikk i arbeidet med barn med særskilte behov. Selv om fokus i boka er på skolebarn, er det høyst relevant litteratur for barnehagen, ikke minst sett i lys av barnehagens rolle i det norske utdanningssystemet, med mer fokus på læring (Arnesen, 2020). For det første beskriver forfatterne behovet for evidensbasert undervisning eller organisering, og at det er et stort gap mellom hva forskningen har kommet fram til og hva som praktiseres i sektoren. Forskning har bare en begrenset innflytelse på beslutningstakere i sektoren og på praksis som gjennomføres. Dette skyldes både at ansatte i sektoren i all hovedsak baserer sine beslutninger på egen erfaring, men også at forskningen er lite tilgjengelig. Mitchell og Sutherland (2020) beskriver hva som regnes som god utdanningsforskning og hvordan kriterier for god forskning kan forstås. I all hovedsak dreier dette seg om kontrollerte eksperimenter, men også andre metoder som kan isolere kausale sammenhenger. I tillegg fokuseres det på å forstå resultatene i den konteksten de foreligger.

Wendelborg mfl. (2015) undersøker barnehagetilbudet til barn med særskilte behov. De gjennomfører analyser i flere kommuner, og resultatene viser at tilbudene til barn med særskilte behov best organiseres i samspill med andre barn og at en-til-en-tiltak helst kun bør forekomme i spesielle tilfeller. Forfatterne beskriver en balansegang mellom system- og inkluderende perspektiv og det å ivareta rettighetene til det enkelte barn i organiseringen av tilbudene. En presset kommuneøkonomi beskrives som begrensende i den forstand at man ser seg nødt til å ivareta barn som har rettigheter og at dette må gå ut over gråsonebarna i barnehagene.

Organiseringen av de spesialpedagogiske ressursene er også et tema i Wendelborg m.fl. (2015). I mange kommuner er de spesialpedagogiske ressursene organisert sentralt og at ressursene fordeles mellom barnehagene etter behov. (slik som i bydelene i Oslo). Gjennom en slik organisering, var erfaringene at spesialpedagogene fikk utfordringer med å «koble seg på» det daglige arbeidet i hver enkelt barnehage og at voksen-barn-relasjonen var utfordrende. Det utkrystalliserer seg dermed to hovedstrategier i organiseringen av tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne. Den ene er at kompetansen ledes til visse barnehager i kommune, mens den andre omhandler at kompetansen følger barnet. Ofte avdekkes nedsatt funksjonsevne eller særlige behov etter at barnet har blitt tatt opp i barnehager og at det er flere faktorer som fører barn med særlige behov til kommunale barnehager.

Wendelborg mfl. (2015) finner også at de aller fleste barna med særskilte behov går i ordinære barnehager. Det er flere i ordinær barnehage i 2015 sett i forhold til sammenlignbare undersøkelser i 1999 og 2009; rundt 90 prosent i 2015 går i ordinær barnehage mot henholdsvis 82 og 86 prosent i 1999 og 2009. Denne forskjellen fra tidligere undersøkelser kan skyldes at utvalget i 2015 har litt lettere grad av funksjonsnedsettelse enn utvalgene i de tidligere undersøkelser og betyr ikke nødvendigvis at det er en mer «inkluderende» praksis i 2015 sett i forhold til tidligere år. I 2015 var det 18 prosent av foreldrene som oppgir at det er andre enn dem selv som tok initiativ til at barnet skulle gå i den barnehagen barnet går i. Nærmere 17 prosent av foreldrene i 2015 oppga at de ble sterkt oppfordra til å velge det tilbudet de har.

Wendelborg mfl. (2015) undersøker også hvilke tiltak som benyttes i møte med barn med særskilte behov. De rangerer tiltakene etter hyppighet som følger:

1. Språk- og begrepsstimulering
2. Sosial trening
3. Atferdstrening
4. Selvstendighetstrening
5. Tegn til tale
6. Sansestimulering
7. Trening (fysioterapi, ergoterapi og lignende)
8. Motorisk stimulering (eks. bading, riding)
9. Musikkterapi

Tiltak rettet mot barnehagene rangeres på samme måte:

1. Veiledning overfor personale i barnehagen
2. Styrket bemanning i barnehagen
3. Veiledning overfor foreldre
4. Innkjøp eller lån av nødvendig materiell og utstyr
5. Dekning av friplass i barnehagen
6. Redusert størrelse på barnegruppen
7. Utbedring av lokaler og/eller uteområder
8. Skyss til/fra barnehagen

Wendelborg mfl. (2015) finner en del forskjell i tiltak mellom private og kommunale barnehager.

Inkludering

Mye av litteraturen om organisering i barnehagen handler om inkludering. Barnehagene i Norge er tillagt en viktig oppgave i å «inkludere alle barn». Inkludering skal være uavhengig av sosial bakgrunn og funksjonsnivå. Barnehagen skal også ha et særlig ansvar for å sikre god og tidlig hjelp til barn som trenger særskilt oppfølging (St.meld. nr41 (2008-2009)).

Inkluderingsbegrepet ble introdusert i utdanningssammenheng i forbindelse med verdenskonferansen om spesialundervisning i Salamanca (UNESCO 1994). Barnehagen nevnes i denne sammenhengen som en forutsetning og et viktig instrument for skolegang. Skolens (og barnehagens) muligheter for å lykkes med inkludering, avhenger av at det foretas tidlig identifisering, vurdering og stimulering av de små barna som har behov for spesialpedagogisk hjelp (UNESCO, 1994). Solli (2019) beskriver Ainscow, Booth og Dyson (2006) som skiller mellom to tilnærminger til inkluderingsforskning. Den ene handler om spesialpedagogisk tilnærming som tar utgangspunkt i barn med nedsatt funksjonsevne eller særskilte behov og deres tilbud, mens den andre handler om en tilnærming som studerer barnehagemiljøet i forhold til den generelle politikken og kvaliteten og innholdet i barnehagen. I sistnevnte er det mer fokus på mangfoldet av barn enn det individuelle barnet. Sjøvik (2014) påpeker at inkludering handler om å gjøre noe med helheten slik at det passer for alle å være der og videre at inkludering er en strategi for å redusere forhold som kan ha dårlig innvirkning på funksjonsevnen til barn.

Gode relasjoner, både mellom barn og mellom barn og voksne er viktig for å ivareta sosial utvikling av barn med særskilte behov. Erfaringer viser at barnehagene lykkes med å skape gode relasjoner mellom barn i strukturerte situasjoner, men at det er mer utfordrende i ustrukturerte og uorganiserte situasjoner. Da er det en tendens til at barn blir marginalisert (Solli 2019).

Åmot (2014) problematiserer samspillsvansker videre og beskriver et dilemma når det gjelder barn med samspillsvansker. Barnas rettigheter er utfordrende med tanke på hvorvidt de i praksis vil beskytte, ekskludere eller skjule barn med hensyn til felleskapet i barnehagen. Barna oppfattes ofte som både sårbare og aktive og for ansatte er det krevende å balansere mellom de ytterpunktene. Det tredje dilemmaet handler om at retten til spesialpedagogisk hjelp og det ordinære tilbudet trekker i hver sin retning når det kommer til pedagogisk tilrettelegging og muligheter for medvirkning.

Relasjonen mellom voksne og barn er naturligvis svært viktig. Wendelborg mfl. (2015) problematiserer blant annet at organiseringen av de spesialpedagogiske ressursene i kommunen har betydning for hvor tett ressursene er på barnehagene og barna som har store behov. Solli (2019) problematiserer på samme måte personalets utdanning og stabilitet både for det pedagogiske arbeidet og for det tverrfaglige samarbeidet. Kompetanse vektlegges som svært viktig i arbeidet med inkludering. Essa mfl. (2008) fant at det å ha deltatt i kompetansehevingstiltak knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne, var den variabelen som best kunne forutsi inkludering av barn i omsorgstiltak. På samme måte viser Rambøll (2011) at tilstrekkelige personalressurser og kompetanse blant barnehagepersonalet, godt tverrfaglig samarbeid mellom aktører som var involverte i tilbudet, og god kommunikasjon og samarbeid med foreldre/foresatte er viktig.

En annen viktig kilde til å ta i bruk forskning og for å fremskaffe en god oversikt over hva som virkelig hjelper, er «What works clearinghouse» som er etablert av utdanningsdepartementet i USA for å nettopp gjennomgå forskning på ulike program, produkter, metoder og politikk innen utdanning. Her er det egne kategoriseringer av for barn med særskilte behov med vurderinger av ulike metoder. Gjennomgangen der er alt for omfattende for å ta inn i denne oversikten, men bør brukes som et oppslagsverk.

Også Mitchell og Sutherland (2020) diskuterer inkluderende undervisning. De beskriver hvordan barn med særskilte behov vil dra nytte av inkludering både akademisk og sosialt. De beskriver også hvordan andre barn vil dra nytte av inkludering og at dette må ses i sammenheng med samfunnet ellers. Inkludering i utdanningssystemet må inn i et system som går utenfor barnehagen eller klasserommet og ut i barnas hverdag. Dette avhenger mye av kompetansen blant ansatte og beslutningstakere i barnehagen, skolen eller kommunen. For å lykkes med inkludering diskuterer Mitchell og Sutherland (2019) en «magisk formel». Faktorene her er en felles visjon blant alle aktører, organisering i aldersbestemte grupper med barn fra eget nabolag, tilpasset pensum og testregime, tilpasset undervisning, aksept fra alle aktører om at barna hører hjemme i den ordinære barnegruppen, fysisk og psykisk tilgang til alle relevante arenaer i barnehagen, støtte fra grupper med høy kompetanse om barnets behov, tilstrekkelig ressurser og tydelig lederskap. Forfatterne gjennomgår forskning på inkludering og finner en overvekt av positive funn av inkludering, men også noen studier som finner en negativ sammenheng med medelevenes oppnåelse både faglig og sosialt.

Tidlig innsats og organisering av de spesialpedagogiske ressursene

Tidlig innsats er et velkjent begrep innen utdanningsfeltet, både i Norge og internasjonalt. Barnehagen blir oftere og oftere nevnt som en viktig arena for nettopp å komme tidlig inn og sette inn tiltak for barn som har ekstra behov for ressurser. Tidlig innsats er sentralt i st.meld. nr. 16 (2006-2007). Her gis tidlig innsats to betydninger. Den ene handler om å sette inn hjelp og støtte på et tidlig tidspunkt i et barns liv, mens det andre handler om tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes. Mogstad og Rege (2009) refererer til betydningen av barnehagetiltak og jo senere man setter inn tiltak for å hjelpe vanskeligstilte barn, desto mindre effektive vil slike tiltak være. Solli (2019) beskriver at denne litteraturen imidlertid har usikre konklusjoner og at det også viktig å ivareta tiltak for denne barnegruppen gjennom hele utdanningsløpet.

Barnehagen er en sentral arena. Her møtes barn med ulike forutsetninger og med ulik bakgrunn og her møtes også ansatte med svært bred og variert faglig kompetanse. Her ligger det offentliges ansvar til å forebygge, inkludere bidra til medvirkning og gi spesialpedagogisk hjelp (Lyngseth og Mørland 2021). Groven (2021) diskuterer tre ulike måter å organisere spesialpedagogisk hjelp i barnehagen på. Dette er i avdeling eller base, i smågrupper eller som en-til-en undervisning. Ofte kombineres disse organiseringsformene.

Mange barnehager opplever suksess med å organisere barn med særskilte behov i smågrupper. I en slik organisering blir det mer oversiktlig for barnet og den ansatte. Personalet vil kunne ha bedre mulighet til å støtte enkeltbarn og avverge uønskede situasjoner. Man kan også trene mer eksplisitt på styring av aggresjon. Likevel vektlegges fokus på å delta i daglige rutiner i avdelingen og at aktiviteter tilpasses de barna som hører til på avdelingen. Hvordan ansatte velger å organisere hverdagen avhenger blant annet av egenart ved skolen eller barnehagen, egenart ved spesialpedagogen, egenart ved barnet eller ved oppgaven som skal utføres (Groven 2021). Selv om man regner seg som en inkluderende barnehage, kan det være oppgaver som mer hensiktsmessig kan utføres i mindre grupper.

Sentral organisering av den spesialpedagogiske kompetansen har en tendens til å gi arbeidet et smalt og individuelt perspektiv på spesialpedagogisk hjelp. Groven (2021) diskuterer imidlertid også eksempler på at sentraliserte spesialpedagogiske team fungerer som veiledere overfor personalet i barnehagen og at man dermed ivaretar et inkluderende perspektiv og utvikling av barnehagen som en inkluderende organisasjon. Det er dermed en avveining mellom å ha tilgang

til viktig kompetanse for flere barnehager i kommunen eller bydelen mot at det spesialpedagogiske arbeidet blir en del av utviklingen av barnehagens kultur og organisasjon.

Regjeringen uttrykte i St.meld.nr. 6 (2019-2020) en presisering i barnehageloven om at PPT skal vektlegge tidlig innsats og forebyggende arbeid og at PPT utvikler kompetansen slik at de kan være en god støtte for barnehagene og at barn- og foreldremedvirkning vektlegges. Pilotprosjektet «Tett på» utvikles og prøves en modell for samarbeidet mellom PPT, barnehage og skole i et utvalg kommuner i Norge, blant annet Trondheim. I prosjektet økes PPTs tilstedeværelse ved barnehagene, som vil si en omorganisering av ressursene som fører PPT nærmere barnehagen. Forskningsprosjektet er fortsatt under utarbeidelse og det foreligger ikke mange resultater derfra enda. En masteroppgave som er skrevet på bakgrunn av prosjektet og resultatene derfra beskriver at ved en slik organisering får PPT mer kjennskap og kunnskap om barnehagens hverdag, barna og konteksten. Tilstedeværelsen av PPT er tillitsskapende og styrker samarbeidet mellom barnehagen og PPT. Samtidig påpeker barnehagedeltakerne at det er en balanse i hvor tett PPT skal være, for å kunne opprettholde utenfrablippet. I intervjuene kommer det fram et fokus på å se barnet i sammenheng med miljøet. PPTs tilstedeværelse i miljøet framskynder prosesser angående barn, samt at det har innvirkning på holdningsskapende arbeid på barnehagen. Terskelen for å ta kontakt med PPT for å drøfte saker er lav, både for personalet og foreldre. I piloten er PPT til stede både før, under og etter tiltak og ved henvisning følger PPT opp i etterkant. Med PPT i miljøet styrkes yrkeskompetansen til personalet, både gjennom refleksjoner over verdier, holdninger og tiltak. Løsningene finner de sammen (Fossmo 2022).

Den individuelle opplæringsplanen (IOP) er en viktig og styrende faktor for organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen. Wendelborg mfl. (2015) beskriver hvordan en IOP både utarbeides og ivaretas i varierende grad. En utarbeidelse av IOP i seg selv, ivaretar ikke barnets behov, men Pettersen (2014) beskriver betydningen av at de barnehageansatte bidro til utarbeidelse av IOP og dermed fikk mer eierskap til den. I motsetning til dette fant man eksempler på at barnehageansatte fraskriver seg ansvar for barnet etter at et vedtak er fattet, siden det da er spesialpedagogens ansvar (Groven 2021). På denne måten kan en IOP virke ekskluderende, heller enn inkluderende.

3.3. Finansiering av tjenestene til barn med særskilte behov

Fram til 2011 fikk kommunene et øremerket tilskudd som hadde som mål å bidra til at barn med nedsatt funksjonsevne skulle kunne dra nytte av opphold i barnehage. Dette var et statlig

tilskudd som kom i tillegg til det ordinære driftstilskuddet. Tilskuddet ble gitt etter antall barn 1-5 år i kommunen. Kommunene fordelte tilskuddet på bakgrunn av søknad fra den enkelte barnehageeier. Alle som driver godkjente barnehager, kan søke kommunen om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. Etter 2011 har midlene blitt inkludert i den statlige rammeoverføringen til kommunen og er ikke lengre øremerket.

Wendelborg mfl. (2015) evaluerte endringen i finansieringssystemer. De fant at kommunene bare delvis videreførte det midlene i det øremerkede tilskuddet etter ny finansiering. De fleste kommunene mener likevel at endringen ikke har hatt innvirkning på omfanget av spesialpedagogisk hjelp og de fleste mener at kvaliteten er uendret.

Inntektssystemet til norske kommuner bidrar til en omfordeling, slik at kommuner med større ressursbehov får mer midler enn kommuner som ikke har det. I Oslo kommune er barnehagene finansiert av bydelene i Oslo. Bydelen er imidlertid finansiert gjennom Oslo kommunes kriteriesystem som omfordeler midler mellom bydeler ut fra hvilke forhold som skaper behov blant befolkningen (Halvorsen m.fl. 2016). Iversen m.fl. (2020) analyserte at flere bydeler i Oslo, som også dette prosjektet omhandler, har større behov enn andre bydeler og at man blir tilgodesett dette i kriteriesystemet.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og finansiering av dette, kan på visse områder sammenlignes med finansiering av spesialundervisning på skolen. Her er det mer erfaringer og hente fra ulike finansieringsmodeller. Det har vært en klar tendens de siste årene til at man har gått bort fra finansiering etter enkeltvedtak til en rammefinansiering av skolene hvor ansvaret for og risikoen ved finansiering av spesialundervisningsressurser ligger hos skolene. Skolene tildeles i større og større grad ressurser som etter objektive kriterier omfordeler ressurser til skolene som har størst behov. Dette kan være likeverd- eller leveårstildelinger (Bonesrønning, m.fl. 2015, Utdanningsforbundet 2014) eller ved bruk av grunnskolepoeng for videregående opplæring (Iversen og Nyhus 2017, Iversen og Nyhus 2022).

Barnehagene vil ha likheter med utfordringene for skolene her, men det kan også være ulikheter. Det er en pågående diskusjon i norske kommuner hvilke behov som skal utløse ekstra ressurser eller hvilke behov som er innenfor *normal variasjon* og som skal løses innenfor den enkelte barnehages ramme (Agenda Kaupang 2015).

Litteraturen, spesielt på spesialundervisning i skolen, peker likevel på rammefinansiering av skolene med ansvar for finansiering av det spesialpedagogiske tilbudet, som en løsning for god

balanse mellom riktig nivå på den spesialpedagogiske hjelpen og styrking av det ordinære tilbudet. Ressurstildeling til ordinært tilbud og styrking av den ordinære bemanningen i barnehagen ses i sammenheng med behovet for spesialpedagogisk hjelp (Wendelborg m.fl. 2015). Det kan argumenteres for at dette taler for at beslutningen om fordelingen mellom spesialpedagogisk tilbud og ordinært tilbud bør ligge på barnehagenivå. Det er imidlertid flere faktorer som peker i retning av at dette er annerledes for barnehageområdet. Flere av bydelene vi har snakket med i dette prosjektet har organisert det spesialpedagogiske tilbudet sentralt. Dette taler i utgangspunktet mot en slik rammefinansiering. I tillegg er det ikke samme nabolagsprinsipp om barnehageopptak som i skole, som vanskeliggjør en levekårstildeling slik som på skoleområdet. Vi har gjort en del søk etter finansieringsmodeller for barnehagene i Norske kommuner. Det finnes lite dokumentasjon og en vanlig organisering av de spesialpedagogiske ressursene, er slik som i Oslo kommune, at de ligger i en sentral enhet. Det eksisterer flere og flere politiske saker om at man ønsker de spesialpedagogiske ressursene nærmere barnehagen og at finansiering av disse ressursene da kommer opp til diskusjon (KS 2019).

Hva viser litteraturen?

- Områder i norske kommuner/bydeler med omfattende levekårsutfordringer har mer behov for økonomiske ressurser for å tilby kommunale tjenester, enn områder med mindre levekårsutfordringer.
- Det er vesentlig mindre litteratur om barn med særskilte behov i barnehagen enn i skolen. Litteraturen presentert her kan deles inn i temaene organisering, tidlig innsats og inkludering.
- Av betydning for Oslo kommune diskuterer litteraturen en del fordeler og ulemper ved organisering av de spesialpedagogiske ressursene i sentraliserte team eller enheter.
- Organisering av tilbudet i mindre grupper, voksen-barn-relasjonen, relasjon mellom barn og tidlig innsats med identifisering av behov og organisering av spesialenheter relativt til ordinær barnehage diskuteres mye i litteraturen.
- Finansiering av ressursene til barn med spesialpedagogisk hjelp etter vedtak og behov kan være en ressursdriver. I skolene har flere og flere kommuner gått over til finansiering etter objektive kriterier. Organiseringen av ressursene i sentraliserte team vanskeliggjør slik finansiering i barnehagene.

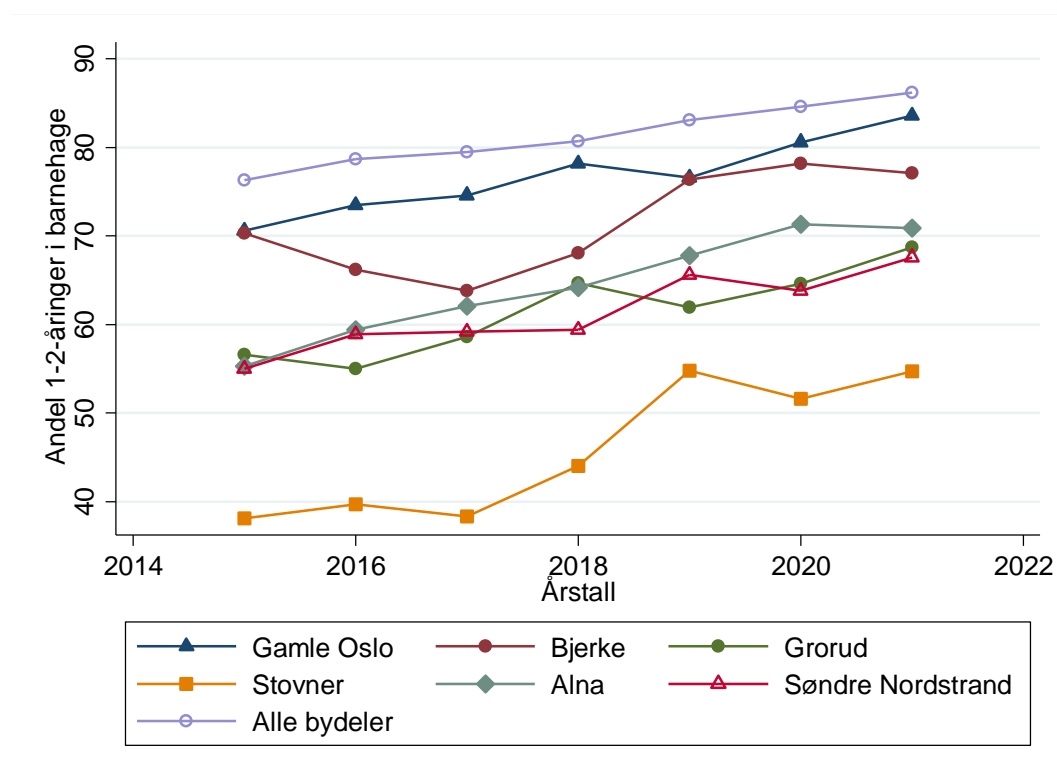
4. Analyser av kvantitativ statistikk

Den største delen av dette prosjektet handler om analyser av offentlig statistikk. Som beskrevet i kapittel 2, er det forskjellige typer statistikk som beskriver barnesammensetning og ressursbruk i barnehagene. For å få informasjon om hver enkelt barnehage, har vi fått tilgang til data på barnehagenivå fra barnehagenes årsmeldingsrapportering i BASIL-registeret. Vi vil i tillegg analysere materialet fra kommuneregnskapene i KOSTRA, som gir informasjon på bydelsnivå.

