SKIEN KOMMUNE

Vår ref.	26/22106 - 2
Saksbehandler	Mona Rye-Kittelsen
Dato	26.10.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for oppvekst	

Individuell tilrettelegging og internkontroll

Kommunedirektørens innstilling

Utvalg for Oppvekst ber administrasjonen om å utrede et egnet internkontrollsystem som bidrar til hensiktsmessig virksomhetsstyring med gjennomføring av individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) i skole.

Bakgrunn for saken
Utvalg for Oppvekst (sak 02/26) har vedtatt at *Sak om individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)* legges frem for utvalget 5. november 2026.

Etter kommunelovens §11-3 kan en sak settes på sakslisten hvis minst 1/3 av organets medlemmer krever det.

Bakgrunnen er spørsmål som den siste tiden er reist om gjennomføring, registrering og oppfølging av ITO-vedtak i Skiensskolen, samt en skriftlig forespørsel fra Roger Hegland (Ap).

Saksfremstillingen skal belyse:

- antall elever med ITO-vedtak, samlet omfang og ressursbruk knyttet til ITO i skoleåret 2025/26
- hvordan tilleggsbevilgningen vedtatt av bystyret 18. juni 2026 til lærernorm og ITO er fulgt opp
- hvordan ITO-vedtak iverksettes og følges opp på den enkelte skole
- hva administrasjonen vet om bortfall eller manglende gjennomføring av ITO, herunder omfang, årsaker og eventuelle forskjeller mellom skolene
- hvordan bortfall av vedtaksfestet ITO registreres, dokumenteres og følges opp, og hvordan foresatte informeres
- hvilken styringsinformasjon administrasjonen og politisk nivå har om faktisk gjennomføring av ITO
- ventetider i PPT og hvordan elever ivaretas mens de venter på sakkyndig vurder

Administrasjonen bes også vurdere om dagens system for registrering og rapportering er tilstrekkelig. Dersom det vurderes behov for et nytt eller utvidet registreringssystem, bes

saken belyse hvilken arbeidsbelastning dette vil innebære for lærere og skoleledelse, og hvordan nødvendig styringsinformasjon kan sikres uten unødvendig administrasjon.

Det bes samtidig om en vurdering av hvordan et slikt system eventuelt skal avgrenses mot bortfall av ordinær opplæring, herunder timer i norsk, matematikk og engelsk, og hvordan skoleeier følger opp at elevene får det undervisningstimetallet de har krav på.

Saken bes også besvare de konkrete spørsmålene fra Roger Hegland (Ap) om administrasjonens oversikt over gjennomføringen av ITO i skoleåret 2025/26, ressursbruken og om tildelte ITO-vedtak blir tilstrekkelig fulgt opp på den enkelte skole.

Formålet er å gi utvalget et samlet faktagrunnlag og nødvendig styringsinformasjon for å ivareta kommunens ansvar som skoleeier.

Saksfremstilling
Noen elever har behov for, og rett til, individuell tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Selv om den individuelle tilretteleggingen eventuelt skjer utenfor felleskapet og klassen, må skolen fortsatt følge prinsippet om inkludering. Hva som er elevens beste skal være et grunnleggende hensyn når skolen vurderer hvordan de skal tilrettelegge for eleven.

Individuell tilrettelegging er delt inn i flere rettigheter:

- personlig assistanse
- fysisk tilrettelegging
- tekniske hjelpemidler
- opplæring i mobilitet for blinde og sterkt svaksynte
- individuelt tilrettelagt opplæring

Kommunen må fatte et enkeltvedtak for at eleven skal få individuell tilrettelegging.

Administrasjonen legger til grunn at bakgrunnen for denne saken i særlig grad omhandler individuelt tilrettelagt opplæring (ITO).

Ventetid i PP-tjenesten og hvordan elever ivaretas mens de venter på sakkyndig vurdering

Kapittel 11 i opplæringsloven legger føringer for arbeidet knyttet til tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging.