4.1. Barnesammensetning i barnehagene

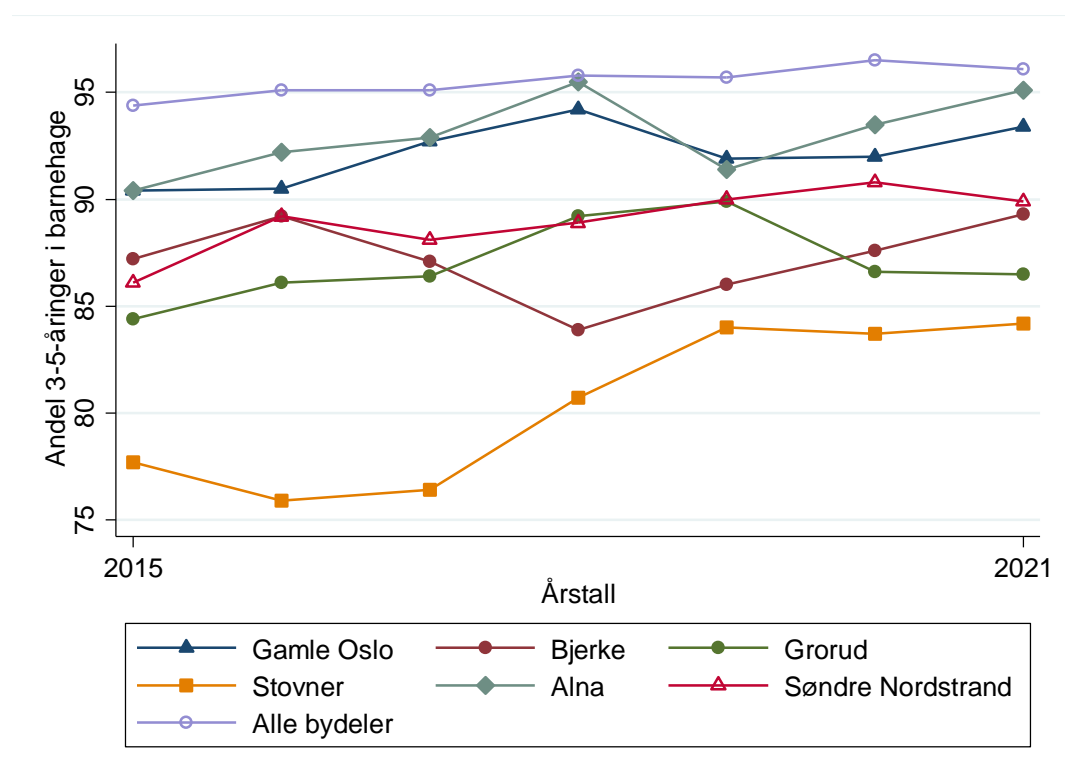
Barnesammensetningen i barnehagene varierer mellom bydelene i Oslo. Dette skyldes i hovedsak at befolkningssammensetningen i bydelene varierer mye. Figur 1 viser at andelen 1-2-åringer i barnehage er lavere i alle de seks aktuelle bydelene enn gjennomsnittet for Oslo. For Oslo sin del økte andelen fra omtrent 75 til 87 prosent i perioden. Vi ser en økende tendens i alle bydelene vi ser på også, men nivåforskjellen er ganske stor. Nivået i Gamle Oslo og Bjerke er ganske nært snittet for Oslo, men for eksempel Stovner har en vesentlig lavere andel i denne aldersgruppen som er i barnehagen. Andelen øker imidlertid fra under 40 prosent i 2015 til nesten 55 prosent i 2021.

Figur 1: Andel 1-2-åringer i barnehage i 6 bydeler og Oslo samlet. 2015-2021.



Vi ser noenlunde det samme bildet i Figur 2, hvor vi ser på 3-5-åringer. Alle bydelene i prosjektet har lavere andel enn gjennomsnittet for Oslo, men Gamle Oslo ligger nærme snittet for Oslo. Også Alna har en ganske høy andel i denne aldersgruppen. Det er stort sett en svak vekst i alle bydeler. Økningen er sterkest i Stovner, som også har det laveste nivået. Mot slutten av perioden er andelen i barnehage 13 prosentpoeng lavere i Stovner enn snittet for Oslo. I 2015 var forskjellen på 17 prosentpoeng

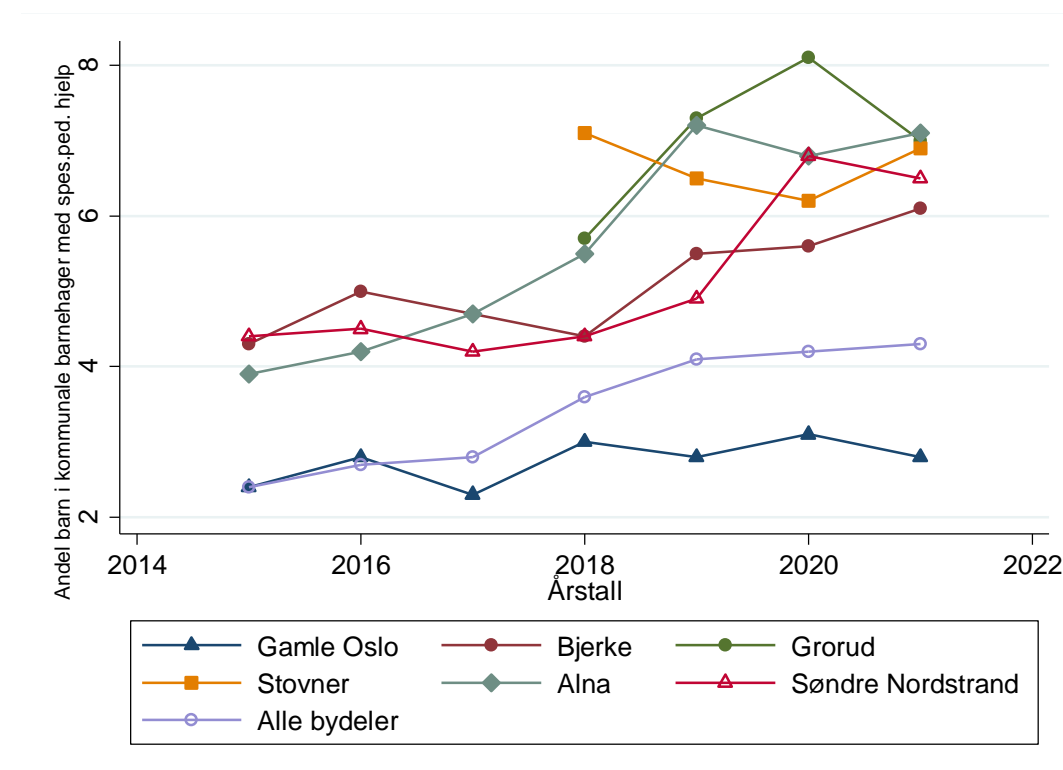
Figur 2: Andel 3-5-åringer i barnehage i 6 bydeler og Oslo samlet. 2015-2021.



Dette prosjektet omhandler barn med særskilte behov. Dette er ikke en klart definert gruppe. Det kan være barn som får spesialpedagogisk hjelp etter både § 31 og § 37. Samtaler med nøkkelpersoner i bydelene, viser også at i mange tilfeller har barn med vedtak etter barnehagens § 37, også vedtak etter §31. Særskilte behov vil også være minoritetsspråklige barn, barn som får ekstra ressurser uten spesielle vedtak og andre såkalte gråsonerbarn. Vi har ikke statistikk for gråsonebarna, men basert på intervjuene, er dette også en økende gruppe. For barn med behov for tegnspråkundervisning, får man vedtak etter § 38. KOSTRA gir informasjon om andel barn som får spesialpedagogisk hjelp og skiller mellom om de er i private eller kommunale barnehager. For kommunale barnehager ser vi at andelen barn med spesialpedagogisk hjelp er økende i Oslo. Nivået var omtrent 2,5 prosent i 2015, mens det i 2021 hadde økt til i overkant av 4 prosent. Gamle Oslo har lavere andel barn med

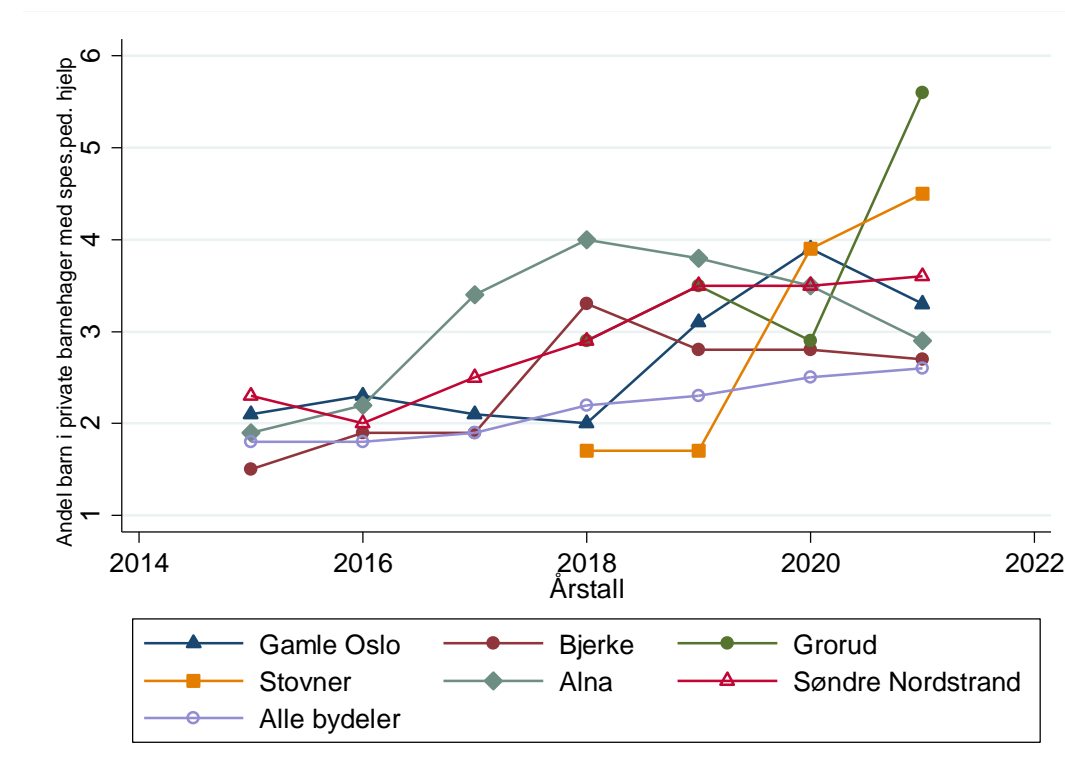
spesialpedagogisk hjelp enn gjennomsnittet for Oslo og utviklingen er også flatere. De andre bydelene har stort sett en økning i tidsperioden vi studerer, og andelen barn med spesialpedagogisk hjelp har økt fra i overkant av 4 prosent til mellom 6 og 8 prosent de siste årene.

Figur 3: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager i 6 bydeler og gjennomsnittet for Oslo. 2015-2021.



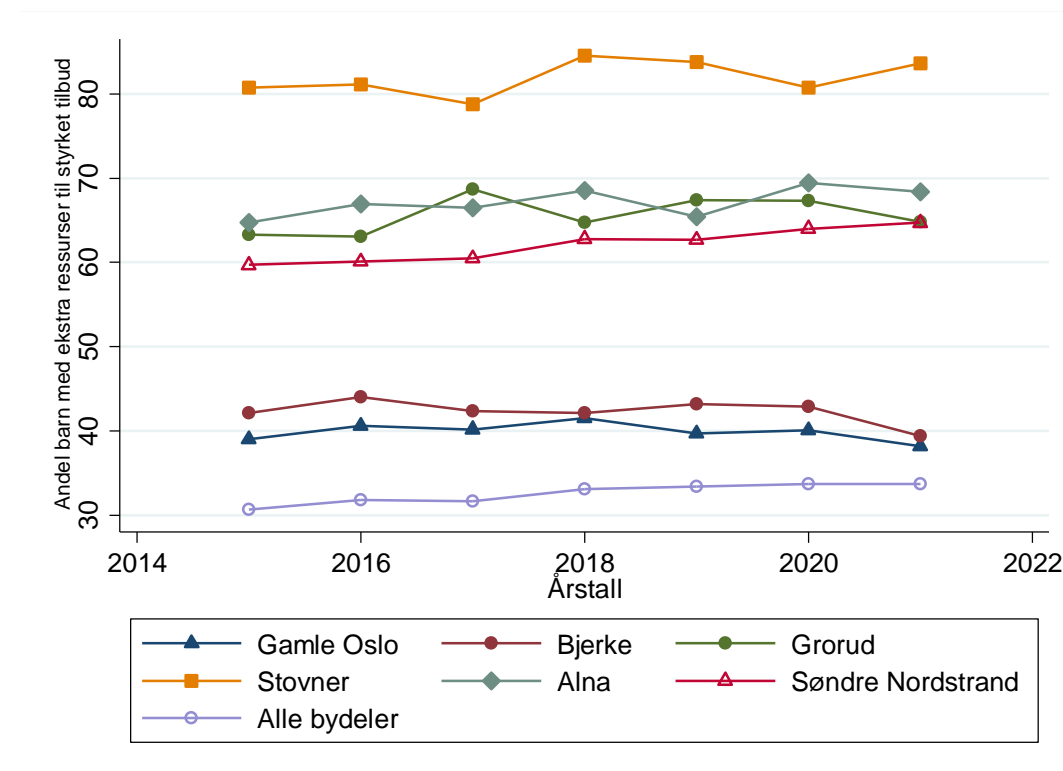
For private barnehager ser vi at forskjellene mellom bydelen er markant mindre. Alle de inkluderte bydelene har høyere andel med spesialpedagogisk hjelp enn snittet for Oslo og alle bydeler øker gjennom perioden, selv om det går litt opp og ned. Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i private barnehager øker mye det siste året i Grorud og denne bydelen skiller dermed seg ut i denne figuren. Økningen er også sterk i Stovner.

Figur 4: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i private barnehager i 6 bydeler og gjennomsnittet for Oslo. 2015-2021.



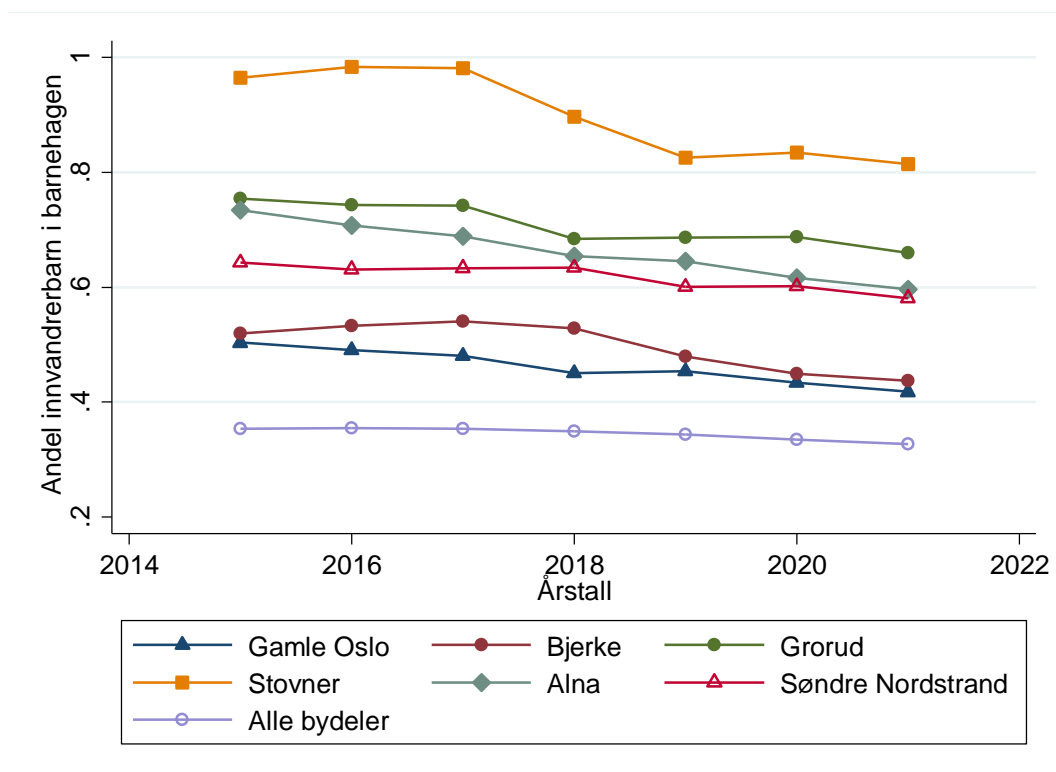
Det er mange barn i barnehagene som får ekstra ressurser til styrket tilbud. For Oslos del gjelder det en tredel av alle barn i 2021. I Stovner er denne andelen nesten 85 prosent og har ligget på samme nivå gjennom hele perioden. Søndre Nordstrand, Alna og Grorud ligger mellom 60 og 70 prosent, mens Gamle Oslo og Bjerke har andeler rundt 40 prosent, som vil si like over Oslogjennomsnittet. Dette er ganske store forskjeller og vi forsøker å se mer på dette ved bruk av barnehagedata senere.

Figur 5: Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2021.



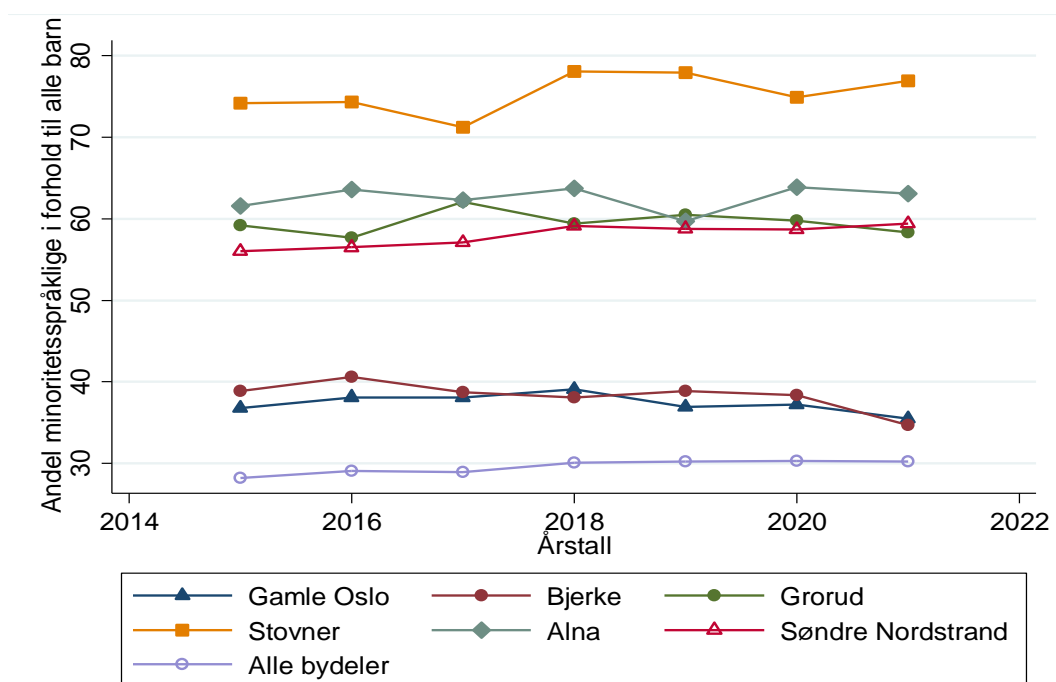
Mange av barna som får tildelt ekstra ressurser er knyttet til innvandrerbefolkningen og rettigheter knyttet til tilrettelegging for denne gruppen av barn. Figur 6 viser andelen av barna i barnehagen som har innvandrerbakgrunn. Det er store forskjeller mellom bydelene. For Oslo sin del ligger denne andelen på 30-35 prosent. Vi ser at den er svakt avtagende. Den avtagende trenden gjelder også i de andre bydelene. Men nivåforskjellene er ganske store. I Stovner er det i overkant av 80 prosent av barna som har innvandrerbakgrunn. Andelen er over 60 prosent også i Søndre Nordstrand, Alna og Grorud.

Figur 6: Andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage.

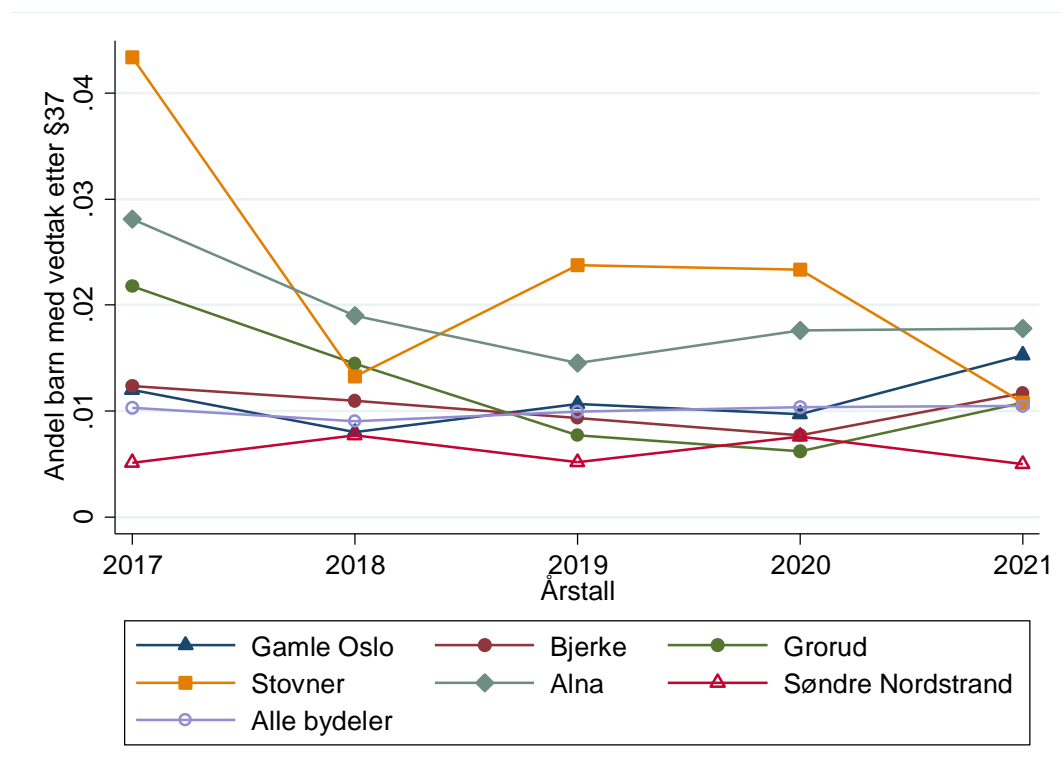


En høy andel av barna med innvandrerbakgrunn regnes som minoritetsspråklige, men ikke alle. Figur 7 viser samme forskjell mellom bydelene som i Figur 6, men andelene er litt lavere.

Figur 7: Andel minoritetsspråklige i barnehagene.



Figur 8: Andel barn med vedtak etter § 37



Barn med nedsatt funksjonsevne kan få vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 37. Det kan argumenteres for at andelen barn med nedsatt funksjonsevne er mer tilfeldig fordelt enn andelen med vedtak etter § 31. Fra Figur 8 ser vi også at forskjellene mellom bydelene er ganske små de siste årene, med andeler rundt 1-2 prosent av alle barna. Andelen i Oslo er på i overkant av 1 prosent. Vi har også informasjon om andel barn med tegnspråk som førstespråk og vedtak om tegnspråkopplæring. Andelen er såpass lav med en veldig tilfeldig utvikling, og vi velger å ikke rapportere dette her.

Oppsummert om barnesammensetningen, er at den er svært ulik mellom bydelene i dette prosjektet og de avviker ganske mye fra gjennomsnittet i Oslo. Bydel Stovner skiller seg ut med lav dekningsgrad i barnehagene og med en svært høy andel barn som får spesialpedagogisk hjelp eller styrket tilbud. De har også den soleklart høyeste andelen minoritetsspråklige barn. Alle bydelene som inngår i denne studien, har imidlertid lavere dekningsgrad enn resten av Oslo og sett bort fra Gamle Oslo er også andelen barn med spesialpedagogiske hjelp høyere i bydelene.

Det er ikke tilfeldig hvilke bydeler som inngår i dette prosjektet. Dette er bydeler med opphopning i levekårsutgifter, så funnene her er tydelig i tråd med Iversen mfl. (2020) om at levekårsutsatte områder (i Oslo og andre store byer) har større ressursbehov og at behovet for

tilrettelegging og ekstra ressurser i barnehagen og andre kommunale tjenester korrelerer med kjennetegn ved befolkningen slik som andel innvandrere, inntekt- og utdanningsnivå, samt andelen enslige forsørgere. Vi kommer tilbake til analyser av slike levekårsforskjeller i kapittel 5.

Det er også verdt å merke seg forskjellen mellom kommunale og private barnehager. Forskjellene mellom bydelene og fra gjennomsnittet i Oslo er mye høyere i kommunale barnehager enn i private. Det kan være en rekke forklaringer på dette, men i lys av Wendelborg mfl. (2015) kan en mulig forklaring være at familier med barn som har ekstra behov trekker mot kommunale barnehager og at kompetansen trekker mot enkelte kommunale barnehager. Barnehager med forsterkede enheter og spesialbarnehager er også ofte kommunale.

Hvordan varierer sammensetningen av barn mellom bydelen i Oslo?

- Alle bydelene som analyseres i dette prosjektet har lavere andel barn i barnehagene enn resten av Oslo. Andelen er lavest i Stovner i alle aldersgrupper og for alle år i perioden.
- Bydelene har høyere andel barn med spesialpedagogisk hjelp enn resten av Oslo. Unntaket er Gamle Oslo med lav andel.
- Det er mindre forskjell mellom bydelene i andel barn med spesialpedagogisk hjelp i private barnehager enn i kommunale barnehager
- Alle bydelene har høyere andel innvandrere og minoritetsspråklige enn resten av Oslo. Det er stor forskjell mellom bydelene. Andelen er klart størst i bydel Stovner og ganske lav i Gamle Oslo og bydel Bjerke.
- Samlet sett er det stor forskjell i barnesammensetningen mellom bydelene i dette prosjektet og resten av Oslo, men det er også stor forskjell mellom bydelene som inngår i dette prosjektet.

4.2. Kompetanse i barnehagene

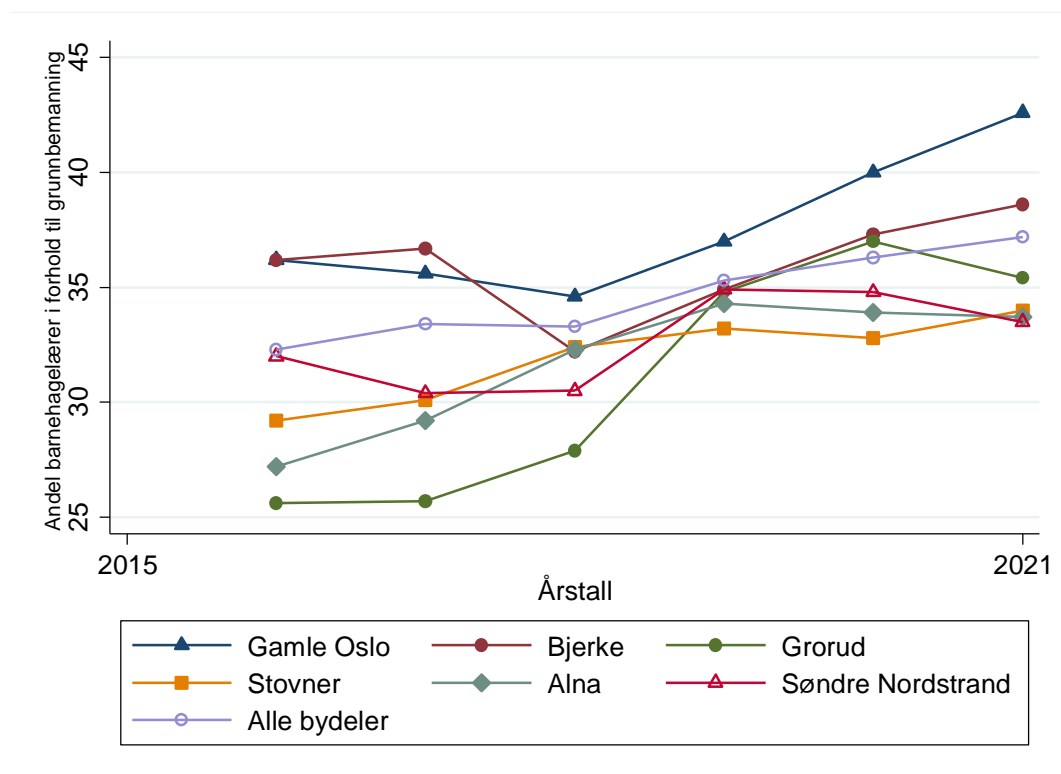
Kompetanse blir i litteraturen fremhevet som en viktig faktor i å fremme inkludering i barnehagen (Solli 2019, Essa mfl. 2008, Rambøll (2011)). Barnehageloven gir føringer for kompetanse, blant annet at styrer og pedagogisk leder skal være barnehagelærere. Kunnskapsdepartementet uttrykker videre i sin kompetansestrategi for barnehage at kompetansen i barnehagen skal økes for å oppnå høyere kvalitet. Blant målene og tiltakene som

beskrives, er at minimum halvparten av de ansatte skal være barnehagelærere og minst 25 prosent skal være barne- og ungdomsarbeidere, samt at andelen styrere med mastergrad skal øke. I tillegg skal alle barnehageansatte ha muligheten til kompetanseheving (Utdanningsdirektoratet 2022²)

Et mål på kompetansen, som er i tråd med kompetansestrategien til Utdanningsdirektoratet, er andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanningen. Førsteintrykket fra figur 9 er at det ikke er veldig store forskjeller mellom bydelene. Det ser også ut til at de konvergerer mot midten av perioden, mens forskjellen øker igjen de siste par årene. Det siste året er andelen barnehagelærere i Bjerke og Gamle Oslo høyere enn gjennomsnittet for Oslo. De fire andre bydelene har lavere andel og forskjellene mellom dem er små. Det er en klar tendens til økende andel barnehagelærere etter 2018.

Et annet kjennetegn ved Figur 9 sett i sammenheng med de andre figurene analysert så langt, er at bydelene med høy andel barn med spesialpedagogisk hjelp (fra kapittel 4.1), har lavest kompetanse målt med variabelen i Figur 9 og de med lav andel barn med spesialpedagogisk hjelp kommer ut med høy kompetanse. Det er ikke mulig å trekke noen årsakssammenheng her. Årsaken til sammenhengen kan både være at høy kompetanse bidrar til at man unngår mange barn med spesialpedagogisk hjelp, men det kan også være at enkelte barnehager, som har lav andel barn med spesialpedagogisk hjelp (med gode levekår) tiltrekker seg høy kompetanse. Vi kommer litt tilbake til denne diskusjonen i kapittel 5, hvor vi tar i bruk data på barnehagenivå for å analysere utviklingen.

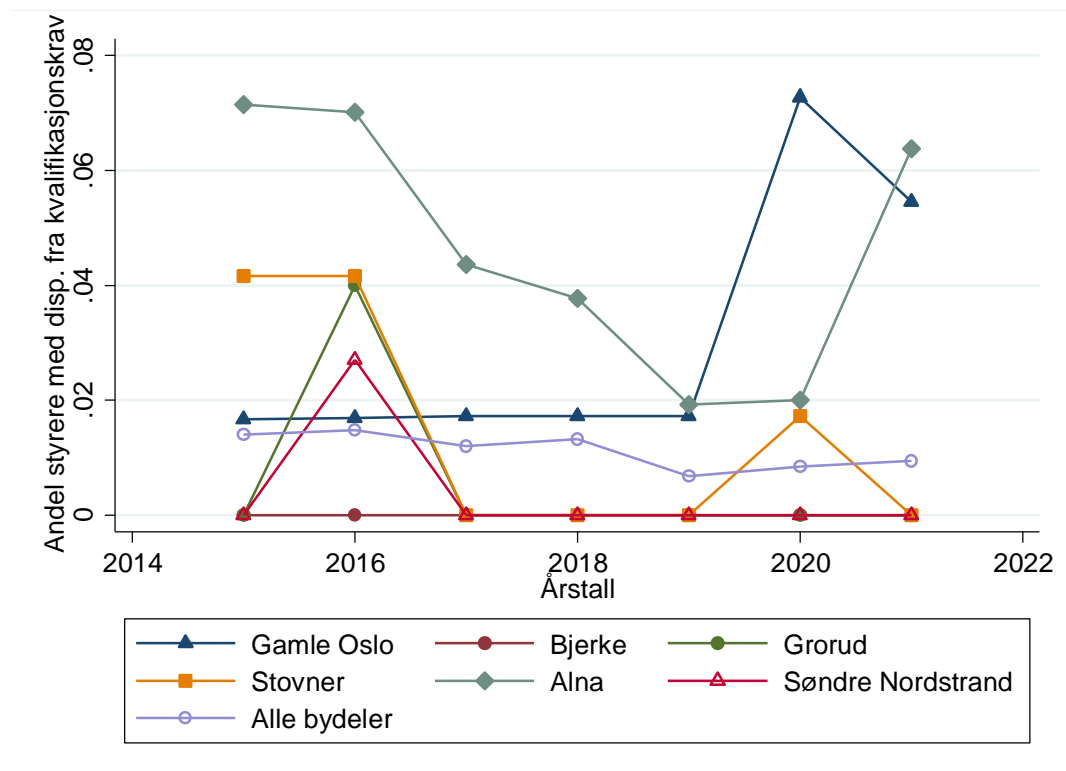
Figur 9: Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning. 6 bydeler og Oslo. 2015- 2021.



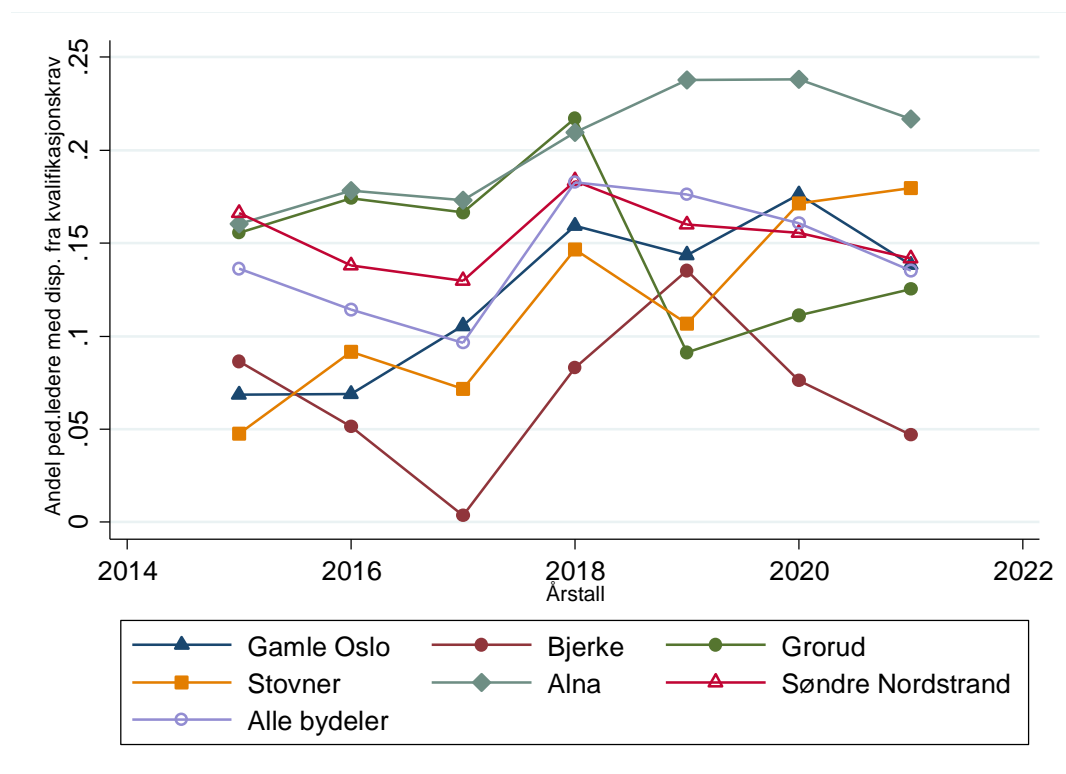
Barnehageloven regulerer kompetansekravene til styrere og pedagogiske ledere. Det er likevel rom i loven til å gi dispensasjon fra kompetansekravene. BASIL-registreringen gir oss muligheten til å analysere andelen av styrere og pedagogiske ledere som får dispensasjon fra kvalifikasjonskravene, enten midlertidig eller på fast basis. For styrerne ser vi fra Figur 10 at denne andelen er lav. De aller fleste styrerne møter disse kvalifikasjonskravene. Gjennomsnittet i Oslo ligger på omtrent 1 prosent. Denne andelen hopper litt opp og ned på bydelsnivå, men sett perioden under ett er andelen høyest i Gamle Oslo og Alna. For Stovner, Grorud, Bjerke og Søndre Nordstrand møter alle styrerne kvalifikasjonskravene i flere av årene.

For pedagogiske ledere er det en høyere andel som har fått dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i perioden. Det er heller ingen klar trend gjennom perioden og andelen hopper litt opp og ned. For Oslo som helhet ligger denne andelen på i overkant av 13 prosent både i starten og mot slutten av perioden. Andelen med dispensasjon er ganske klart høyere i Alna de siste årene, mens den er lavest i Bjerke. De andre fire bydelene ligger ganske nært snittet for Oslo. Stovner bydel har en økende trend gjennom perioden.

Figur 10: Andel styrere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven



Figur 11: Andel pedagogiske ledere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven.



BASIL-registreringen gir ganske god oversikt over kompetansen i hver enkelt barnehage, både når det gjelder styrere, pedagogiske ledere, grunnbemanningen og personale som benyttes mot minoritetsspråklige og barn som får styrket tilbud. Vi har forsøkt å oppsummere all denne kompetansen i de kommende to tabellene. Denne tabellen gir mye informasjon. Gjennomsnittet for hele Oslo er i kolonnen helt til høyre, mens hver enkelt bydel er i kolonne 1-6.

Fra Tabell 1 Tabell 1: Utdanningsnivå for ansatte i barnehage. Styrere, pedagogiske ledere og annen grunnbemanning. ser vi for det første at i alle bydelene har alle styrere barnehagelærerutdanning, utdanning som tilsvarer kravene for pedagogisk leder/styrer eller annen relevant tilleggsutdanning. Fordelingen mellom de kategoriene varierer litt mellom bydelene.

For pedagogiske ledere er det litt større forskjeller, men også her er andelen som enten er barnehagelærere, utdanning som tilsvarer kravene for pedagogisk leder, eller har tilleggsutdanning høy i alle bydelene. Andelen som innehar en av disse tre kategoriene varierer fra 80,2 prosent i Alna til 94 prosent i Bjerke. I Oslo samlet sett er denne andelen på 87,9 prosent. Alle andre bydeler enn Bjerke har lavere andel enn dette.

Annen grunnbemanning er dermed den delen av grunnbemanningen som ikke inngår i pedagogisk leder og styrer. Her er den største kategorien «annen bakgrunn». I Oslo har 60 prosent av ansatte innenfor annen grunnbemanning «annen bakgrunn» enn de sju nevnte kategoriene. Andelen varierer fra 54,7 prosent i Gamle Oslo til 64,4 prosent i Stovner.

Tabell 1: Utdanningsnivå for ansatte i barnehage. Styrere, pedagogiske ledere og annen grunnbemanning.

	Grorud	Stovner	Alna	Bjerke	Søndre Nordstrand	Gamle Oslo	Alle bydeler
<u>Styrere:</u>							
Barnehagelærer	74	66,7	58,7	54,1	53,9	55,2	57,6
Pedagogisk leder	0,4	0	3,5	6	7,4	3,4	5,5
Relevant tilleggsutdanning	24,9	33,3	26,4	40	38,6	40,9	36,2
Annen pedagogisk utdanning	0	0	0	0	0	0,07	0,3
Universitet og høyskole	0	0	0	0	0	0	0,1
Barne- og ungdomsarbeider	0	0	0	0	0	0	0
Fagarbeider	0	0	0	0	0	0	0
Annen bakgrunn	0	0	1,3	0	0	3,2	0,2
<u>Pedagogiske ledere:</u>							
Barnehagelærer	75,1	70	71,9	79,1	68,2	80,3	74,4
Pedagogisk leder	1,3	3,8	1,6	4	6,5	1,8	3,5
Relevant tilleggsutdanning	8,2	9,6	6,7	10,9	10,7	10	10
Annen pedagogisk utdanning	4,9	5,6	6,8	1,4	3,9	3,6	4,5
Universitet og høyskole	4	1,1	1,1	1,8	2,2	0,7	2
Barne- og ungdomsarbeider	4,9	3,8	5,6	1,8	3,5	1,4	2,3
Fagarbeider	0	0	0,4	0,7	1	0,3	0,5
Annen bakgrunn	1,5	7,1	6	0,4	4	1,8	2,9
<u>Annen grunnbemanning:</u>							
Barnehagelærer	0	1,1	0	0,4	0	0	0,2
Pedagogisk leder	0	0	0,3	0	0	0,3	0,07
Relevant tilleggsutdanning	0	0	0,3	0	0	0,3	0,05
Annen pedagogisk utdanning	1,9	0,2	6,7	4,3	1,7	3,1	4,3
Universitet og høyskole	2,2	0	1,6	2,9	2,9	2,9	5,2
Barne- og ungdomsarbeider	35,5	31,2	29,1	30,8	24,9	32,2	25,3
Fagarbeider	2,2	3,2	4,1	3,7	7,4	6,5	4,4
Annen bakgrunn	58,2	64,4	57,9	58	63,1	54,7	60,1

For ansatte som jobber med styrket tilbud til minoritetsspråklige og styrket tilbud til barn med behov for ekstra ressurser varierer også kompetansen mye. Det er verdt å nevne at antallet som

er kategorisert som ansatte som jobber med styrket tilbud mot minoritetsspråklige barn er lavt og derfor blir variasjonen stor. Det er imidlertid flere ansatte i kategorien av ansatte som jobber med styrket tilbud til barna med behov for ekstra ressurser. Kategoriene med flest ansatte her er barnehagelærere, annen pedagogisk utdanning og annen bakgrunn. Grorud og Bjerke har en svært lav andel ansatte i gruppen «annen bakgrunn» mens andelen er svært høy i Alna og Gamle Oslo. Bjerke har en veldig høy andel innenfor kategoriene barnehagelærer, pedagogisk leder eller annen pedagogisk utdanning (90 prosent). Også Grorud skiller seg ut med høy andel her, særlig annen pedagogisk utdanning.

Tabell 2: Utdanningsnivå for ansatte i barnehage. Styrket tilbud til minoritetsspråklige og styrket tilbud til barn med ekstra ressurser

	Grorud	Stovner	Alna	Bjerke	Søndre Nordstrand	Gamle Oslo	Alle bydeler
<i>Styrket tilbud mot minoritetsspråklige:</i>							
Barnehagelærer	0	0	100	50	0	0	31,5
Pedagogisk leder	0	0	0	0	0	0	0,7
Relevant tilleggsutdanning	0	0	0	16,7	0	0	3,6
Annen pedagogisk utdanning	100	0	0	33,3	0	18,3	15,9
Universitet og høyskole	0	0	0	0	34,6	0	11,7
Barne- og ungdomsarbeider	0	0	0	0	0	0	0
Fagarbeider	0	0	0	0	0	0	0
Annen bakgrunn	0	0	0	0	0	0	0
<i>Styrket tilbud mot barn med ekstra behov:</i>							
Barnehagelærer	18,4	22,7	13,7	27	14,9	15,3	21,4
Pedagogisk leder	0	0	0	0	0,6	1,2	1,1
Relevant tilleggsutdanning	0	4,9	2,9	9,8	5,7	7,3	3,7
Annen pedagogisk utdanning	64,5	21,7	24,8	53,6	31,4	27	35,6
Universitet og høyskole	2,3	12,3	9,2	3,1	12,5	7,5	9,7
Barne- og ungdomsarbeider	6,9	7,4	14,1	0,9	8,3	3,5	4,1
Fagarbeider	1,8	2	2,6	0	0	0	0,8
Annen bakgrunn	6	29	32,8	5,6	26,6	37,4	23,6

Denne delen av analysene har avdekket at det er kompetanseforskjeller mellom bydelene i Oslo. Bjerke skiller seg ut med høy kompetanse blant de bydelene som er inkludert i

prosjektet. Også Gamle Oslo kommer godt ut i en del av sammenligningene. På den andre siden av skalaen er Alna som kommer ut med lav kompetanse på disse målene, og delvis også Stovner. Vi skal komme tilbake til en sammenligning av kompetanse med andre variabler i denne rapporten.

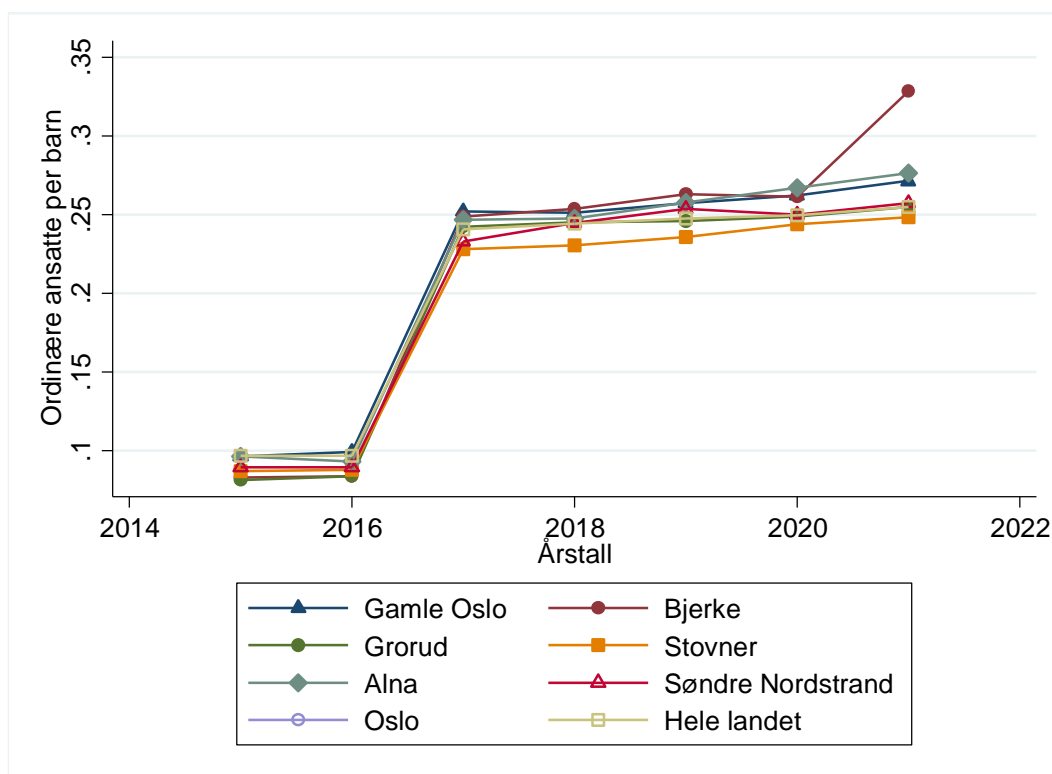
Hvordan varierer kompetansen i barnehagene mellom bydeler og over tid?

- Det er flere måter å måle kompetanse på i barnehagene. Vi har analysert forskjeller i utdanningsnivå samt fritak fra kompetansekravene.
- Bydelene skiller seg ikke systematisk fra resten av Oslo når det gjelder verken kompetanse eller utdanningsnivå. Noen bydeler har «bedre» kompetanse enn gjennomsnittet for Oslo, mens andre har «dårligere» kompetanse.
- Bydel Alna har flere ansatte med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene. Denne andelen har de siste årene vært lav i bydel Bjerke og Grorud.
- Målt i utdanningsnivå kommer også bydel Bjerke ut med høyt utdanningsnivå, delvis sammen med Grorud. Lavere utdanningsnivå finner vi for eksempel i bydelene Alna og Stovner.
- Vi har målt utdanningsnivået både i ordinært tilbud og for ansatte som jobber med styrket tilbud og minoritetsspråklige.

4.3. Ressursbruk i barnehagene

Ressursbruk i barnehagene kan måles på flere måter og vi kommer til å vise flere mål på ressursbruk i denne rapporten. For det første er det ressurser i form av økonomi. Da snakker vi ofte om enhetskostnader til ulike formål. For det andre er det snakk om realressurser, som er et mål på hva man får ut av ressursbruken, slik som antall pedagoger per barn eller antall ansatte per barn med behov for styrket tilbud. Dette delkapitlet tar utgangspunkt i statistikk både fra KOSTRA og fra BASIL. Vi starter med å se på generell voksentetthet, barnehagestruktur og andelen private barnehager, før vi ser på mer direkte mål på ressursbruk.