Opplæring etter §11-6, *individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)*, anses som en inngripen i elevers rett til å være inkludert. Det er derfor lagt føringer for hva som forventes prøvet ut før det gis ITO med hjemmel i denne paragrafen, dette gjelder forventninger til hva skolen skal prøve ut selv og til samarbeidet med PP-tjenesten.

Før en sak henvises til PP-tjenesten legger §11-2, *tilfredsstillende utbytte av opplæringen,* føringer for en handlingskjede med tanke på å følge opp at elever har tilfredsstillende utbytte. At skolen følger med, prøver ut og evaluerer tiltak er forventet i denne handlingskjeden.

For at skolen skal få raskere tilgang til PP-tjenestens kompetanse forventes det at PP-tjenesten deltar aktivt i denne fasen, uten at det må henvises med skriftlige skjemaer. I Skien er PP-tjenesten godt i gang med denne dreiningen av tjenesten.

Opplæringsloven stiller krav til at tiltak for å tilpasse opplæringen (§11-1) og handlingsrommet som gis i intensiv opplæring for 1-4.trinn (§11-3) og inndeling av grupper (§14-2) prøves ut i samarbeid med PP-tjenesten før skolen vurderer henvising for sakkyndig

vurdering etter §11-6 (ITO). De samme føringene gjelder for personlig assistanse (§11-4), fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler (§11-5).

Elever har ulike forutsetninger for læring og deltakelse i skolen. Det er derfor nødvendig at PP-tjenesten bidrar til å kartlegge og utrede mer grundig for en del enkeltelever.

Dette kan være å undersøke om det f.eks. er alvorlige språkvansker, matematikkvansker eller strev med uro og konsentrasjon. Dette er ofte relevant informasjon for å finne de riktige tiltakene. Dette arbeidet foregår gjennom det som kalles "henvising for samarbeid". Dette er et forenklet henvisningskjema som gir PP-tjenesten mulighet for å gå dypere inn i saker når det anses nødvendig.

En henvising for sakkyndig vurdering er først riktig å bruke når handlingskjeden som beskrives ovenfor er prøvd ut, og det konkluderes med at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og/eller trenger deler av opplæringen sin utenfor fellesskapet.

En sakkyndig vurdering basert på den beskrevne handlingskjeden innebærer dermed en oppsummering av arbeidet som er prøvd ut i forkant, og konkluderer med om eleven har behov for individuelt tilpasset opplæring etter §11-6. Den sakkyndige vurderingen omfatter eventuelt også omfang av ITO.