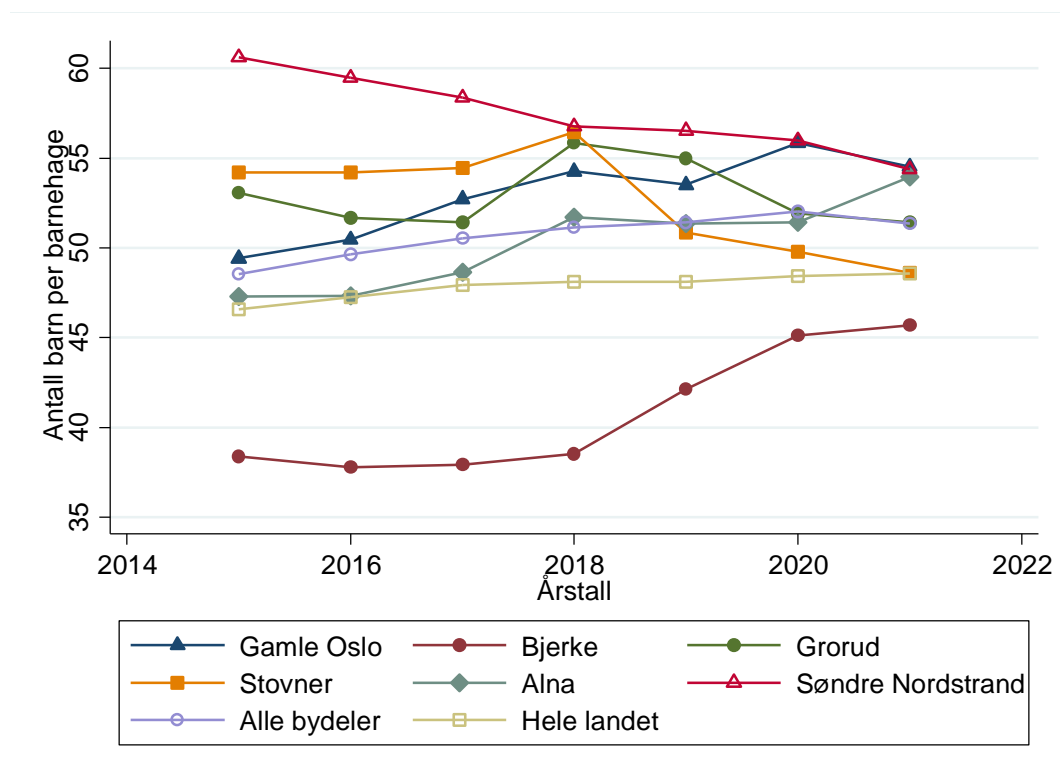
Figur 12: Andel ansatte per barn i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt.



Figur 12 viser at antall ordinære ansatte per barn varierer svært lite mellom bydelene. Dette er en svært regulert størrelse og resultatene er ikke overraskende. Det ser imidlertid ut til å være en svak økende trend gjennom perioden. Andelen er lavest i Stovner og høyest i Bjerke, men forskjellen er som nevnt svært liten.

Gjennomsnittlig barnehagestørrelse varierer en god del mellom bydelene i Oslo, men Figur 13 viser en klar tendens til konvergens i perioden. I Søndre Nordstrand er antall barn per barnehage i 2021 like under 55 barn, mens den i Bjerke er på 46. Forskjellen i barnehagestørrelse mellom disse bydelene i 2015 var på nesten 25 barn. For landet som helhet er gjennomsnittsstørrelsen på 48 barn, mens den i Oslo er 52.

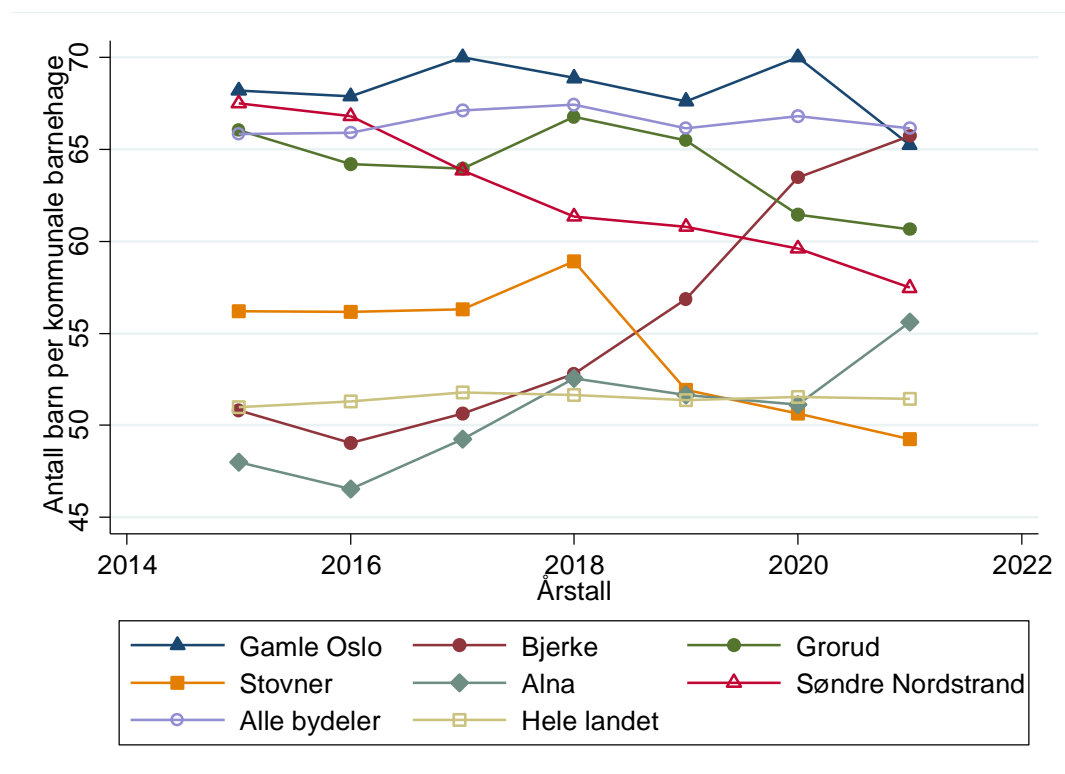
Figur 13: Antall barn per barnehage i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt



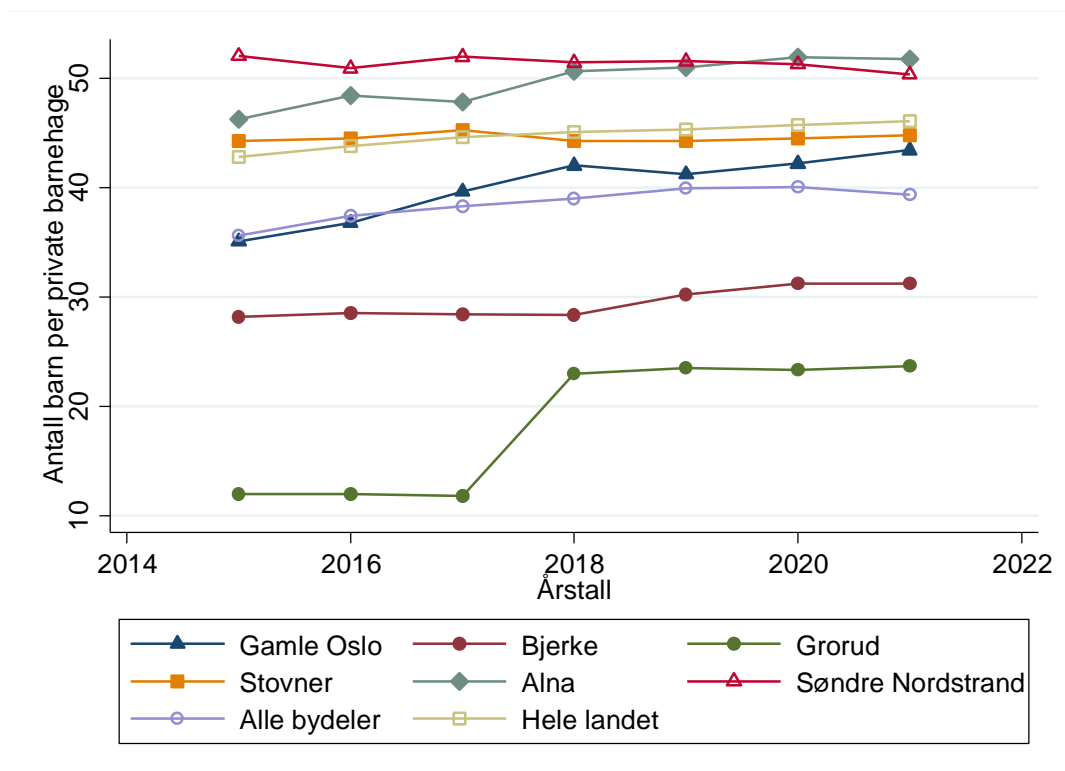
Figur 14 og Figur 15 viser gjennomsnittlig barnehagestørrelse for henholdsvis private og kommunale barnehager. Det er veldig tydelig at kommunale barnehager i gjennomsnitt er større enn private. Dette har sannsynligvis å gjøre med at det finnes en del svært små private barnehager (familiebarnehager). Det er også verdt å kommentere at i 2021, så har alle bydelene i prosjektet færre antall barn per barnehage enn gjennomsnittet for Oslo. Stovner og Alna har de minste barnehagene målt i antall barn, mens det er flest barn per kommunale barnehage i Bjerke og Gamle Oslo.

For private barnehager er gjennomsnittsstørrelsen klart lavest i Grorud. Også Bjerke har lavere gjennomsnittsstørrelse enn for Oslo samlet. I Grorud og Søndre Nordstrand er det flest barn per private barnehage.

Figur 14: Antall barn per kommunale barnehage



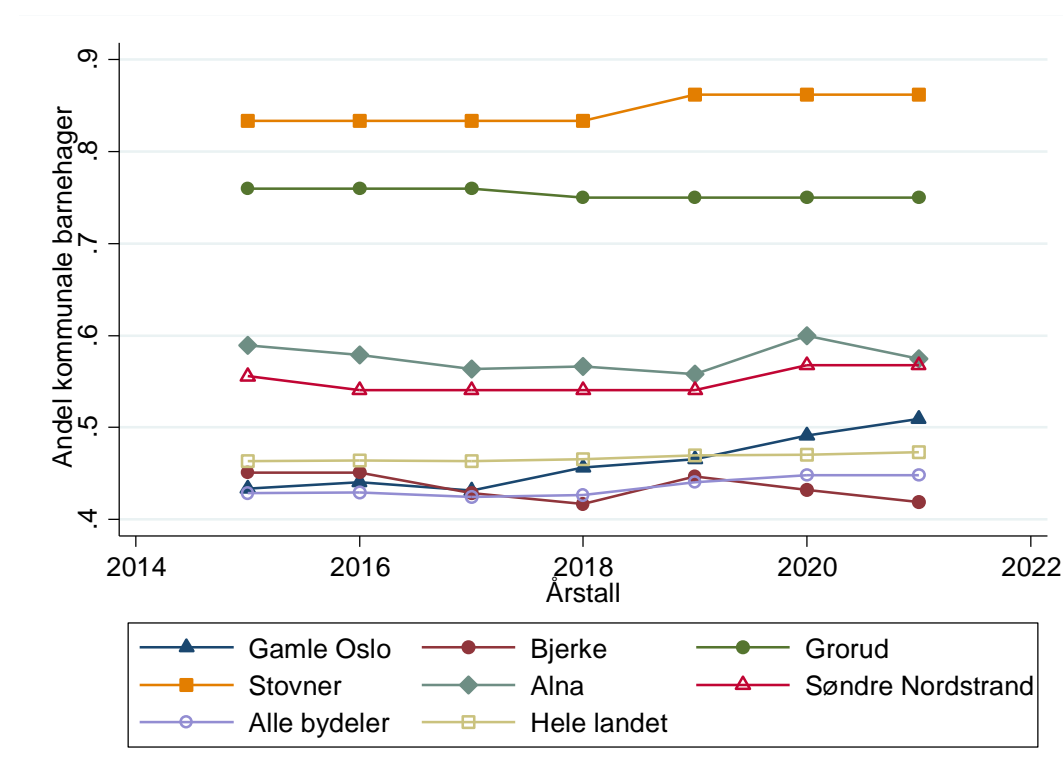
Figur 15: Antall barn per private barnehage



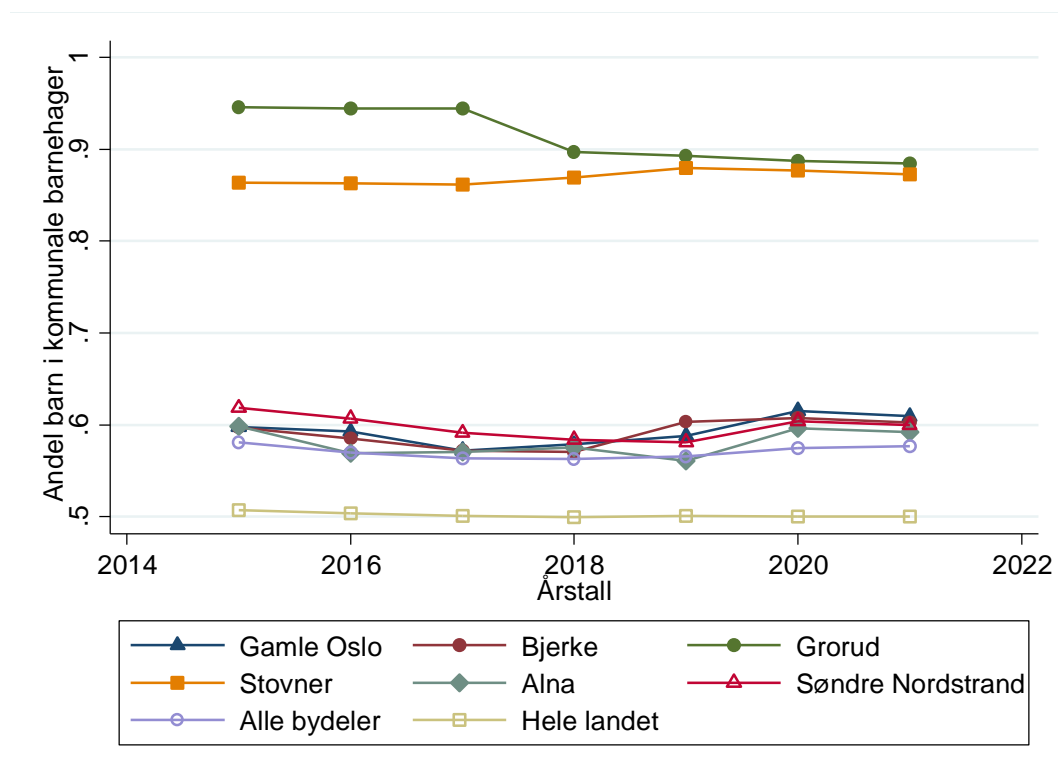
Det er også stor forskjell mellom bydelene om hvor stor del av barnehagetilbudet som er privat eller offentlig. I Stovner og Grorud er en stor del av barnehagetilbudet kommunalt, mens gjennomsnittet for Oslo og for landet som helhet er like i underkant av 50 prosent. Kun Bjerke bydel har lavere enn 50 prosent kommunale barnehager.

Siden vi har sett at mange private barnehager er små, er det også relevant å se på andel av barnehagebarna som går i kommunal barnehage. For landet som helhet går omtrent halvparten i kommunale barnehager. I Oslo er andelen litt høyere. I fire av seks bydeler er andelen barn i kommunale barnehager omtrent på 60 prosent og forskjellene mellom dem er små over tid. I Grorud og Stovner går imidlertid nesten 90 prosent av barna i kommunal barnehage.

Figur 16: Andel kommunale barnehager



Figur 17: Andel barn i kommunale barnehager



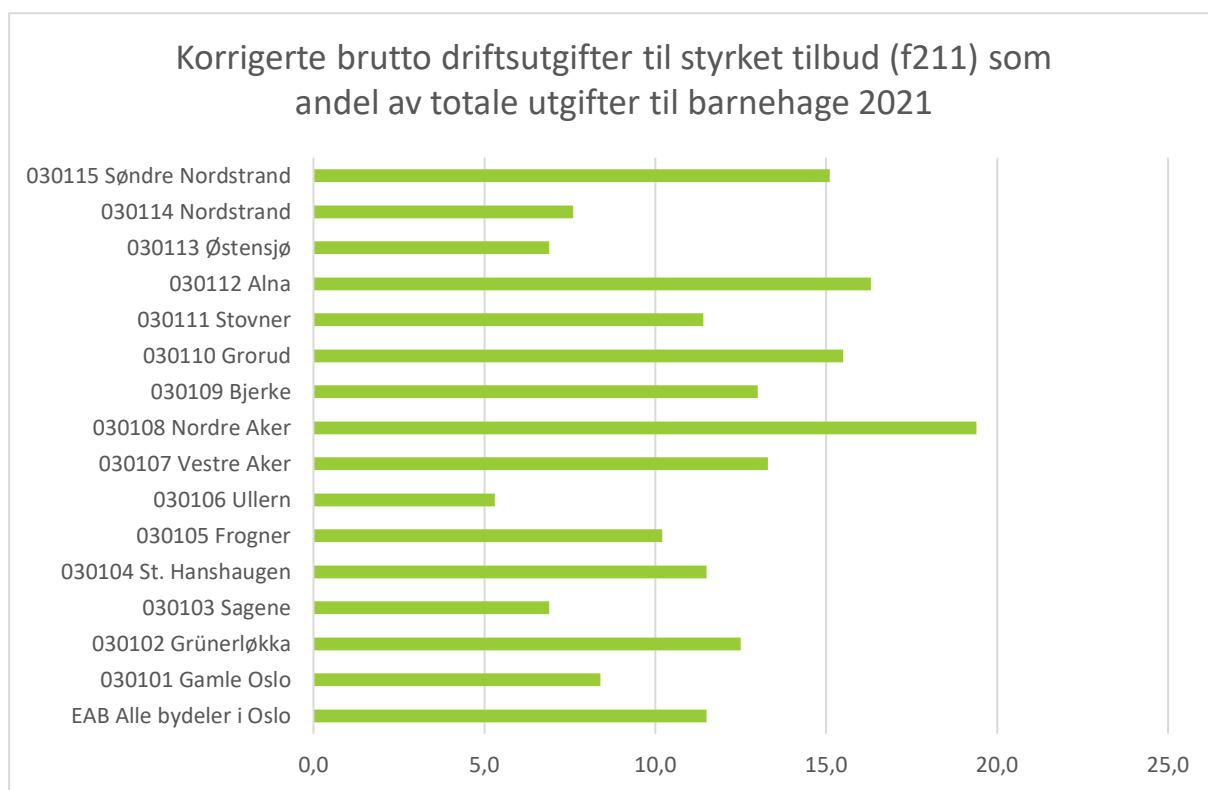
Vi har så langt i dette delkapitlet studert selve strukturen i barnehagetilbudet i bydelene. Dette vil si størrelse og fordeling mellom private og kommunale tilbud. I de neste tabellene og figurene skal vi se mer på den økonomiske ressursbruken.

Dette prosjektet omhandler barn med særskilte behov. Dette er en mangfoldig gruppe, men det er liten tvil om at en stor del av denne gruppen kommer inn under ressursbruken til styrket tilbud (funksjon 211). Figur 18 analyserer forskjellen mellom alle bydelene i Oslo i hvor stor del av ressursene som brukes til styrket tilbud. Den bydelen som i 2021 hadde høyest andel av ressursene til denne funksjonen var Nordre Aker, som ikke er en del av dette prosjektet. Ressursbruken i bydelene som inngår i våre prosjekter har alle bortsett fra Gamle Oslo en høy andel av ressursbruken til styrket tilbud. Både Søndre Nordstrand, Alna og Grorud bruker en høy andel av ressursene til styrket tilbud (over 15 prosent). I Gamle Oslo er denne andelen på rundt 8 prosent, i underkant av 12 prosent i Stovner og omtrent 13 prosent i bydel Bjerke.

Dette sier ikke noe om mengden av ressurser som brukes på barn med særskilte behov, men det sier noe om prioriteringene i bydelene. Denne prioriteringen kan være fordi man har et ønske om å bruke mye ressurser på denne gruppen, men sannsynligvis også fordi behovet er veldig høyt i disse byene. Som diskutert innledningsvis, legger inntektssystemet i Norge opp til en

omfordeling av ressurser basert på levekårsforskjeller og kriteriesystemet i Oslo kommune bygger opp under samme tankegang. Dermed er det slik at bydelene i Oslo med store behov vil ha mer ressurser til å løse disse behovene, dersom kriteriesystemet er rettferdig rigget. Som vi skal se i analysene senere er det resultater som kan tolkes i den retning at bydelen med størst behov ikke får omfordelt nok ressurser til å gi et like godt tilbud til barna som trenger ekstra ressurser.

Figur 18: Korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud som andel av totale utgifter til barnehage

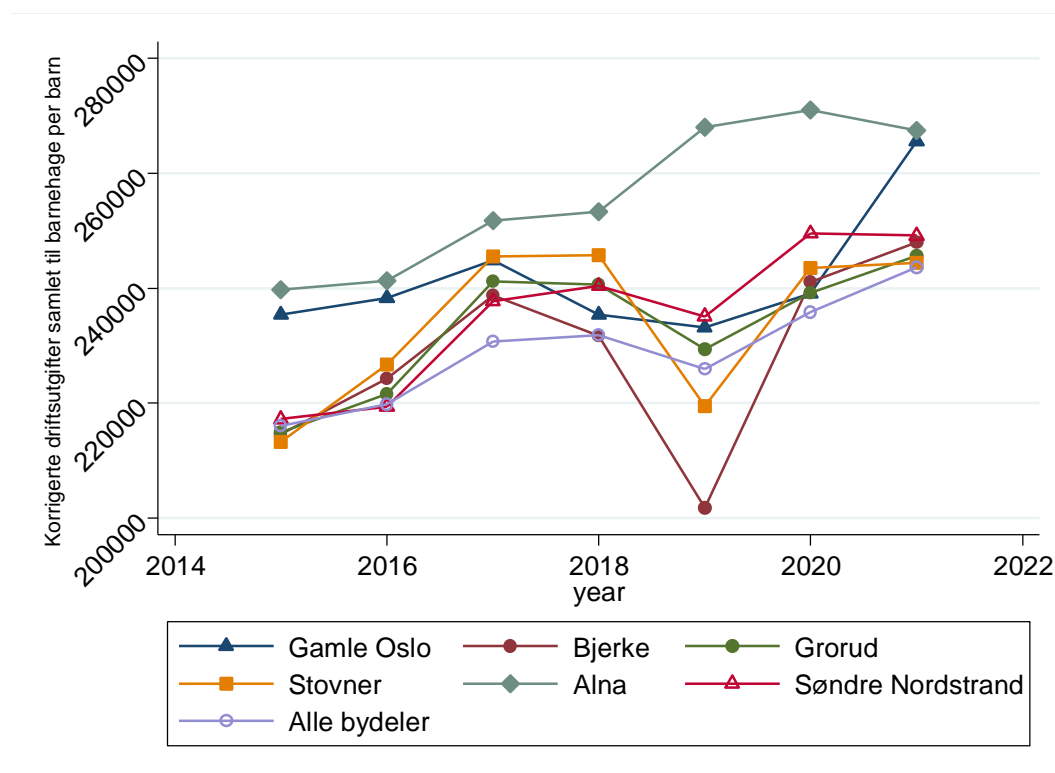


Samlet ressursbruk i barnehage inkluderer ressursbruk til funksjon 201 førskole, 211 styrket tilbud til førskolebarn og funksjon 221 førskolelokaler og skyss. Dette er dermed samlet ressursbruk til det pedagogiske tilbudet og andre utgifter slik som lokaler.

Alna ligger gjennom periodene litt høyere enn de andre bydelene på ressursbruk. Også Gamle Oslo ligger høyere enn de andre det siste året. Bortsett fra dette er enhetskostnadene ganske jevne mellom bydelene. Dersom vi splitter opp utgiftene og kun ser på utgifter til styrket tilbud (f211) per barn, er forskjellene større som vi ser fra Figur 20. Høyest utgifter finner vi i Alna, mens lavest utgifter er i Gamle Oslo. Her ser vi også en tendens til divergens i perioden, særlig fra 2018 til 2021. Det er også verdt å se på utviklingen i Stovner de siste årene, med en tydelig

reduksjon i enhetskostnadene fra 2017 til 2021. Regnet i 2021-priser har enhetskostnadene blitt redusert fra omtrent 42 000 til under 28 000 per barn.

Figur 19: Korrigerte driftsutgifter til barnehage per barn i 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2022



Forskjellen mellom Figur 20 og Figur 21 motiverer for en diskusjon om organisering av de spesialpedagogiske ressursene. Vi har ovenfor diskutert forskjellene mellom bydelene i ressursbruk til styrket tilbud per barn i barnehagen. Figur 21 fremstiller ressursbruken til styrket tilbud litt annerledes, nemlig per barn som får styrket tilbud i stedet for totalt antall barn. I Figur 20 ligger gjennomsnittet for Oslo lavt i figuren og alle bydelene bortsett fra Gamle Oslo har høyere andel per barn. I Figur 21 derimot ligger Oslo nesten høyest i figuren. Det er kun Grorud som har høyere utgift per barn som får ressurser. Gamle Oslo, som har klart lavest ressursbruk per barn, har middels ressursbruk per barn som får ressurser. Alna har høy ressursbruk per barn, men ikke når man regner per barn som får ressurser. Enkelte bydeler konsentrerer ressursene mer per barn, mens i andre bydeler spres ressursene over flere barn. Dette kan tolkes som to ulike måter å organisere det spesialpedagogiske arbeidet på, nemlig å hjelpe de barna som trenger mest hjelp mye, eller at flere barn skal få nytte av de spesialpedagogiske ressursene, men med mindre ressurser per barn. Uansett ser det ut til at bydelene i dette prosjektet bruker

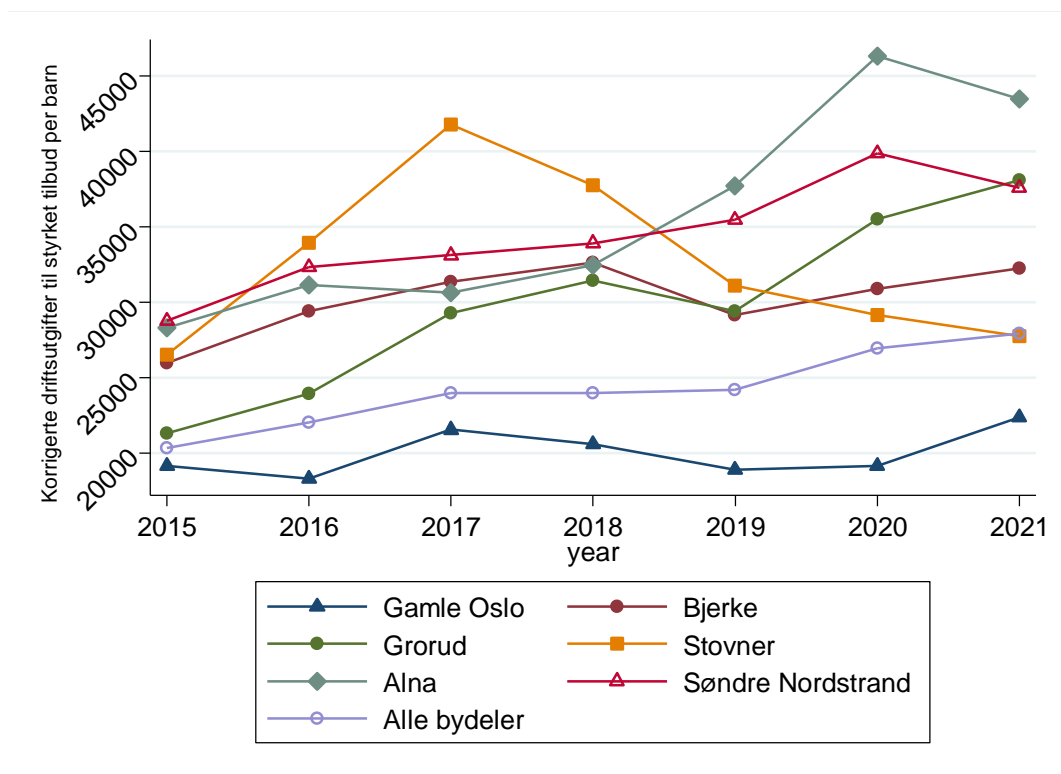
mye ressurser på styrket tilbud, men at hvert barn med vedtak eller styrket tilbud får færre ressurser enn tilsvarende barn i andre bydeler.

Årsaken til forskjellene kan være flere, men vi kan peke på tre mulige forklaringer.

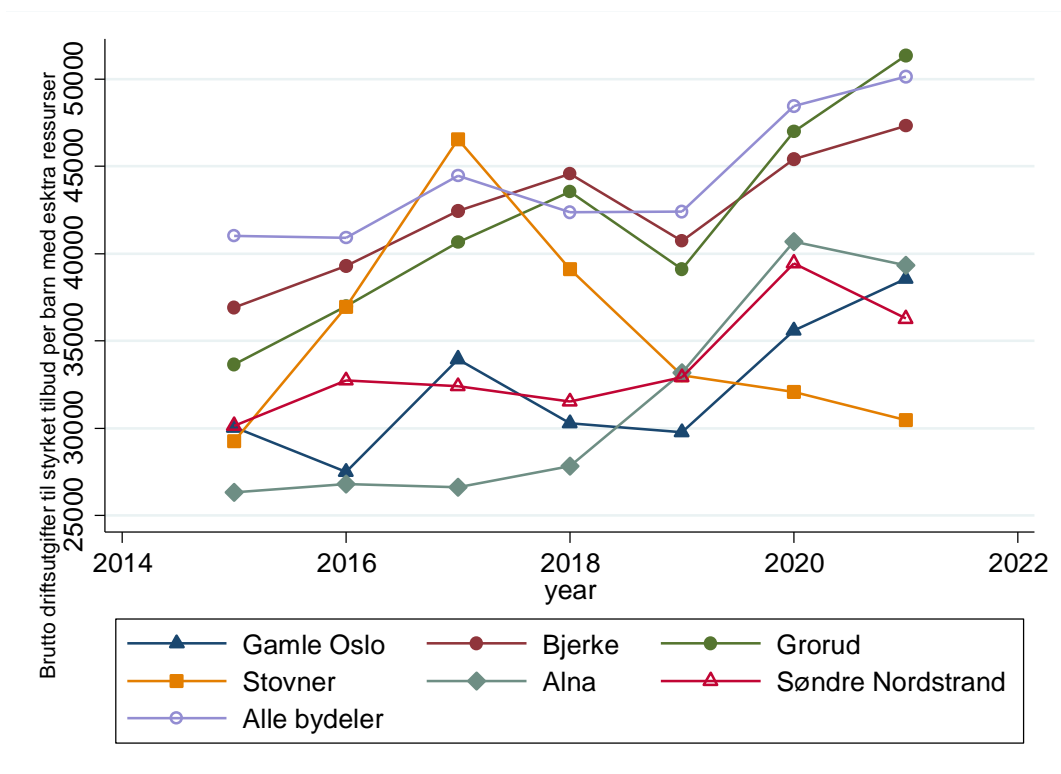
1. Begrenset mengde ressurser må spres over flere barn dersom mange barn har spesialpedagogisk behov. Det er en budsjettbeskrankning som gjør at man må organisere ressursene til styrket tilbud på flere barn. Denne tolkningen tyder på at det omfordeles for lite ressurser til bydelen til å gi et like godt tilbud til barn med særskilte behov som andre steder i Oslo.
2. Barnehagene i noen bydeler har en policy om å hjelpe barna med størst behov gjennom å tilby mye ressurser, mens barn med mindre behov får mer hjelp gjennom det ordinære barnehagetilbudet. Behovet per barn kan også være lavere.
3. Når man har flere barn med tilsvarende behov kan man organisere tilbudet mer effektivt, som for eksempel i grupper i stedet for en-til-en. Ressursbruket per mottaker blir dermed mindre.

Vi har ingen data til å evaluere disse mulige forklaringene, men understreker at forskjellene mellom figur 20 og 21 er påfallende og viktig å studere videre. Vi kommer tilbake til flere analyser som belyser denne forskjellen i kapittel 5.

Figur 20: Korrigerte driftsutgifter til styrket tilbud per barn. 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2022

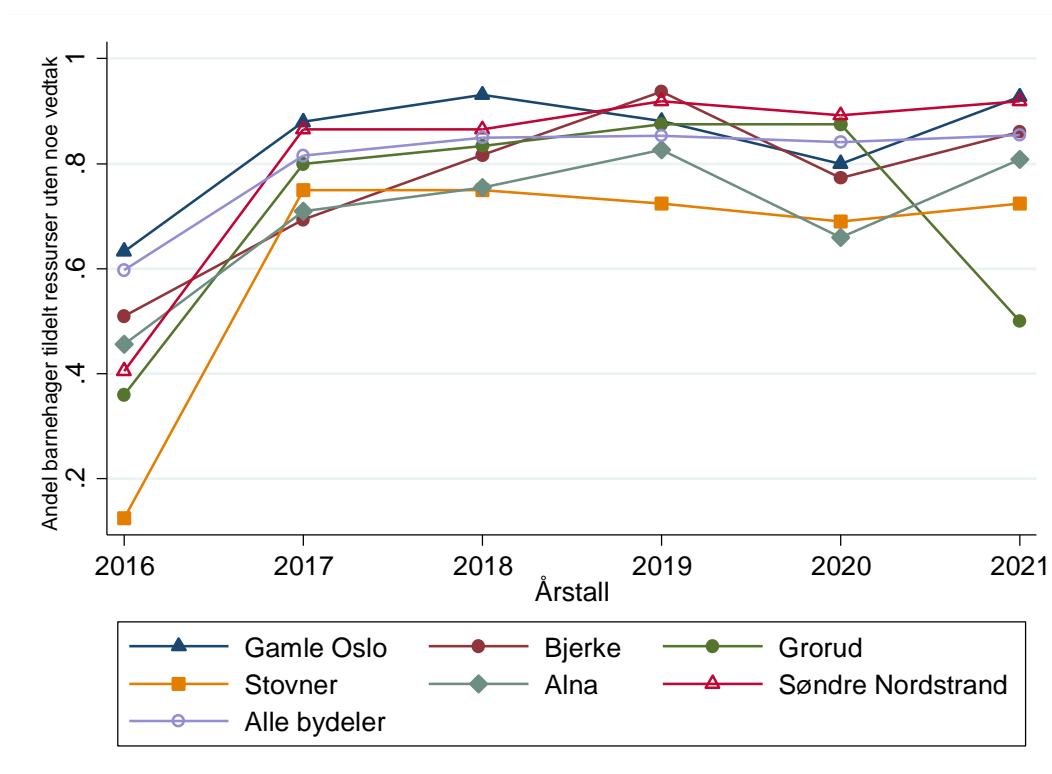


Figur 21: Brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn som får ekstra ressurser. 6 bydeler og Oslos gjennomsnitt. 2015-2021.



Figur 22 viser at en høy andel av barnehager har fått tildelt ressurser til arbeid med basisgrupper med utvidet behov for tilpasninger eller tilrettelegging, men som ikke har fått vedtak etter §31, §37 eller §38. Det er ikke store forskjeller mellom bydelene her, men Stovner ligger med en lav andel gjennom hele perioden, mens Bjerke har en høy andel. Forskjellen mellom disse to bydelene er på omtrent 20 prosentpoeng. Det er også flere måter å tolke denne forskjellen på. En årsak kan være at noen bydeler velger å prioritere å styrke det ordinære tilbudet for at færre barn skal få spesialpedagogisk hjelp. Forskjellen kan også skyldes at enkelte bydeler har benyttet mye ressurser på spesialpedagogisk hjelp og dermed ikke har nok ressurser til rådighet for styrket tilbud til andre barn uten vedtak. Det er i tillegg relevant å se denne figuren i sammenheng med diskusjonen av gråsonerbarn. Gråsonerbarna har ikke vedtak, men får ekstra tilrettelegging og vi ser fra figur 22 at de fleste barnehager får ressurser for barn som ikke har slike vedtak.

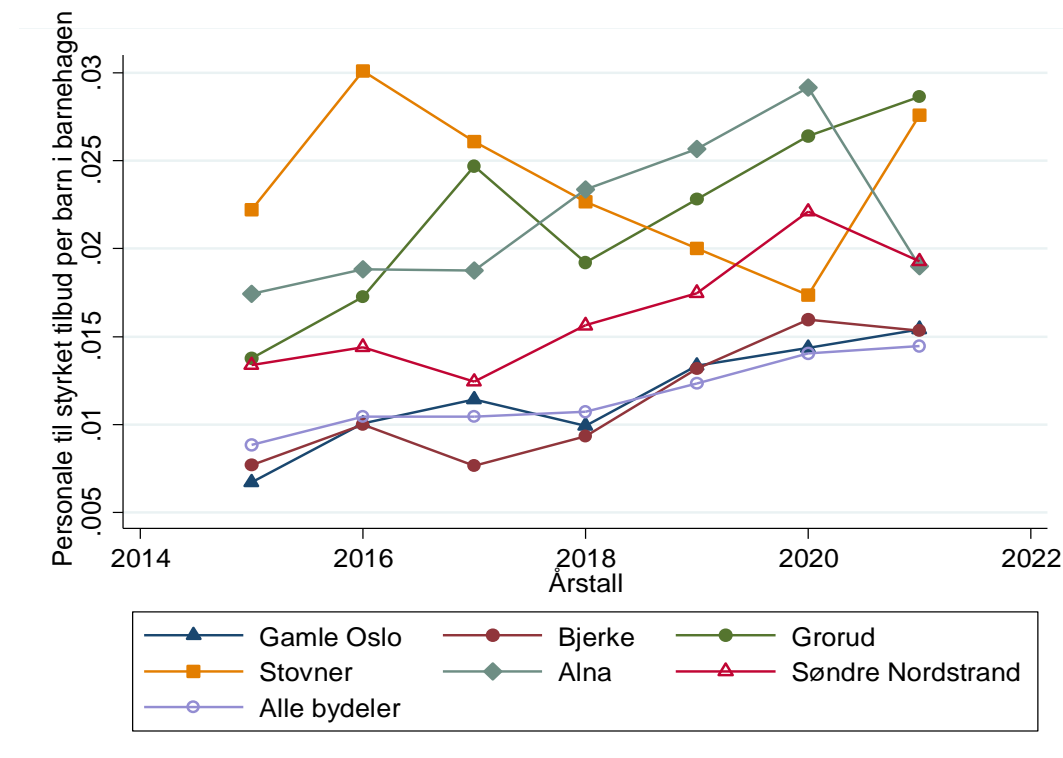
Figur 22: Andel barnehager som har fått tildelt ekstra ressurser for barn som ikke har vedtak.



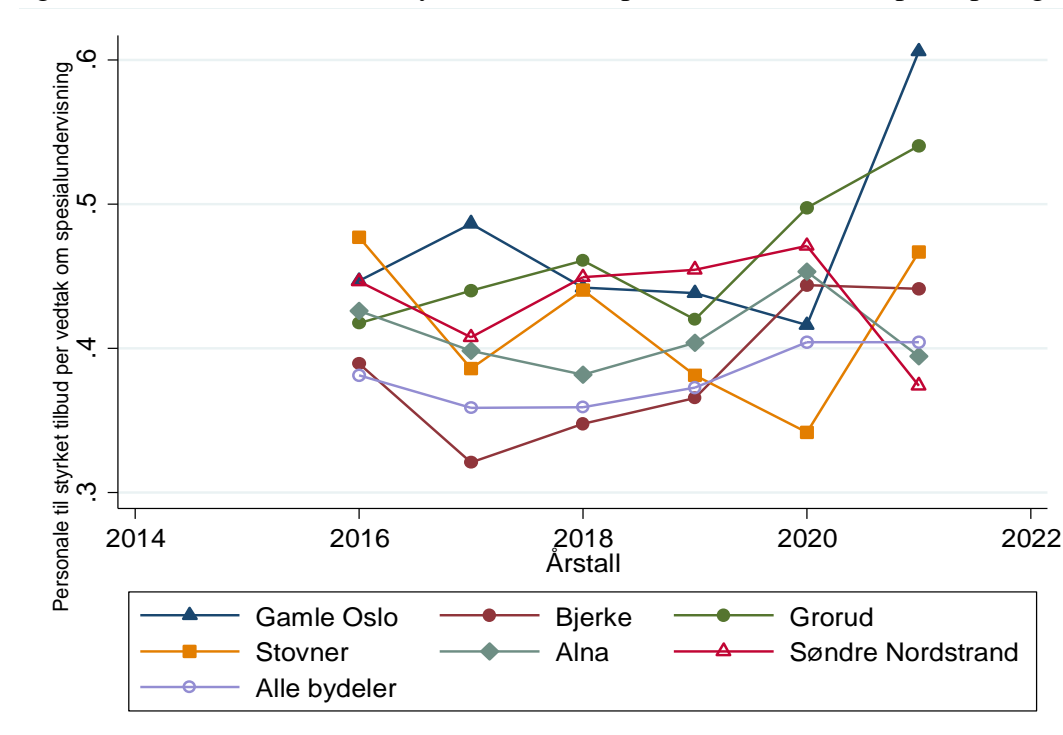
Nedenfor går vi over til å diskutere realressurser igjen. Figur 23 og Figur 24 viser personell som benyttes til styrket tilbud. I Figur 23 ser vi på ressursbruken per barn i barnehage, mens i Figur 24 er det ressursbruk per barn som mottar ressurser til styrket tilbud. Vi kjenner igjen mønsteret fra tidligere. Noen bydeler bruker mye ressurser samlet sett, men ikke like mye til styrkede tilbud for barn med vedtak eller ekstra behov. Forskjellen er ikke like tydelig som

forskjellen i driftsutgifter diskutert ovenfor. Vi har diskutert dette tidligere og kommer tilbake til det i kapittel 5. Datamaterialet gir også informasjon om årsverk til styrkede tilbud for minoritetsspråklige barn. Ressursene her er imidlertid så små at de gir lite mening å illustrere.

Figur 23: Personell til styrket tilbud per barn i barnehage



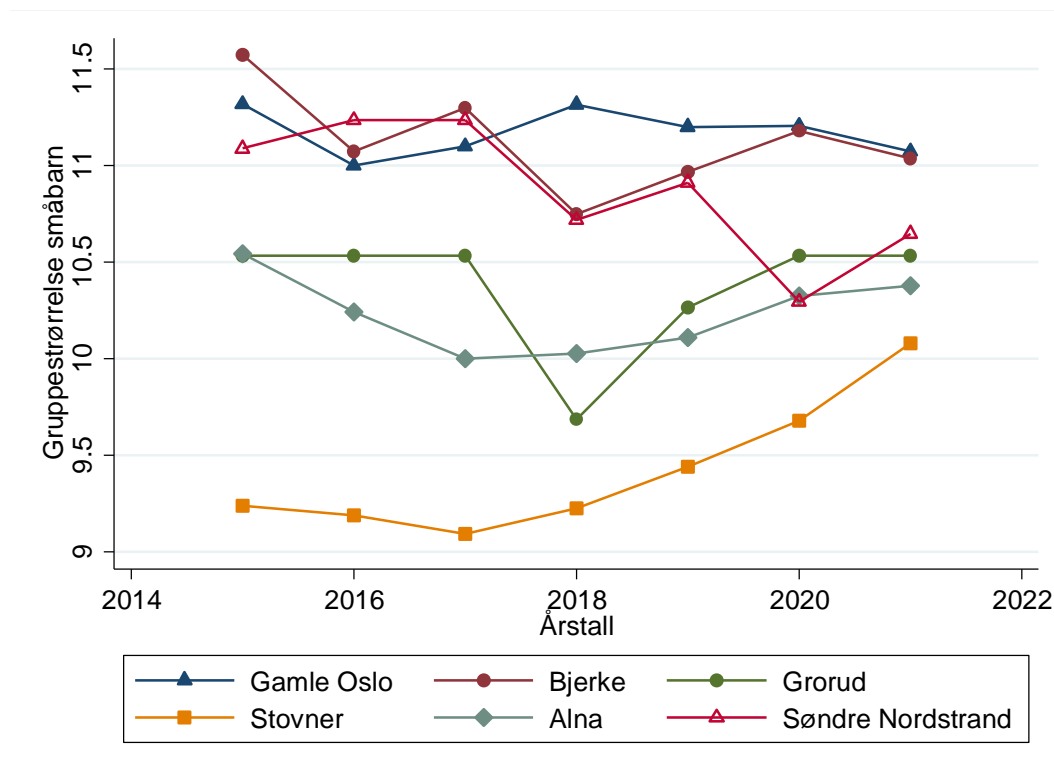
Figur 24: Personale til styrket tilbud per vedtak om spesialpedagogisk hjelp.



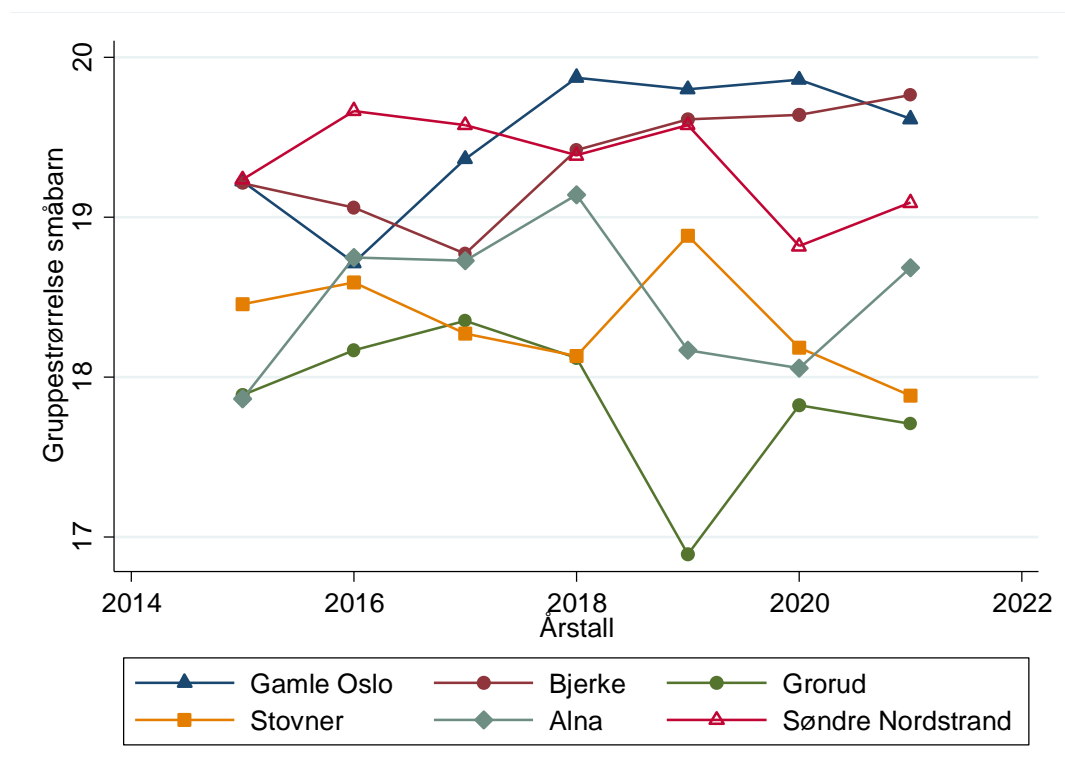
Det siste målet på ressursbruk vi skal se på her, er gruppestørrelse. Voksnettheten er ganske regulert for barnehagene, men de har likevel mer frihet i å justere hvor mange barn som er i samme gruppe (gitt at de oppfyller kravet om flere ansatte). Fra figurene 25-27 ser vi at gruppestørrelsen er mindre for små barn enn for store barn og at gruppene som har blandede aldersgrupper har antall barn et sted mellom småbarns- og storbarngruppene. Det varierer litt mellom bydelene om man har store eller små grupper for de aldersgruppene, men Stovner skiller seg ut med lav gjennomsnittlig gruppestørrelse i alle figurene og på motsatt side ser det ut til at gruppestørrelsen er høy i Gamle Oslo. Vi har tidligere sett at Stovner ikke har hatt veldig små barnehager, men at bydelen har en svært høy andel kommunale barnehager.