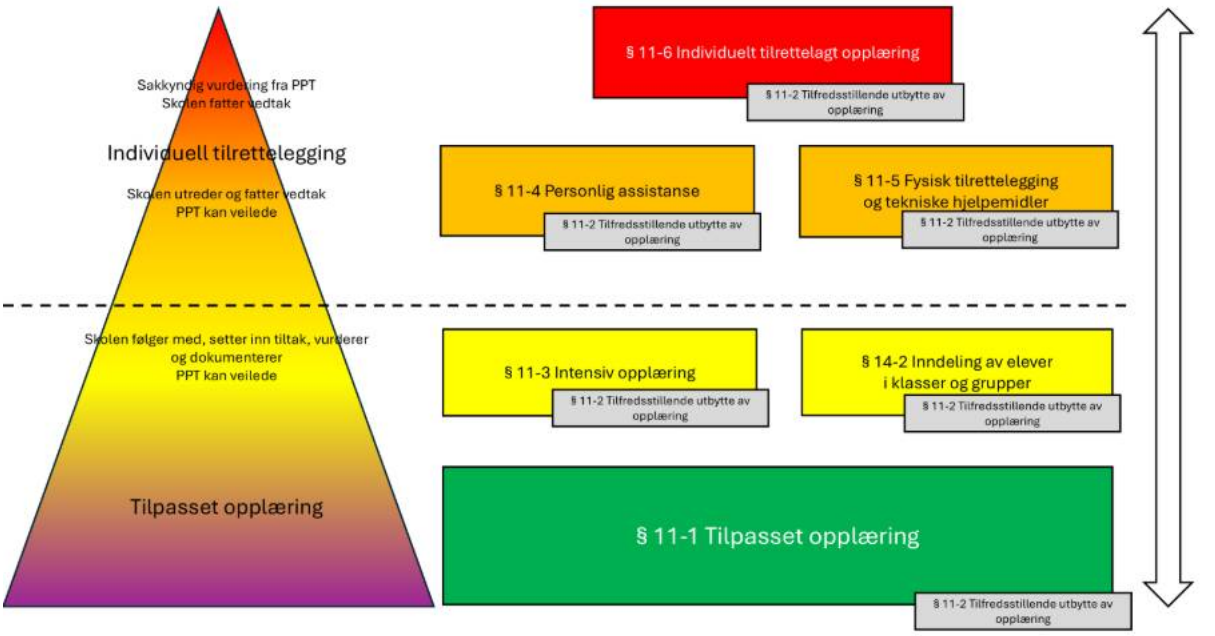
Hvis skolen sender henvising om sakkyndig vurdering for tidlig innebærer dette at PP-tjenesten må bruke ekstra tid på å kartlegge/teste og anbefale tiltak uten at disse er prøvd ut og evaluert skikkelig i tråd med handlingskjeden i opplæringsloven og forvaltningsloven § 17, *forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.*

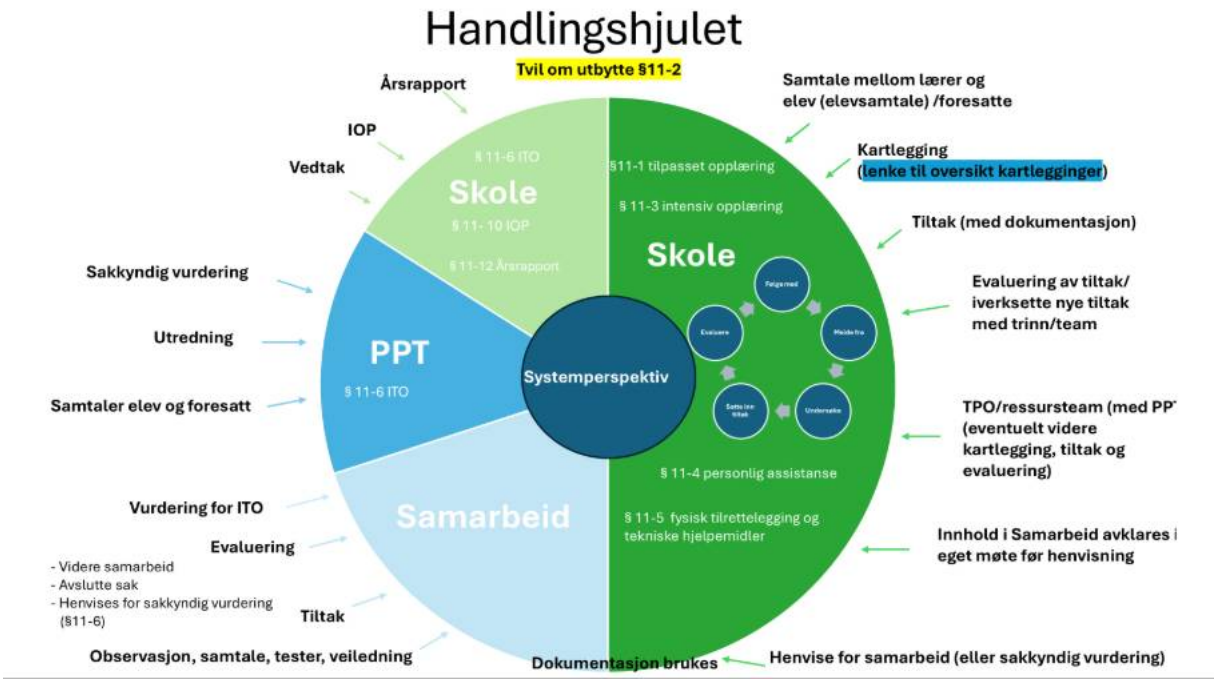
Prosessen fra første initiativ til hjelp fra PP-tjenesten, f.eks ved veiledning til en eventuell sakkyndig vurdering, kan derfor pågå over lengre tid. Dette er i tråd med føringene i opplæringsloven. Dette beskriver prosessen på generelt grunnlag. I hverdagen er det mange eksempler på situasjoner for elever der behovet er mer akutt og opplagt. Da forseres prosessen.