Samlet sett er det ingen klar trend i at gruppestørrelsen øker eller reduseres i perioden og det er heller ingen bydeler som på tvers av aldersgrupper har en tydelig trend. Vi ser at gruppestørrelsen for småbarn øker gjennom perioden i Stovner, men det er ikke tilfellet for de andre aldersgruppene. Det er også en klar tendens til konvergens for småbarnsgrupper, men det er ikke like tydelig for de andre aldersgruppene.

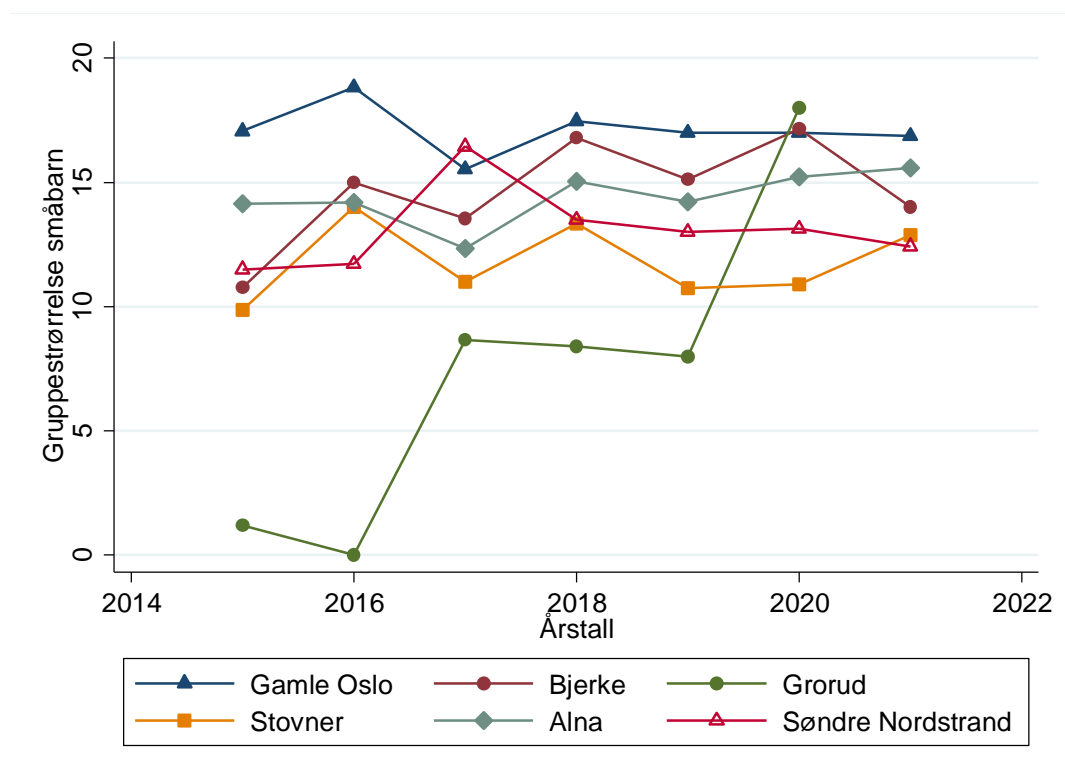
Figur 25: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i småbarnsgrupper.



Figur 26: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i storbarnsgrupper.



Figur 27: Gjennomsnittlig gruppestørrelse i blandede grupper.



Brukes det mer ressurser i bydelene vi studerer og har de andre prioriteringer?

- KOSTRA og BASIL gir begge kildene oversikt over ressursbruk i barnehagene og bydelene. Ressursbruk måles i finansielle ressurser, men også realressurser.
- Generell voksentetthet er ganske lik mellom bydelene og Oslos gjennomsnitt og også mellom bydelene i prosjektet
- Det er ganske stor forskjell i barnehagestørrelse mellom bydelene. Alle bydelene har lavere gjennomsnittsstørrelse i kommunale barnehager enn resten av Oslo. De kommunale barnehagene er minst i Stovner. De private barnehagene skiller seg ikke fra resten av Oslo i gjennomsnitt, men det er stor forskjell mellom bydelene i prosjektet. I Grorud er det lav gjennomsnittsstørrelse, under halvparten av for eksempel Alna og Søndre Nordstrand
- Bydelene i prosjektet har høy andel kommunale barnehager relativt til resten av Oslo. Andelene er høyest i Stovner og Grorud, mens Bjerke og Gamle Oslo har en andel omtrent på snittet for Oslo.
- Målt i driftsutgifter, bruker bydelene i prosjektet mer ressurser enn resten av Oslo, målt i ressursbruk per barn som går i barnehagen
- På den andre siden har bydelene mange barn som får ekstra ressurser. I gjennomsnitt brukes det mindre ressurser per barn som får ekstra ressurser i bydelene i dette prosjektet enn resten av Oslo.
- **Det brukes dermed mer ressurser samlet sett i bydelene i prosjektet *per barn totalt i barnehagen*, mens mindre ressurser *per barn som får ekstra ressurser*. Dette mønsteret finner vi både om vi måler i utgifter og i personell.**
- Det er forskjeller i gruppestørrelse. Gruppene er størst i Gamle Oslo og Bjerke, mens Stovner skiller seg ut med mindre grupper.

5. Diskusjon

Kapittel 4 har presentert mye kvantitativt materiale fra KOSTRA og BASIL i tillegg til en presentasjon av relevant litteratur på barnehager og arbeid med barn med særskilte behov. Dette kapitlet skal forsøke å sammenfatte mye av dette materialet ved å diskutere funnene så langt, men også gjøre ytterligere analyser som ser noen variabler eller kategorier i sammenheng.

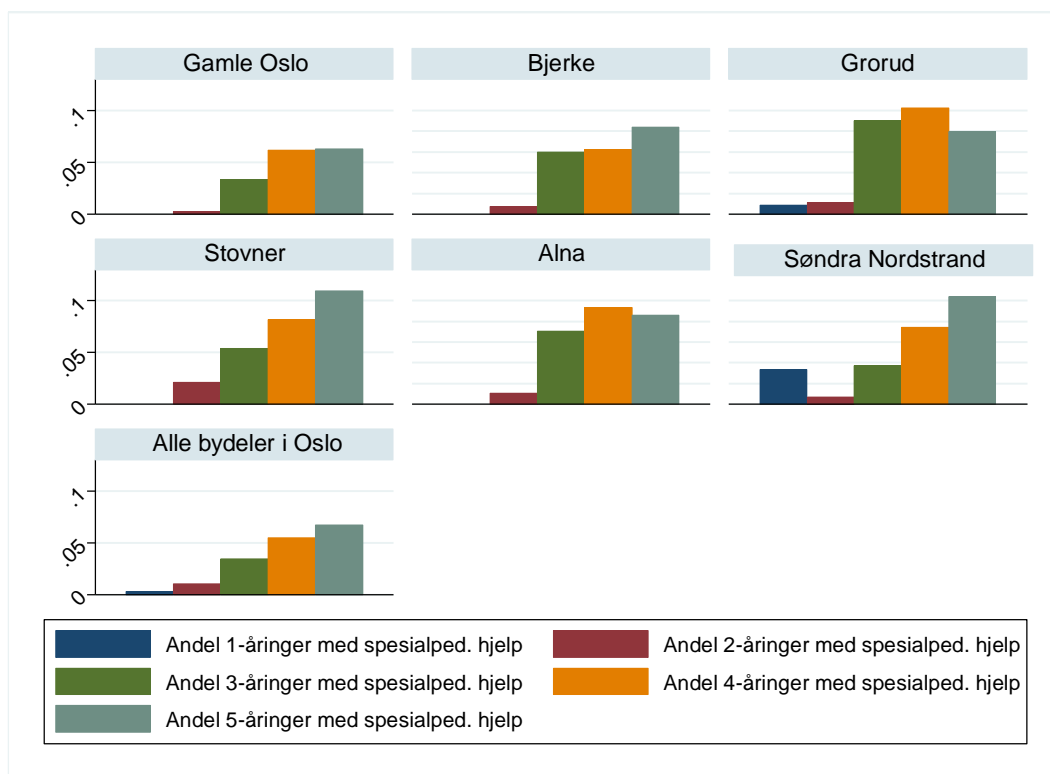
Det første punktet vil skal se på er å utvide analysen av utviklingen i barn med spesialpedagogisk hjelp i barnegruppen ved å se på andelen med spesialpedagogisk hjelp for årskull separat. I skolen er det mye diskusjon om tidlig innsats og at man ønsker å sette inn ressurser tidligere. Rambøll (2021) skisserte også dette som et av forbedringspotensialene for bydelene i dette prosjektet. I skolen er det mye diskusjon av at det er ønskelig å «snu kurven» som vil si at man ønsker relativt sett mer ressurser inn de første skoleårene og mindre de siste årene av grunnskolen. Dette er delvis overførbart til barnehagene. Ved å følge Mogstad og Rege (2009) for eksempel, så refererer de til betydningen av barnehagetiltak og jo senere man setter inn tiltak for å hjelpe vanskeligstilte barn, desto mindre effektive vil slike tiltak være.

Det er likevel ikke sikkert at det mest effektive er å sette inn mye ressurser for 0-2 åringer, siden mange vansker kommer til syne først etter noen år. Men det kan være en målsetning å forsøke å komme inn med mer ressurser tidligere. Ved å studere Figur 28 og Figur 29, kan vi se om det har skjedd en utvikling mellom 2016 og 2021.

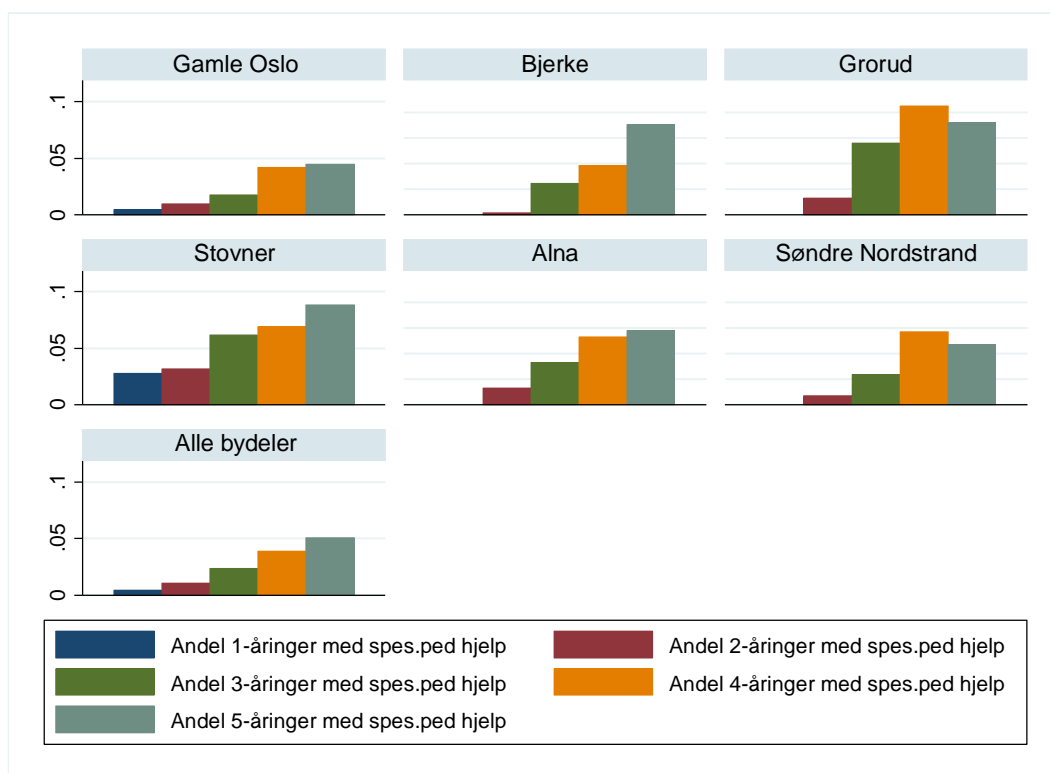
Dersom vi ser på alle bydeler i Oslo, ser det ikke ut til at man har lykket med å komme tidligere inn med ressursene. For noen bydeler ser imidlertid situasjonen ut til å være annerledes. For eksempel bydelene Grorud, Bjerke og Alna, ser vi at i 2021 har man en ganske høy andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp for 3-åringer og at denne andelen ikke øker noe særlig for 4-5-åringene. Dette var ikke situasjonen i 2016. Her ser det derfor ut til å ha vært en klar endring.

Sammen med dette ser vi fra kapittel 4 at disse tre bydelene også er kjennetegnet ved å gi mye ressurser per barn som får styrket tilbud. Det vil si at de setter inn mye ressurser på de barna som trenger det. Grorud og Bjerke er også kjennetegnet ved å ha høy kompetanse blant personellet som gir styrket tilbud.

Figur 28: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp per alderstrinn 2021.

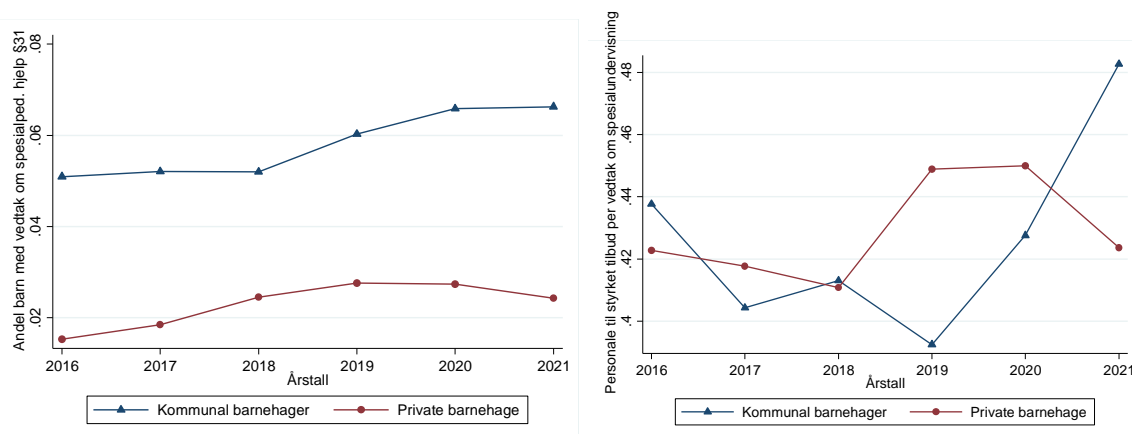


Figur 29: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp per alderstrinn 2016.



Nedenfor skal vi sammenligne utviklingen i spesialpedagogisk hjelp for ulike kategorier av barnehager. Her er det verdt å nevne at vi deler barnehagene etter kun ett kjennetegn. Det vil si at det er sannsynligvis mange andre kjennetegn ved barnehagene som også påvirker forskjellene. Vi må derfor være forsiktig i tolkningene. Et punkt vi kan se nærmere på, er å studere om det er ulik utvikling mellom kommunale og private barnehager. Vi studerer de seks bydelene samlet. Som vi har sett tidligere er andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen høyere i kommunale enn i private barnehager. Her kommer det også tydelig frem at denne forskjellen øker over tid. Forskjellene er også store. I tillegg ser vi fra panelet til høyre at kommunale barnehager de siste årene har økt ressursinnsatsen per barn som får vedtak om spesialpedagogisk hjelp. I 2021 er det første året (bortsett fra en liten forskjell første året) i perioden hvor kommunale barnehager bruker mer ressurser per barn med vedtak enn de private barnehagene. Det er imidlertid stor variasjon fra år til år her og vanskelig å tyde noen trend. Vi har også sett nærmere på de private barnehagene og delt dem opp i mindre grupper. Forskjellene holder seg og er ikke påvirket av at man for eksempel ekskluderer familiebarnehager.

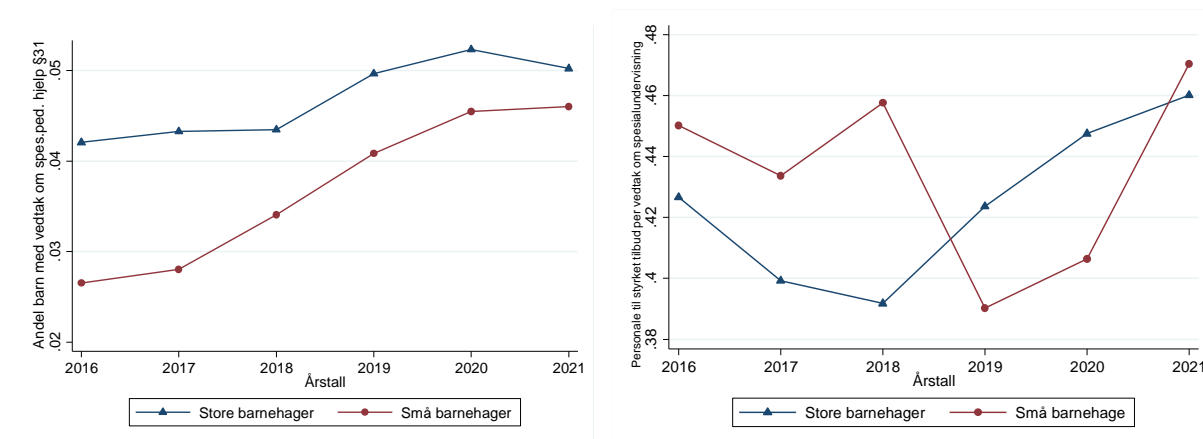
Figur 30:Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Private og kommunale barnehager.



Et annet kjennetegn ved barnehagene vi kan se på, er størrelse. Vi definerer små barnehager som barnehagene med færre enn gjennomsnittlig antall barn og store barnehager med å ha flere enn gjennomsnittlig antall barn. Gjennom hele perioden er andelen med spesialpedagogisk hjelp høyere i store barnehager enn i små barnehager. Forskjellen er imidlertid liten. Om vi ekskluderer familiebarnehager fra private barnehager (ikke rapportert) er forskjellen enda mindre, men også da har små barnehager en litt sterkere vekst i perioden. I starten av perioden ser vi imidlertid fra panelet til høyre at store barnehager bruker mindre ressurser per barn med spesialpedagogisk hjelp enn små barnehager. Dette snur imidlertid fra og med 2019. I 2021 er

ressursbruken per barn omtrent på samme nivå. Dette bildet er uavhengig av om vi ekskluderer familiebarnehagene eller ikke.

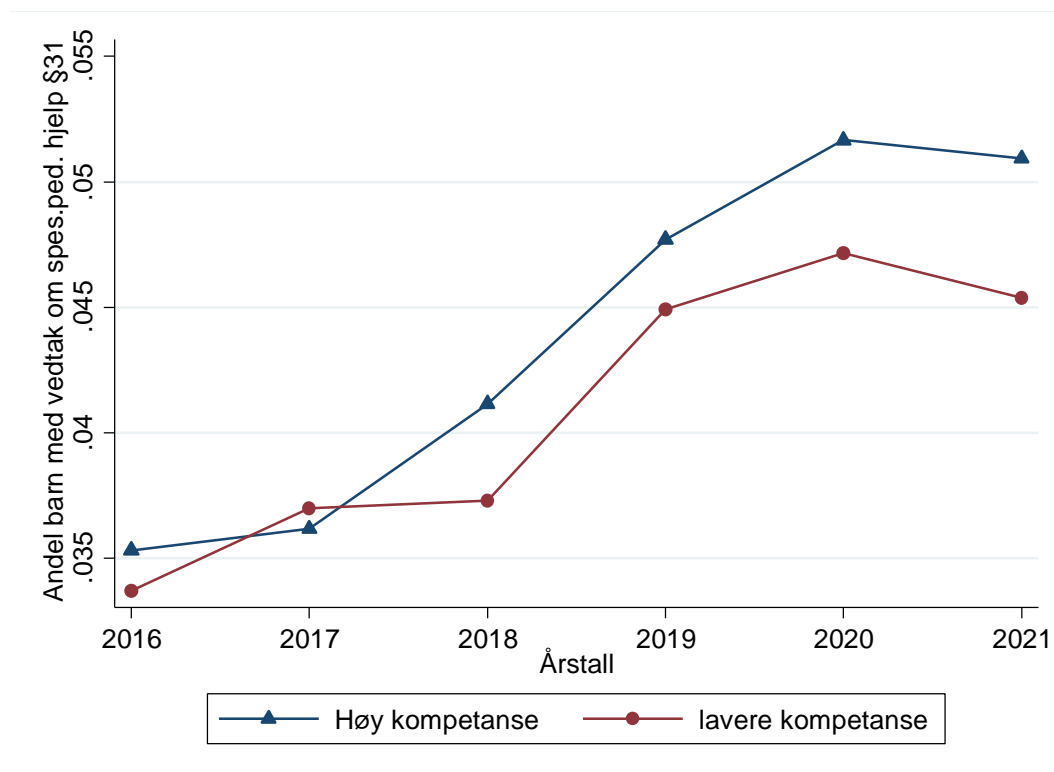
Figur 31: Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Store og små barnehager.



En ytterligere måte å dele opp barnehagene på, basert på analysene i denne rapporten, er kompetanse. Her har vi flere muligheter til å dele utvalget på. Vi kan dele etter utdanning, kvalifikasjonskrav eller en kombinasjon av dem. Men uavhengig av hvordan vi deler utvalget så får vi noenlunde det samme bildet som nedenfor. Dette gir tilsvarende resultater. Tidligere når vi har sett på forskjeller mellom bydeler kan det se ut som om bydelene med høy kompetanse har lavere andel barn med spesialpedagogisk hjelp. På barnehagenivå kan situasjonen være annerledes. Her har vi delt inn etter barnehager som har dispensasjon fra kompetansekravene i barnehageloven som lav kompetanse mens de uten dispensasjon har høy kompetanse. Delingen er gjort i starten av perioden. Hovedinntrykket er at vi ikke klarer å se noen ulik utvikling. Forskjellene er små, men det ser ut til at barnehagene som er karakterisert med høy kompetanse har en sterkere utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp enn de med lav kompetanse.

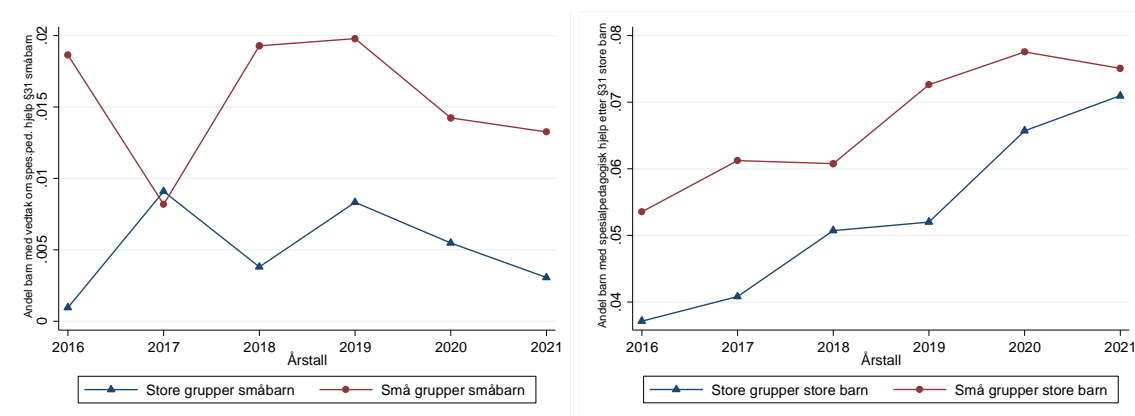
Vi poengterer imidlertid at vi bruker en variabel til å skille barnehagene i disse øvelsene. Det kan godt være andre kjennetegn ved barnehagene som har høy kompetanse og som driver utviklingen vi observerer. En annen forklaring, dersom vi tolker resultatene bokstavelig, er at barnehager med høy kompetanse, er flinkere til å oppdage barn med særskilte behov og at det dermed er enklere å få vedtak om spesialpedagogisk hjelp der, enn i barnehager med lavere kompetanse.

Figur 32: Utvikling i spesialpedagogiske ressurser. Barnehager med hhv. Høy og lav kompetanse.



Vi kan også gjøre en lignende øvelse for barnehager med ulik gruppestørrelse. Gruppestørrelse sier noe om organiseringen av det ordinære barnehagetilbudet og det kan argumenteres for at det har betydning for behovet for spesialpedagogiske ressurser. Store grupper er definert som gruppestørrelse over gjennomsnittet, mens barnehagene med små grupper har gruppestørrelse lavere enn gjennomsnittet. Også her kan det være flere mulige andre kjennetegn ved barnehagene som har store vs. små grupper og som kan forklare denne forskjellen.