Opplæringsloven gir føringer om at at PP-tjenesten skal bistå skoler med tidlig innsats, forebygging og organisasjonsutvikling. Dette kommer frem i § 11- 13, *Pedagogisk psykologisk tjeneste*. Intensjonen med dette er å bidra til god kvalitet på tidlig innsats og forebygging, samt å bidra til at enkeltelever unngår å få, eller får, redusert omfang av ITO.

I praksis betyr dette at det ikke alltid er helt korrekt å operere med begrepet ventetid i forhold til PP-tjenesten.

Handlingskjeden beskrevet over kan visualises slik:





Hvordan ITO-vedtak iverksettes og følges opp på den enkelte skole

En elev har rett til individuelt tilrettelagt opplæring når eleven trenger det for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilretteleggingen kan innebære at eleven arbeider med andre kompetansemål, har avvik fra kompetansemålene eller får opplæringen organisert på en annen måte.

Administrasjonen, PP-tjenesten og skolene i Skien tar utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets *Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* når det

gjelder individuelt tilrettelagt opplæring for elevene. Dermed iverksettes individuelt tilrettelagt opplæring som hovedregel på følgende måte:

Før rektor kan fatte et enkeltvedtak om ITO, utarbeider PP-tjenesten en sakkyndig vurdering av elevens behov. Skolen må få samtykke før den sender en henvisning til PP-tjenesten, og før enkeltvedtaket kan fattes. Elever som har fylt 15 år, samtykker selv. For elever under 15 år er det foresatte som samtykker. Både den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket angir omfanget av ITO i årstimer.

Skolen planlegger opplæringstilbudet sammen med eleven og foresatte og legger stor vekt på hva de mener. For elever som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring utarbeider skolen en individuell opplæringsplan (IOP). Dette er et arbeidsdokument for skolen, og skal ta utgangspunkt i enkeltvedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Bare ansatte i lærerstilling kan ha det faglige ansvaret for individuelt tilrettelagt opplæring. Den faglig ansvarlige skal sikre at opplæringen følger læreplanverket eller målene i elevens IOP.

Den faglig ansvarlige forbereder opplæringen og må ofte være til stede når den gjennomføres. Behovet for fysisk tilstedeværelse avhenger av hvordan opplæringen er organisert. Klassen kan for eksempel deles i mindre grupper uten at læreren er til stede i alle gruppene hele tiden. Hvordan læreren ivaretar ansvaret, vil derfor variere.

Den faglig ansvarlige følger opp opplæringen og elevens utvikling slik at eleven kan få vurdering. Som regel har den samme læreren både det overordnede faglige ansvaret og gjennomfører opplæringen. Andre kvalifiserte ansatte kan likevel gjennomføre hele eller deler av tilbudet.

En spesialpedagog som er ansatt ved skolen, kan for eksempel gjennomføre noen timer med individuelt tilrettelagt opplæring. Spesialpedagogen kan ha det faglige ansvaret for disse timene når kompetansekravene er oppfylt, men har ikke nødvendigvis det overordnede ansvaret for hele opplæringstilbudet til eleven.

Noen elever trenger at den som gir opplæringen, er fysisk til stede hele tiden. For andre kan det være nok at læreren har forberedt et opplegg og er tilgjengelig ved behov. Den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket beskriver hva opplæringen skal inneholde, og hvor omfattende den skal være.

Andre ansatte kan hjelpe til i opplæringen. Det kan for eksempel være barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere eller ansatte fra andre yrkesgrupper. Hjelpen kan være støtte til lesing og skriving, hjelp til å komme i gang og avslutte en aktivitet eller påminnelser underveis. Støtten kan gis til hele klassen eller til enkeltelever og grupper som har individuelt tilrettelagt opplæring. Ansatte som ikke er lærere, kan ikke ha det faglige ansvaret eller i praksis stå for den individuelt tilrettelagte opplæringen.

Skolen må sørge for at eleven får den opplæringen som står i enkeltvedtaket og at eleven får mulighet til å nå målene i IOP-en. Administrasjonen har ikke detaljert oversikt over hvordan enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring gjennomføres ved den enkelte skole, utover det som beskrives her.

Individuelt tilrettelagt opplæring skoleåret 2025/2026
For skoleåret 2025/2026 var det 296 av 5 833 elever ved de kommunale grunnskolene i Skien som hadde enkeltvedtak om ITO. Dette inkluderer også elever ved Spesialpedagogisk enhets (SPE) avdelinger Sirius, Svanen skole, Enggrav skole og barnehage og Den røde skolen. Elever som mottar kortvarig individuell tilrettelagt opplæring ved avdeling Hestehaugen fremkommer på sine nærskoler.

Elevene fordeler seg slik på trinn:

Antall elever med enkeltvedtak om ITO på 1.-4. trinn	71
Antall elever med enkeltvedtak om ITO på 5.-7. trinn	125

Antall elever med enkeltvedtak om ITO på 8.-10.trinn	100
Totalt antall elever med enkeltvedtak	296
Av disse elever med enkeltvedtak om ITO med fast tilhørighet hovedsakelig på ordinær skole	198
Av disse elever med enkeltvedtak om ITO med fast tilhørighet hovedsakelig på SPE Svanen skole, SPE Enggrav skole og barnehage, SPE Den røde skolen og Sirius	98

Organisering av ITO
Det framkommer av elevens enkeltvedtak om undervisningen skal foregå i klasserommet, i gruppe eller alene med en ansatt (en til en).

For elever med enkeltvedtak om ITO i de ordinære skolene, får rundt 85 % sin tilrettelagte opplæring hovedsakelig i klasse eller i gruppe. Resterende 15 % fikk sin tilrettelagte opplæring hovedsakelig en til en.

For elever med enkeltvedtak om ITO i SPEs avdelinger fikk rundt 70 % sin tilrettelagte opplæring hovedsakelig i gruppe. De resterende 30 % av elevene fikk sin tilrettelagte opplæring hovedsakelig en til en.

Omfang av ITO
Omfanget av ITO fremkommer av elevens enkeltvedtak og er angitt i årstimer. Omfanget av årstimer med ITO i de ordinære skolene fordeler seg slik:

Antall elever med enkeltvedtak om ITO 1-75 årstimer	20
Antall elever med enkeltvedtak om ITO 76-190 årstimer	60
Antall elever med enkeltvedtak om ITO 191-270 årstimer	20
Antall elever med enkeltvedtak om ITO med mer enn 271 årstimer	98

Alle elever i SPE (med unntak av avdeling Hestehaugen) har enkeltvedtak om ITO på 271 årstimer eller mer. Elevene har i tillegg timer med personlig assistanse, slik at enkeltvedtakene samlet angir individuell tilrettelegging i alle fag og timer.

Årsverk utført av undervisningspersonale og annet personale

For skoleåret 2025/2026 er det registrert at ITO ble utført av 91,56 årsverk undervisningspersonale.