Figur 33: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk vedtak for barnehager med hhv store og små grupper



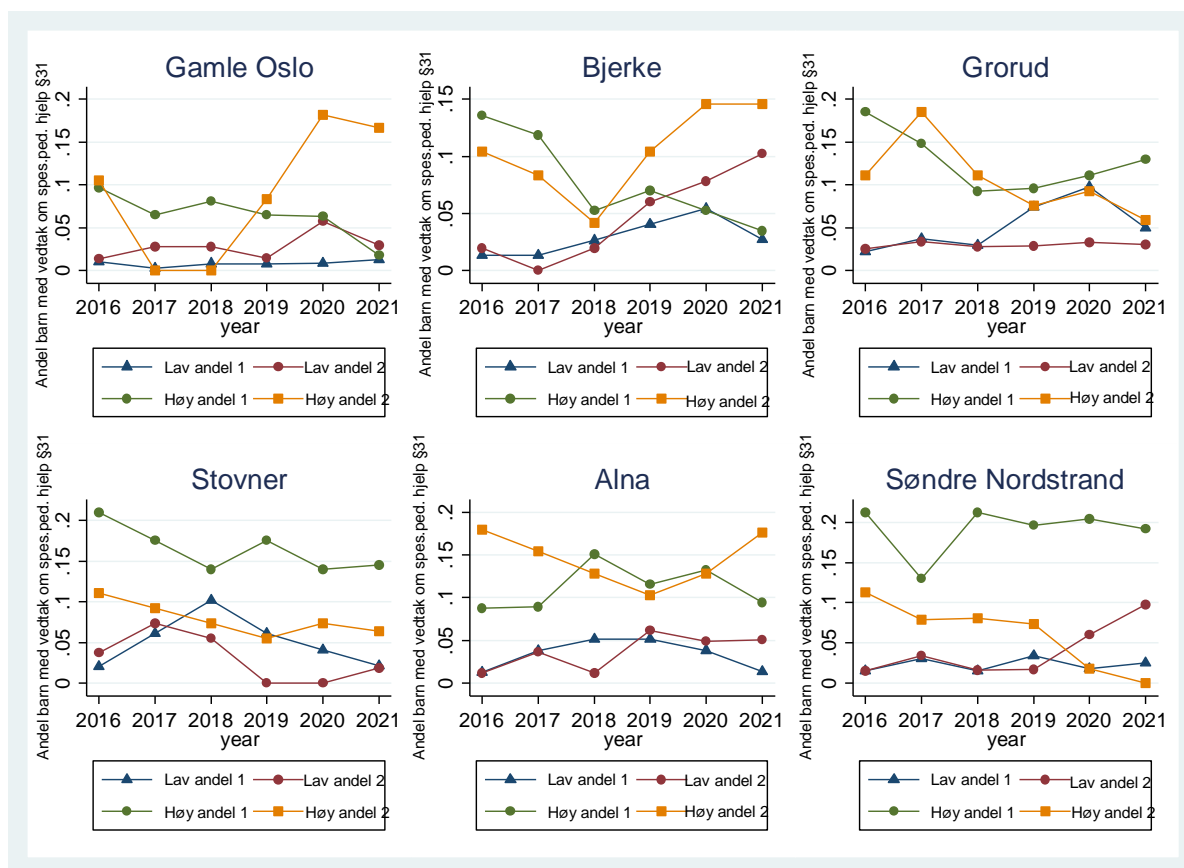
Figur 33 viser at barnehager med små grupper i gjennomsnitt har flere vedtak med spesialpedagogisk hjelp enn barnehager med store grupper. Det er heller ingen klar tendens til at den ene gruppen har en annen utvikling enn den andre, men for store barn er det kanskje noe konvergens de siste årene. Det ser dermed ikke ut som at det å være i store barnegrupper bidrar til mer spesialpedagogisk behov. Familiebarnehager er en kategori barnehager som ofte praktiserer små grupper. I analyser ikke rapportert i denne rapporten, har vi sett at inntrykket fra figur 33 ikke endres som familiebarnehager er ekskludert fra gruppen private barnehager.

Nedenfor gjør vi en øvelse hvor vi ser på fire barnehager i hver bydel. To av barnehagene hadde høyest andel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2016, mens de to andre hadde lav (men ikke 0) andel barn med spesialpedagogisk hjelp. Deretter ser vi, innenfor hver bydel, om forskjellene mellom barnehagene vedvarer gjennom perioden eller om de konvergerer.

I bydelen Alna og Stovner ser vi at forskjellene mellom barnehagene vedvarer. De barnehagene som har høy andel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2016 har høyere andel gjennom hele perioden og de barnehagene med lav andel i 2016 vedvarer på dette lave nivået. Her kan det se ut som at det er en forskjell mellom barnehagene som gjør at noen «alltid» har mange barn med spesialpedagogisk hjelp, mens andre barnehager aldri har noen. Dette kan ha med barnesammensetningen å gjøre, kompetansen, organiseringen eller lignende.

For de fire andre bydelene er det ikke et like tydelig inntrykk at forskjellene vedvarer slik som i Alna og Stovner. Det er imidlertid typisk at en av barnehagene med høy andel barn med spesialpedagogisk hjelp holder seg på et høyt nivå, mens den andre har en reduksjon i perioden. Barnehagene med høy andel i utgangspunktet har også en utvikling som går mye i bølger. Det er imidlertid et generelt inntrykk fra Figur 34 at barnehagene med lav andel barn med spesialpedagogisk hjelp i starten av perioden, holder seg på dette nivået.

Figur 34: Utvikling i andel barn med spesialpedagogisk hjelp for barnehager med ulikt utgangspunkt. 6 bydeler. 2016-2021.



Øvelsene så langt i kapittel 5 gir noen spennende punkter å diskutere, men sammenligningene er svært enkle. Når vi deler barnehagene eller bydelene etter et kjennetegn, er det også ofte andre kjennetegn ved gruppene som vi ikke fanger opp og som kan være en årsak til forskjellene vi observerer. Dette betyr *ikke* at sammenligningene er verdiløse. De viser noen svært interessante forskjeller, men man må tolke forskjellene med varsomhet.

Med det materialet vi har til rådighet i dette prosjektet, er det ikke mange gode og mer troverdige måter å analysere dette videre på, fordi datamaterialet ikke beskriver barnehagene på en detaljert nok måte. Vi har for eksempel ingen informasjon om bakgrunnen til foreldre og barn ved barnehagene, noe som sannsynligvis er en viktig forklaringsfaktor for hvor mange barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

I tabell 3 gjennomfører vi regresjonsanalyser hvor vi ser på hvilke faktorer, blant de vi har informasjon om, som kan forklare forskjellene mellom barnehagene i andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Det som er fordelene med en slik fremgangsmåte, er at vi kan studere

flere faktorer samtidig. Vi kan se på forskjellen mellom kommunale og private barnehager, når vi kontrollerer for størrelse på barnehagen, voksentetthet, gruppestørrelse og kompetanse. Men selv om vi kan holde noen andre faktorer konstant er også denne analysen litt for begrenset til å kunne fastslå veldig klare årsakssammenhenger.

Hvordan tolker vi regresjonsanalysene?

- Hver tabell har en avhengig variabel. Det vil si den variabelen som vi analyserer. En regresjonsanalyse ser på hvordan alle de andre variablene påvirker den avhengige variabelen.
- Tallet bak hver variabel er koeffisienten. Den sier hvor mye variabelen påvirker den avhengige variabelen.
- En stjerne bak tallet vil si at den er estimert så presist at vi med høy sikkerhet kan si at effekten er forskjellig fra 0. Dersom det ikke er stjerne bak tallet kan vi ikke påstå at sammenhengen er positiv eller negativ.
- Størrelsen på koeffisienten sier noe om hvor mye en enhets endring i den enkelte variabelen påvirker den avhengige variabelen.

Gitt forskjellene i størrelse, gruppestørrelse, voksentetthet og kompetanse, har kommunale barnehager i underkant av 2 prosentpoeng (koeffisienten 0,0195 i tabell 3) høyere andel barn med spesialpedagogisk hjelp, enn private barnehager. Gruppestørrelsen ser ut til å ha en negativ sammenheng med andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Koeffisienten har negativt fortegn og vi tolker det som at barnehager med større grupper har lavere andel med spesialpedagogisk hjelp. Dette er i tråd med sammenligningene tidligere i rapporten. Ingen av målene på kompetanse, andelen pedagoger og styrere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene eller andelen pedagogiske ledere med høy utdanning, har noen signifikant betydning på andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i denne analysen.

Voksentettheten, målt ved ordinære ansatte per barn totalt i barnehagen, har en koeffisient med negativt fortegn. Det vil si at flere ordinære ansatte per barn samsvarer med færre barn som trenger spesialpedagogisk hjelp. Denne er vanskelig å tolke og sammenhengen kan ha flere tolkninger. Flere ansatte innen ordinært tilbud (som kan tolkes som en styrking av ordinære ressurser) samsvarer med færre elever som med spesialpedagogisk hjelp. Det kan vi tro på. Det kan også være slik at det er et dilemma her, eller en budsjettmessig avveining mellom spesialpedagogisk hjelp og det ordinære tilbudet. Når andelen barn med spesialpedagogisk hjelp øker, må ressursene prioriteres dit. Da vil det gå på bekostning av andre deler av

budsjettet, enten for barnehagene eller andre deler av tjenestetilbudet i bydelen. Dersom barnehagebudsjettet ligger fast, vil mer ressursbruk til styrket tilbud gå på bekostning av andre deler av barnehagebudsjettet.

Forskjellen mellom kolonne 1 og 2 i tabell 3 er at i kolonne 2 kontrollerer vi for bydel. Dette vil metodisk bety at vi gjennomfører en modell med faste bydelseffekter. I en slik modell kontrollerer vi bort alle forskjeller mellom bydelene og utnytter variasjonen innad i bydelene. Det vil si at forskjeller mellom bydelen ikke forklarer forskjellen i spesialpedagogisk hjelp i kolonne 2. Vi sammenligner dermed barnehager innad i bydelene med hverandre. Variablene for hver bydel (en bydel må utelates på grunn av multikollinearitet) tolkes da som antall prosentpoeng forskjell mellom bydelen og Gamle Oslo bydel.

Det første vi ser fra kolonne 2 er at sammenhengene ikke påvirkes mye av å inkludere bydelsvariablene. Det vil si at det i stor grad er forskjeller mellom barnehager heller enn forskjeller mellom bydeler som driver sammenhengene. I tillegg ser vi at alle bydelsvariablene er signifikant positive. Det vil si at de har mellom 1-2 prosentpoeng høyere andel med spesialpedagogisk hjelp enn andre Gamle Oslo (Denne er utelatt som sammenligningsgrunnlag). Dette er forskjeller som ikke skyldes voksentetthet, privat/kommunal, gruppestørrelse eller kompetanse.

Tabell 3: Regresjonsanalyse av hvordan ulike faktorer påvirker andelen barn med spesialpedagogisk hjelp

	(1)	(2)
	Andel barn med spesialpedagogisk hjelp	
Kommunal barnehage	0.0195***	0.0169***
Gruppestørrelse småbarn	-0.00184***	-0.00149***
Andel fritatt kval.krav	0.00419	0.00432
Antall barn	-0.00005**	-0.00005**
Andel pedagogisk ledere med høy pedagogisk utdanning	0.00106	0.00687
Ordinære ansatte per barn	-0.178***	-0.152***
Bjerke bydel		0.0105***
Grorud bydel		0.0219***
Stovner bydel		0.0218***
Alna bydel		0.0126***
Søndre Nordstrand bydel		0.0111***
Antall barnehager	1,058	1,058
Forklaringsgrad	0.148	0.182

NOTE: Vi har også kontrollert for år. Konstantledd er inkludert. Standardfeil er ikke rapportert.

I tabell 4 gjennomfører vi en lignende analyse som i tabell 3, men hvor variabelen vi analyserer er personell til styrket tilbud per barn med spesialpedagogisk hjelp. Her ser vi at det ikke er så mange variabler som slår signifikant inn (det er færre stjerner bak tallene), men vi finner en positiv sammenheng mellom utdanningsnivået blant pedagogiske ledere og en sterk negativ sammenheng med ordinære ansatte per barn. Dette er i tråd med resultatene i tabell 3. Her kan også denne koeffisienten ha flere tolkninger. Mer ressurser til ordinært tilbud, gir mindre behov for ressurser til styrket tilbud. Felles satsinger i bydelene på inkluderende undervisning eller felles kommunale satsinger, vil metodisk fanges opp i kolonne 2 (kontroll for år og bydel), så her ligger årsakene i forskjeller mellom barnehager innad i en bydel. En annen tolkning er at der det er store behov for mer ressurser til barn med særskilte behov, er det mindre ressurser tilgjengelig til andre deler av budsjettet, for eksempel ordinære ansatte per barn. Den sterke sammenhengen tyder på at det er en avveining i ressursbruk mellom styrket og ordinært tilbud. En tredje tolkning er at dette er vanskelig å rapportere på, samme ansatte jobber i ulike deler av

barnehagetilbudet og å kategorisere i ordinært eller styrket tilbud er vanskelig. Resultatene fra tabell 3, tyder imidlertid på at dette ikke er en driver bak resultatene.

Tabell 4: Regresjonsanalyse av hvordan ulike faktorer påvirker personell for styrket tilbud per barn med spesialpedagogisk hjelp.

	(1)	(2)
	Personell for styrket tilbud per barn med spesialpedagogisk hjelp	
Kommunal barnehage	-0.0323	-0.0382
Gruppestørrelse småbarn	-0.00339	-0.00399
Andel fritatt kval.krav	-0.0176	-0.0189
Antall barn	-7.80e-06	-0.000171
Andel pedagogisk ledere med høy ped. utdanning	0.0826*	0.0817*
Ordinære ansatte per barn	-0.779*	-1.025***
Bjerke bydel		-0.0960***
Grorud bydel		6.54e-05
Stovner bydel		-0.0583
Alna bydel		-0.0828***
Søndre Nordstrand bydel		-0.0547*
Antall barnehager	889	889
Forklaringsgrad	0.015	0.038

NOTE: Vi har også kontrollert for år. Konstantledd er inkludert. Standardfeil er ikke rapportert.

Iversen mfl. (2020) analyserte ressursbruk i levekårsutsatte områder i storbyene i Norge. Nedenfor skal vi gjennomføre lignende analyser som i Iversen mfl. (2020) men hvor vi kun fokuserer på bydelene i Oslo. Perioden vi ser på er 2018-2021, men vi har kun informasjon om lavinntekt til og med 2020. Dersom koeffisientene er positive vil det si at en økning i levekårsutfordringene gir høyere ressursbruk. Bydelene som inngår i dette prosjektet, skiller seg ut med tanke på levekår. Tabell 5 gir noe informasjon om dette:

Tabell 5: Levekårskjennetegn i bydelene i Oslo

	De seks bydelene i prosjektet	De andre bydelene
Andel lavutdannede	30,28 %	14,7 %
Andel enslige forsørgere	12,01 %	9,35 %
Andel lavinntektshusholdninger	10,89 %	7,59 %
Andel innvandrere	45,28 %	18,98 %

Tabellen viser tydelig at det er flere lavt utdannede, flere enslige forsørgere og lavinntektshusholdninger og høyere andel innvandrere i de seks bydelene som inngår i prosjektet enn i Oslo ellers. Basert på funnene i Iversen mfl. (2020) forventer vi å se at bydelene i prosjektet også har høyere ressursbruk til barnehager enn de andre bydelene i Oslo kommune.

Resultatene i tabell 6-8 stemmer godt overens med resultatene i Iversen mfl. (2020). I bydeler med flere lavinntektshusholdninger og flere enslige forsørgere, er ressursbruken høyere per barn enn i bydeler med færre lavinntektshusholdninger og færre enslige forsørgere. Vi finner ingen signifikant sammenheng med andel lavt utdannede eller andel innvandrere i denne analysen. Dersom vi legger til alle variablene i samme modell, er det effekten av enslige forsørgere som dominerer.

Dersom vi ser på styrket tilbud (f211), finner vi en sammenheng med de tre andre variablene, nemlig lavinntekt, lavt utdannede og andel innvandrere. Der det er høye verdier på disse tre variablene er det også høye utgifter til styrket tilbud per barn. Vi ser i modell 5 at variablene delvis slår ut hverandre. Dette er på grunn av sterk korrelasjon mellom de inkluderte variablene. Sett i sammenheng med tabell 5 ser vi da at ressursbruken er høyere i bydelene som inngår i prosjektet, siden disse bydelene scorer høyere på levekårsvariablene enn de andre bydelene.

I tabell 8 er avhengig variabel ressursbruk til styrket tilbud **per barn som får ekstra ressurser**. Her ser vi en veldig annerledes sammenheng. Alle koeffisientene er negative. Det vil blant annet si at det brukes mindre ressurser per barn som får ekstra ressurs i bydeler med levekårsutfordringer enn i andre bydeler. Tabell 6 og 7 viste at det brukes mer ressurser samlet sett i disse bydelene, både til styrket tilbud og til barnehager samlet, men tabell 8 viser at

ressursbruken til styrket tilbud per barn med særskilte behov er lavere. Vi kan peke på flere årsaker til dette som vi allerede har vært inne på. For det første kan det ha med organisering av det særskilte tilbudet å gjøre. Både at ressursene er organisert sentralt og at man dermed klarer å drive mer effektivt dersom antallet barn med behov øker, men også at man i større grad kan organisere tilbudet i mindre grupper enn en-til-en-organisering. Det kan også være et ressurs spørsmål. Den økonomiske ramma er ikke tilstrekkelig til å gi et godt nok tilbud til alle barn. Vi ser fra tabell 6 og 7 at det brukes mer ressurser samlet sett i bydeler med levekårsutfordringer. Tabell 8 viser at selv om det brukes mer penger til styrkede tilbud her, spres de utover så mange flere barn med ekstra behov at ressursbruken per barn som *mottar ekstra ressurser* er lavere her. En tolkning av det, kan derfor være at bydelen ikke tilføres nok ressurser til at hvert barn med ekstra behov kan få like mye ressurser som i andre bydeler. En ytterligere tolkning er at i andre bydeler er det kun de med aller størst behov som får ekstra ressurser, slik at gjennomsnittsbehovet er lavere i bydelene med levekårsutfordringer. Analysene gir ikke svar på hvilken tolkning som er mest riktig, men sannsynligvis er det en kombinasjon. Det er imidlertid flere analyser i dette prosjektet som går i retning av at ressurser prioriteres og at denne prioriteringen er hardere i bydeler med store behov for tilrettelegging for barn med særskilte behov.

Tabell 6: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og utgifter til barnehage

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Deflaterte korrigerte brutto driftsutgifter til barnehage per barn				
Andel lavinntektshusholdninger	1,120*				-1,535
Andel enslige forsørgere		2,016***			3,016***
Andel med lav utdanning			-198.1		-1,227
Andel ikke-vestlige innvandrere				5.548	604.0
Antall bydeler	45	60	60	60	45
Forklaringsgrad	0.057	0.202	0.021	0.000	0.339

NOTE: Konstantledd er inkludert. Standardfeil er ikke rapportert.

Tabell 7: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn i barnehage

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Deflaterte brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn i barnehage				
Andel lavinntektshudsholdninger	1,387***				2,995***
Andel enslige forsørgere		171.6			-2,774***
Andel med lav utdanning			451.4***		149.0
Andel ikke-vestlige innvandrere				303.4***	149.3
Antall bydeler	45	60	60	60	45
Forklaringsgrad	0.121	0.002	0.152	0.183	0.384

NOTE: Konstantledd er inkludert. Standardfeil er ikke rapportert.

Tabell 8: Sammenhengen mellom kjennetegn ved levekår i bydelene og brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn som får ekstra ressurser.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Deflaterte brutto driftsutgifter til styrket tilbud per barn som får ekstra ressurser				
Andel lavinntektshudsholdninger	-5,163***				3,125
Andel enslige forsørgere		-6,064***			-6,494***
Andel med lav utdanning			-1,328***		220.2
Andel ikke-vestlige innvandrere				-922.3***	-758.7
Antall bydeler	45	60	60	60	45
Forklaringsgrad	0.266	0.400	0.210	0.269	0.480

NOTE: Konstantledd er inkludert. Standardfeil er ikke rapportert.

Hva viser regresjonsanalysene?

Regresjonstabellene viser mange tall, som for noen kan være vanskelig å tolke. Kort oppsummert kan vi oppsummere funnene som følger

- Regresjonsanalysene er mer troverdige og gir mer informasjon enn de enkle sammenligningene. Dette er fordi vi kan holde noen faktorer konstant og isolere effekten av den variabelen vi er interessert i.
- Regresjonsanalysene bekrefter i stor grad funnene fra andre steder i rapporten og underbygger dermed resultatene så langt. Dette gjelder forskjeller mellom kommunale og private barnehager, ulik gruppestørrelse, kompetanse osv.
- Det er en negativ sammenheng mellom ordinære ansatte per barn og andel barn med spesialpedagogisk hjelp. En tolkning av dette, er at dere det er mange barn med ekstra behov må man prioritere bort ordinært tilbud.
- Bydelene vi studerer i dette prosjektet har mer levekårsutfordringer enn resten av Oslo.
- Bydeler med lavt utdanningsnivå, flere innvandrere og enslige forsørgere, samt flere lavinnteksthusholdninger bruker mer ressurser per barn enn andre bydeler.
- Disse bydelene bruker imidlertid færre ressurser per barn som trenger ekstra tilrettelegging.

«Gråsonerbarn» er en gruppe som blir mye diskutert, men som er vanskelig å fange opp og identifisere. Å fange opp og tilby tilrettelegging til barn med ekstra behov tidligere har blitt nevnt som et viktig forbedringspotensial for bydelene i denne rapporten (Rambøll 2021). Basert på intervjuene i dette prosjektet er «gråsonerbarn» en omfattende gruppe, men ikke tydelig nok definert. Det er mange barn som har behov for tilrettelegging og som man vurderer om man skal henvisse til PPT eller ikke. Man setter inn ressurser innenfor det ordinære tilbudet og noen av bydelene uttaler at det er barn i «gråsonen» som man nå tilbyr tilrettelegging innenfor det ordinære, som man tidligere ville henvist til PPT. Minst en av bydelene presenterte et prosjekt hvor man innfører tiltaksplaner for denne barnegruppen eller hele avdelinger med barn man har bekymringer for. Dette går ikke under spesialpedagogisk hjelp etter noen vedtak, men et resultat av økt fokus på tilrettelegging. En bydel nevner at man har omtrent like mange barn med en slik tiltaksplan som man har barn med vedtak etter § 31. En presset kommuneøkonomi beskrives som begrensende i den forstand at man ser seg nødt til å ivareta barn som har

rettigheter og at dette må gå ut over gråsonebarna i barnehagene (Wendelborg mfl. (2015). Analysene i dette prosjektet har ikke gått på gråsonebarn direkte, men vi har sett at en svært høy andel av barnehagene får tildelt ressurser for barn som ikke har noe vedtak og at andelen barn som får styrket tilbud er mye høyere enn andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Disse analysene tyder dermed på at gråsonebarn utgjør en omfattende gruppe.

5.1 Finansiering av barnehagene

Hvordan barnehagene finansieres, vil ha betydning for hvordan barnehagene allokere sine ressurser. Litteraturoversikten i denne rapporten har diskutert hvordan finansiering av de spesialpedagogiske ressursene i skolene i Norge har gått i retning av mer tydelig rammefinansiering, hvor skolene i stor grad må dekke ressurser til elever med store behov innenfor egen ramme.

For barnehagene er dette litt annerledes. Barnas ressursbehov er svært rettighetsstyrt og flere av bydelene organiserer de spesialpedagogiske ressursene i sentrale team på bydelsnivå og fordeler disse ressursene derfra og ut på barnehagene etter hvilke behov barnehagene har. Sammenlignet med argumentasjonen for rammefinansiering i skolene, vil denne finansieringsmodellen ikke være et bidrag i å redusere ressursbruken til barn med særskilte behov og gjennom det styrke det ordinære tilbudet.. Barnehagene er imidlertid mindre i størrelse. Store barnehager er på størrelse med skoler som vi karakteriserer som små. Dette gjør tildelingsmodeller vanskeligere å implementere.

Det virker sannsynlig å tenke at innenfor et budsjettår, er rammen til barnehagene i en bydel gitt. Det vil si at innenfor denne rammen må midlene fordeles mellom administrasjon, lokaler, ordinært tilbud og tilbud til barn med særskilte behov. Valg av finansieringsmodell vil dermed legge føringer for på hvilket nivå denne avveiningen gjøres. Gjøres det på bydelsnivå, eller skjer de på barnehagenivå. Uavhengig av på hvilket nivå dette gjøres vil økt ressursbruk til barn med særskilte behov gi mindre ressurser til andre deler av budsjettet (også innenfor barnehagebudsjettet). Siden Oslo kommune eller bydelene i Oslo *ikke* får tilført mer ressurser fordi om antall vedtak øker, er denne avveiningen mellom ulike deler av budsjettet viktig å ta, selv om tilbudet om spesialpedagogisk hjelp er strengt rettighetsstyrt.

Vi har ikke noe kvantitativt materiale eller detaljert informasjon om finansiering av barnehagene som kan benyttes til å analysere effektene av finansieringsmodeller. I intervjuene med nøkkelpersonell i bydelene, var imidlertid finansiering et tema. I alle bydelene vi har snakket med fordeles ressursene ut til barnehagene fra en sentral enhet. Dette handler om

organiseringen av ressursene og hvorvidt barnehagene har ansvar for lønn. Det er ingen tydelige forskjeller for ressurstildeling, som gjør at vi kan diskutere hvordan dette kan forklare ulik utvikling i ressursbruk til styrket tilbud.

I dette prosjektet har forskerne gjort søk på finansieringsmodeller i barnehagene i norske kommuner. Når det gjelder spesialpedagogiske ressurser virker den vanlige modellen å være lik slik som man tenker i bydelen i Oslo i dag. Ressursene er i stor grad organisert sentralt og det fordeles i større grad personalressurser etter vedtak eller behov enn finansielle midler (KS2019). I flere kommuner er det imidlertid politiske saker som går på å reorganisere de spesialpedagogiske ressursene slik at de er tettere på barnehagene. I den forbindelse er finansieringen av ressursene også tema.

Hvordan kan vi komme videre fra dette?

Denne rapporten inneholder mange ulike analyser som dokumenterer forskjeller mellom bydeler og utvikling over tid med tanke på barnesammensetning, kompetanse og ressursbruk. I tillegg har vi analyser som synliggjør ulike behov og ulike prioriteringer mellom bydelene.

Selv om denne rapporten kan besvare en god del spørsmål, vil fortsatt en god del være ubesvart. Barna i barnehagen har et stort mangfold, med mange ulike styrker, men også med ulike utfordringer. Mange barn har vedtak om spesialpedagogisk hjelp, mens andre har behov som ikke kommer inn under den paraplyen. Offentlig statistikk gir en svært grov inndeling av barn med vedtak eller ikke. Bydelene i Oslo besitter imidlertid en god del informasjon og har mye kunnskap om barna. Selv om dette ikke er sammenlignbart mellom bydeler i dag, er det et stort potensial for bedre samordning av slik informasjon for å kunne følge utviklingen tettere.

Et viktig funn i denne rapporten er at der det er store levekårsutfordringer, slik som i bydelene vi studerer, er det større behov for ressurser i barnehagene. Disse bydelene bruker også mer ressurser, samtidig som de må prioritere hardere og det ser ut til at økt antall barn med behov for tilrettelegging fører til færre ressurser per barn med ekstra ressurser og færre ordinære ansatte per barn. En tolkning av dette er at disse områdene burde tilføres mer ressurser for å kunne opprettholde et like godt tilbud som andre steder. En annen tolkning er som vi har sett at det kan være mulig å organisere tilbudet mer effektivt der det er flere barn med ekstra behov. For å undersøke dette nærmere trengs også mer informasjon om barna som trenger ekstra ressurser og kanskje også deres familier, for å bedre kunne sammenligne hvordan like barn eventuelt får ulikt tilbud i ulike deler av Oslo.

Hva kan vi trekke ut fra de ulike analysene i denne rapporten?

- Litteraturen diskuterer tidlig innsats. Analysene i dette kapitlet antyder at Bjerke, Grorud og Alna ser ut til å sette inn styrkede tilbud tidligere og at andelen holder seg stabilt gjennom barnehageløpet.
- Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp er mye høyere i kommunale barnehager enn private barnehager. Mens ressursbruken per barn som får ekstra ressurser er avtagende i private barnehager er den økende i kommunale barnehager.
- Andelen barn med spesialpedagogisk hjelp og ressursbruken per barn med ekstra ressurser er større i store barnehager enn i små barnehager, men forskjellene konvergerer.
- Utviklingen over tid i andelen barn med spesialpedagogisk hjelp er ikke ulik mellom barnehager som har høy kompetanse og de som har lav kompetanse
- De seks bydelene som inngår i prosjektet, har større levekårsutfordringer enn resten av Oslo. Litteraturen og analysene i dette prosjektet poengterer at ressursbehovet er størst der det er store levekårsutfordringer
- Analysene i denne rapporten viser at bydelene som inngår i dette prosjektet har større behov for ressurser til barnehage enn bydeler med mindre levekårsutfordringer. Analysene viser også at gjennomsnittsutgiftene per barn i barnehage er høyere i bydelen i dette prosjektet enn andre bydeler.
- Et sentralt funn i rapporten, er at per barna som får ekstra ressurser til tilrettelegging, bruker bydelene i dette prosjektet mindre ressurser. Det bruker mer ressurser samlet sett, men mindre per barn med vedtak eller andre behov for tilrettelegging. Dette funnet styrkes av flere andre funn i rapporten. For eksempel er det en negativ sammenheng mellom ordinære ansatte per barn og personell for styrket tilbud per barn med spesialpedagogisk hjelp.
- **En mulig tolkning av forskjellene i ressursbruk, er at der man har mange barn med behov for tilrettelegging (bydeler med levekårsutfordringer), må man prioritere ressursene hardere. Dette fører til mindre ressurser innenfor ordinært tilbud per barn og mindre ressurser per barn som får behov. Man må spre ressursene tynnere utover. Vi har også presentert andre mulige tolkninger i denne rapporten.**
- **Oslo kommune omfordeler i dag ressurser til bydelene etter objektive kriterier, som for eksempel levekår. Deretter prioriteres ressursene innenfor bydelene. En tolkning av resultatene i denne rapporten er at det omfordeles for lite for å kunne gi et likeverdig tilbud i alle bydeler i Oslo eller i alle barnehager i bydelene. Dette må imidlertid analyseres nærmere.**

6. Oppsummering og konklusjon

Kapittel 5 i denne rapporten har prøvd å se ulike variabler som er presentert i kapittel 4 i sammenheng. I dette kapitlet skal vi oppsummere resultatene fra kapittel 4 og 5 og forsøke å dra noen konklusjoner og presentere noen tanker om datamaterialet.

Forskningslitteraturen på barnehagefeltet er ikke like omfattende som skolelitteraturen. Mye av litteraturen handler om inkludering, om tidlig innsats og noe om organisering sentralt eller ute på barnehagene. Litteraturen beskriver avveiningen mellom å organisere de spesialpedagogiske ressursene sentralt vs. å ha ressursene ute på barnehagene. Litteraturen peker på noen fordeler med sentral organisering, men også ulemper ved at man i mindre grad har muligheten til å følge det ordinære tilbudet i barnehagene og å følge barna med særskilte behov utenfor selve den spesialpedagogiske behandlingen. I Oslo har vi gjennom intervjuer sett at i flere bydeler er de spesialpedagogiske ressursene organisert sentralt, men at man i minst en av bydelene er i prosess med å fordele ressursene og spesialpedagogene ut på barnehagene. Dette er altså et tema som opptar bydelene i dag. Om organisering er det også en litteratur som beskriver smågrupper som den foretrukne organiseringen og at en-til-en-behandling bør kun brukes i spesielle tilfeller.

Innenfor inkluderingslitteraturen studeres både inkludering av det enkelte barn i et spesialpedagogisk perspektiv, men også et perspektiv hvor man ser på det inkluderende barnemiljøet i sin helhet. Kompetanse nevnes som en nøkkelfaktor for å lykkes med inkludering og at inkludering ikke bare er viktig i et akademisk, men også sosialt perspektiv. Tidlig innsats beskrives i litteraturen som viktig for å lykkes med tiltak. En del av litteraturen er likevel klar på at for mange vanskegrupper må tiltakene vedvare for at de skal ha effekt.

Finansiering av de spesialpedagogiske ressursene avhenger av hvordan ressursene er organisert. Diskusjonen om finansieringsmodeller går på hvorvidt beslutningene om ressursallokering skal gjøres sentralt eller ute på barnehagene. Dersom barnehagene selv skal fordele ressurser mellom ordinært og styrket tilbud innenfor egen ramme, betyr det også at man må beslutningsmyndighet over de ressursene som brukes på denne barnegruppen. Litteraturen peker imidlertid i stor grad på hvordan tildeling etter vedtak gir barnehagene insentiver til å stadig etterspørre mer ressurser og gi økte utgifter til administrasjon. I de fleste bydelene i Oslo holdes en stor grad av ressursene igjen sentralt og fordeles ut på barnehagene. I en slik modell vil det være utfordrende å begrense utviklingen i barn som får ressurser til styrking.

De kvantitative analysene i rapporten, er mangfoldige. Vi har analysert en lang rekke variabler og gjort mange sammenligninger. Dersom vi skal oppsummere resultatene, vil vi bemerke at det er en del forskjeller mellom bydelene og bydelene vi analyserer skiller seg ganske mye fra resten av Oslo.

I alle bydelene vi analyserer er deltakelse blant barn lavere enn i resten av Oslo. Særlig lav deltakelse/dekningsgrad finner vi i Stovner. I de fleste bydelene (alle bortsett fra Alna) er det en større andel barn som får spesialpedagogisk hjelp enn i Oslo for øvrig. Det er også en økende trend i alle bydeler, i likhet med resten av Oslo. Andelen barn som får ekstra ressurser er også høyere i samtlige bydeler enn i Oslo og forskjellen er til dels store.

Når det gjelder kompetanse er det også en del forskjeller mellom bydelene, men her skiller de seg ikke så mye ut fra resten av Oslo. Men bydel Alna har for eksempel flere styrere og pedagogiske ledere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene i barnehageloven. Vi sammenligner også utdanningsnivå blant ansatte i barnehagen. Bjerke skiller seg ut med høy kompetanse blant de bydelene som er inkludert i prosjektet. Også Gamle Oslo kommer godt ut i en del av sammenligningene. På den andre siden av skalaen er Alna som kommer ut med lav kompetanse på disse målene, og delvis også Stovner. Det er også stor forskjell i gjennomsnittlig barnehagestørrelse mellom bydelene og fordelingen i private og kommunale barnehager er også forskjellig.

En viktig sammenheng vi har analysert, er at de seks bydelene som er inkludert i prosjektet bruker mye ressurser samlet sett på styrket tilbud, men at ressursbruken per barn med ekstra behov eller per barn med spesialpedagogisk hjelp er lav sammenlignet med resten av Oslo. Det vil si at barnehagene bruker mye ressurser på styrkede tilbud og barn med særskilte behov samlet sett, men at disse fordeles ut på så mange elever slik at hvert barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp får mindre ressurser enn barn med slike vedtak andre steder. Vi finner grunnlag for denne konklusjonen flere steder i rapporten. Vi vet at bydelene vi studerer i dette prosjektet har større levekårsutfordringer enn de andre bydelene. Analysene i kapittel 5 viste at bydeler med levekårsutfordringer bruker mer penger på barnehager og styrkede tilbud i barnehagen. Men ressursbruken per barn med spesialpedagogisk hjelp er lavere, som vil si at hvert barn med behov for spesialpedagogisk hjelp får mindre ressurser enn barn med spesialpedagogisk hjelp andre steder i Oslo. Vi har også sett tegn i analysene til at der det er mange barn med behov for tilrettelegging, har man færre ordinære ansatte per barn, som vil si at det er en sterk prioritering av ressursene.

For at barnehagene og bydelene skal kunne tilby likeverdige tjenester i områder med store levekårsutfordringer kreves omfordeling av ressurser inn til bydelene og omfordeling av ressurser innad i bydelene (Iversen mfl. 2020). I Oslo kommune er det en slik omfordeling. En mulig tolkning av resultatene i denne rapporten, er imidlertid som vi har diskutert i kapittel 5, at bydelene ikke tilføres nok penger til å tilby barn med særskilte behov like mye ressurser som andre steder i Oslo. Ulikheter i behov og mer effektiv organisering der det er mange barn som har like behov, er andre tolkninger av dette som vi har diskutert. Resultatene fra regresjonsanalysene som viser at andelen ordinære ansatte per barn har en negativ effekt på andelen med spesialpedagogisk hjelp kan også tolkes i denne retningen. Der det er mange barn som trenger styrket tilbud, må barnehagen prioritere mye sterkere og dette kan gå negativt ut over det ordinære tilbudet, dersom man ikke finner rom for ekstra tildelinger fra andre deler av budsjettet. Det vil si at barnehagen finner besparelser på minst to områder. Det kuttet innen det ordinære tilbudet, samt at man fordeler de spesialpedagogiske ressursene mer utover slik at hvert barn får færre ressurser.

Gruppestørrelsen varierer også mellom bydelene. Det er ingen klar trend i at gruppestørrelsen øker eller reduseres i perioden og det er heller ingen bydeler som på tvers av aldersgrupper har en tydelig trend. Vi ser at gruppestørrelsen for småbarn øker gjennom perioden, men det er ikke tilfellet for de andre aldersgruppene. Det er også en klar tendens til konvergens for småbarnsgrupper, men det er ikke like tydelig for de andre aldersgruppene. Generelt er det en tendens til at gruppestørrelsen er høyest i bydelene Alna og Bjerke.

Noen av bydelene ser ut til å ha brutt kurven som sier at andelen med spesialpedagogisk vedtak øker gjennom barnehageløpet. I Bjerke, Grorud og Alna ser vi at andelen treåringer med spesialpedagogisk hjelp er ganske høy, og ikke øker mer for de som er eldre. For de andre bydelene er det tydelig at andelen med spesialpedagogisk hjelp er høyest like før man starter på skolen.

Det brukes mest ressurser til spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager og i store barnehager. Vi finner ingen støtte for at kompetanse i ordinær undervisning bidrar til å redusere andelen med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Men disse sammenligningene er svært enkle og må tolkes med varsomhet.

I noen bydeler er det tydelig tendens til konvergens ved at barnehager som hadde mange barn med spesialpedagogisk hjelp i 2016, hadde færre i 2021. I andre bydeler virker dette mer tilfeldig ved at noen barnehager konvergerer mens andre ikke.

Bydelene som inngår i dette prosjektet, er kjennetegnet ved at mange har opphopning av såkalte levekårsutfordringer. Vi gjennomførte analyser som viser at mer utfordringer med levekår, gir større behov for ekstra ressurser. I tillegg finner vi som diskutert i andre deler av rapporten, at dette går ut over ressursbruken per barn med ekstra behov. Dette kan skyldes begrensede ressurser eller mulighetene for mer effektiv organisering.

Vi har ikke hatt mulighet til å studere «gråsonerbarn» direkte i dette prosjektet. Den offentlige statistikken sier ikke noe direkte om denne gruppen barn. Vi har imidlertid sett at en svært høy andel av barnehagene får tildelt ressurser for barn som ikke har noe vedtak og at andelen barn som får styrket tilbud er mye høyere enn andelen barn med spesialpedagogisk hjelp. Disse analysene tyder dermed på at gråsonerbarn utgjør en omfattende gruppe. Bydelen vi har snakket med sier også at dette er en gruppe barn som får økt fokus og at man forsøker å fange dem opp tidlig. Et eksempel fra en bydel er at det er nesten like mange barn som har tiltak uten vedtak, som andelen barn med spesialpedagogisk hjelp.

Finansiering av barnehagene har potensielt betydning for hvorvidt bydelene og barnehagene prioriterer mellom ordinært tilbud og styrket tilbud. All finansiering av barnehagene skjer ut fra en samlet bevilgning og økning i den ene potten vil gå utover den andre, eller eventuelt andre deler av bydelsøkonomien. Organiseringen av barnehageressursene sentralt i bydelen setter imidlertid noen begrensninger for hvordan dette kan gjennomføres.

Konklusjon:

- Forskningslitteraturen fokuserer i stor grad på inkludering, levekår og tidlig innsats
- Litteraturen ser både fordeler og ulemper med sentral organisering av de spesialpedagogiske ressursene. Organisering i smågrupper trekkes fram som en fordelaktig organisering
- Det er stor forskjell mellom bydelene i Oslo både med tanke på barnehagestørrelse og fordeling mellom private og kommunale barnehager.
- Det er forskjeller med tanke på utdanningsnivå og kompetanse, men det er vanskelig å trekke noen sammenheng mellom det og utvikling i barn med særskilte behov
- Ressursbruken er høy for barn med særskilte behov i de fleste bydelene vi studerer, sammen med andre bydeler som har større levekårsutfordringer.
- I bydelene i prosjektet og andre bydeler med levekårsutfordringer bruker man mindre ressurser *per barn med behov for tilrettelegging* enn resten av Oslo.
- Det ser ut til at bydeler med store behov for tilrettelegging må prioritere ressursene hardere og resultatet av det er færre ordinært ansatte per barn og mindre ressurser per barn som trenger tilrettelegging

Referanser

- Agenda Kaupang (2015) Kommunene som barnehagemyndighet.
- Arnesen, A.L. (2019). Inkludering. Perspektiver på inkludering i barnehagefaglige praksiser. I Arnesen, A.L. (2019) Inkludering. Perspektiver på inkludering i barnehagefaglige praksiser. Universitetsforlaget.
- Barnehageloven. Lovdata.no
- Bonesrønning, H., Iversen, J.M.V, og Nyhus, O.H (2016) Spesialundervisning i storbyene. SØF-rapport 04/16.
- Brattbakk, I., Nyhus, O.H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. og Iversen, J.M.V (2016) Storbyfaktoren – storbyenes særlige og sosiale utfordringer. AFI-rapport 13/2016
- Brattbakk, I. (2014) Block, neighbourhood or district? The importance of geographical scale for area effects on educational attainment. *Geografiska Annaler Series B Human Geography* 96(2).
- Brattbakk, I. og Wessel, T. (2017) Nabolagets effekt – Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (red.), Oslo - ulikhetenes by (s. 337-358). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Chetty, R., Hendren, N. og Katz, L.F (2016) The effects of exposure to better neighborhoods on children: new evidence from the moving to opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855-902.
- Eriksson, K.H., Hjalmarsson, R., Lindquist, M. og Sandberg, A. (2016) The importance om family background and neighborhood effects as determinants of crime. *Journal of population economics*, vol 29 (1).
- Essa, E.L., Bennet, P.R., Burnham, M.M., Martin, S.S., Bingham, A. og Allred, K. (2008) Do variables associated with quality child care programs predict the inclusion of children with disabilities? *Topics in early childhood education*, 28(3), 171-280.
- Fossmo, H.A. (2022) Systemrettet arbeid i pilotprosjekt. Erfaringer fra samarbeidet mellom barnehagen og pedagogisk psykologisk tjeneste i pilotprosjekt. Masteroppgave NTNU.
- Groven (2022) Organisering av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen: ordninger, begrunnelser og dilemmaer. I Lyngseth, E.J. og Mørland, B. (2022) Tidlig innsats for tidlig barndom
- Halvorsen, T., Nyhus, O.H., Haraldsvik, M., Dyrstad, K., Borge, L.E. og Mandal, R. (2015) Evaluering av kriteriesystemet i Oslo kommune.

- Iversen, J.M.V., Haraldsvik, M. og Nyhus O.H. (2020). Ressursbruk i levekårsutsatte Byområder. SØF-rapport 04/20.
- Iversen, J.M.V, og Nyhus, O.H (2017) Ressurstilodelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune. SØF-rapport 02/17.
- Iversen, J.M.V, Nyhus, O.H. og Von Der Leyen, K. (2022) Finansieringen av videregående skoler i Møre og Romsdal. SØF-rapport 06/22.
- KS (2019) Økonomiske og ressursmessige prioriteringer
- Lyngseth, E.J., og Mørland, B. (2022) Tidlig innsats i tidlig barndom. I Lyngseth, E.J. og Mørland, B. (2022) Tidlig innsats for tidlig barndom.
- Mitchell, D., og Sutherland, D. (2020) That really works in special education and inclusive Education. Using evidence-based teaching strategies. Routledge.
- Mogstad, M. og Rege, M. (2009) Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes som voksne. Samfunnsøkonomen nr. 5-2009.
- Pettersen, M. (2014) Spesialpedagogisk arbeid i barnehagen med fokus på individuelle opplæringsplaner (IOP). I Reinertsen, A.B, Reinertsen, Groven, B., Knutas, A. og Holm A. FOU i praksis. 2013 conference proceedings.
- Raaum, O., Salvanes, K. G. & Sørensen, E. Ø. (2006). The Neighbourhood is Not What it Used to be. The Economic Journal, 116(508), 200-222.
- Rambøll Management Consulting. (2011). Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen etter opplæringsloven § 5-7. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2021) Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud. Kartlegging og behovsanalyse i seks bydeler. Oslo: Delprogram oppvekst og utdanning
- Sjøvik, P. (red.) (2014). En barnehage for alle. Spesialpedagogikk i barnehagelærerutdanningen (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Solli, K.A. (2019) Inkludering i barnehagen i lys av forskning. I Arnesen, A.L. (2019) Inkludering. Perspektiver på inkludering i barnehagefaglige praksiser. Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Kunnskapsdepartementet
- St.meld.nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i Barnehagen. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld.nr.6 (2019-2020) Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og PPT
- UNESCO (1994): The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education

Utdanningsdirektoratet (2022) Barn med spesialpedagogisk hjelp. [Barn med spesialpedagogisk hjelp \(udir.no\)](#)

Utdanningsdirektoratet (2014) Skoleeiers finansiering av grunnopplæringen. Kriteriemodeller og betydningen av tillitsvalgtes medbestemmelse. [Skoleeiers finansiering av grunnopplæringen. Kriteriemodeller og betydningen av tillitsvalgtes medbestemmelse \(utdanningsforbundet.no\)](#)

Von Simson, K. og Umblijs, J. (2019) Housing conditions and school attainment: Evidence from Norwegian register data. Upublisert. Institutt for samfunnsforskning.

Wendelborg, C., Caspersen, J., Kittelsaa, A.M., Svendsen, S., Haugset, A.S., Kongsvik, T. og Reiling, R.B. (2015) Barnehagetilbudet til barn med særskilte behov. Undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov under opplæringspliktig alder.

Åmot, I. (2014) Barn med samspillsvansker og ansattes dilemma relatert til retten til medvirkning i barnehagen. Ph.d-avhandling Trondheim. NTNU.

VEDLEGG 1: Utslag i analysene som er vanskelig å forklare

I enkelte av figurene er det en del utslag som for forskerne er vanskelig å forklare. Noen av disse utslagene kan være feil i data, men sannsynligvis er det også en del forskjeller og utslag som er reelle, men som forskerne uten inngående kunnskap om prosjekter og ulik organisering i bydelene ikke kan forklare. Nedenfor er en list over slike utslag som kan følges opp av bydelene i etterkant:

Figur 1: Andel 1-2 åringer i barnehager i Stovner er veldig lav, men veldig sterk økning for 3-5 åringene mellom 2017 og 2019.

Figur 4: Sterk økning i andelen barn i private barnehager med spesialped. hjelp i 2021 i Grorud og fra 2019 til 2021 i Stovner.

Figur 11: Sterk nedgang i andel ped.ledere med dispensasjon fra kvalifikasjonskravene fra 2018 til 2019 i Grorud

Tabell 2: Veldig høy andel med pedagogisk utdanning blant ansatte til styrket tilbud mot barn med ekstra behov i Grorud og Bjerke.

Figur 12. Bjerke skiller seg ut fra 2020 til 2021 på ordinære ansatte per barn. Bydelene følger hverandre svært tett bortsett fra det.

Litt spesiell utvikling i Bjerke og Gamle Oslo i figur 19. I 2019 for Bjerke og 2021 for Gamle Oslo.

Figur 22: Hva skjer i Grorud i 2021? Veldig ulik utvikling fra de andre bydelene.

Figur 28 og 29. Det ser tydelig ut som man har jobbet med tidlig innsats i Grorud, Bjerke og Alna, men at man har ikke lykkes like godt i de andre bydelene.