Av de 296 elevene som mottok ITO, hadde 200 elever også vedtak om personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og/eller tekniske hjelpemidler som en del av enkeltvedtaket. Dette er individuelle tilrettelegginger hovedsakelig utført av fagarbeidere og assistenter. Registrerte årsverk til dette er 54,78.

Tallgrunnlaget er hentet fra innrapportering til Utdanningsdirektoratet gjennom Grunnskolenes innrapporteringssystem (GSI) pr. 01.10.25.

Oppfølging av tilleggsbevilgningen til lærernorm og ITO

Det er i 2026 beregnet 5/12 effekt (høsthalvåret) av 5 mnok av den årlige tilleggsbevilgningen, vedtatt av Bystyret i juni 2026. Dette utgjør 2 083 000 kr.

Administrasjonen har vurdert hvilke skoler som skulle tildeles midler. Vurderingene bygger på behov beskrevet fra skolene, enhetenes månedsrapportering i Framsikt og skolenes rapportering om lærernorm i GSI.

2 mnok er fordelt til Åfoss/Melum skoler, Venstøp skole, Skotfoss oppvekstsenter, Stigeråsen skole, Lunde barneskole og Menstad ungdomsskole. Størrelse på tildelt beløp varierer mellom 200 000 og 500 000 kr. Midlene ble fordelt tidlig september.

Hva administrasjonen vet om bortfall eller manglende gjennomføring av ITO, herunder omfang, årsaker og eventuelle forskjeller mellom skolene

I et enkeltvedtak om ITO fremkommer det hva som er elevens individuelle rettigheter og hva skolen plikter å iverksette. Skolen må planlegge og gjennomføre opplæringen slik at eleven får ITO i tråd med det årstimetall som er nedfelt i enkeltvedtaket.

Det kan være ulike årsaker til at oppæringen eleven har rett på, og den oppæringen som elven faktisk får tildelt, ikke samsvarer. Elevens trinn kan for eksempel planlegge turer, kulturtilbud eller sosiale aktiviteter ved starten av skoleåret eller i forbindelse med høytider.

Hvis eleven mister timer skal det legges til rette for at disse kan tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig. Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til en opplæring som skal sikre tilfredsstillende utbytte av oppæringen. Hvis noe av denne oppæringen ikke blir gitt, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger gir tilfredsstillende utbytte. Skolene må følge opp elevene som har enkeltvedtak om ITO og ha oversikt over timer som av ulike årsaker ikke gjennomføres.

Skolene har ansvar for skole-hjemsamarbeidet og for å informere om endringer i timeplanen. Kommunen har ikke felles retningslinjer for hvordan dette skal gjøres. Det er imidlertid lagt til rette for at skolene kan informere gjennom skoleadministrasjonssystemet IST eller i ukeplaner.

Kommunen har ikke et system der skolene kan registrere ITO-timer som ikke gjennomføres, administrasjonen kan dermed heller ikke hente ut rapporter som viser oversikt over de ulike skolene.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt		x		
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt		x		
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv		x		
Konsekvens for folkehelsen			x	

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon
Kommunedirektøren vurderer at det bør utredes hvordan et egnet internkontrollsystem kan bidra til hensiktsmessig virksomhetsstyring med gjennomføring av ITO. Utredningen bør i tillegg belyse arbeidsbelastning for lærere, skoleledelse og samtidig balanseres med å gi nødvendig styringsinformasjon. Dagens praksis gir ikke informasjon om hvordan internkontroll med dette området utøves ved den enkelte skole, og det er heller ikke utarbeidet rutiner for å rapportere til administrasjon. Dette bidrar ikke til kvalitetsutvikling og bør endres slik at det blir enklere å få oversikt over om kommunen følger opplæringsloven når det gjelder plikten til å iverksette ITO i tråd med enkeltvedtakene.

Referanser

Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging | udir.no
Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren | udir.no