SKIEN KOMMUNE

Vår ref.	26/27305 - 1
Saksbehandler	Mona Rye-Kittelsen
Dato	12.11.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
46/26	Utvalg for oppvekst	26.11.2026

Reduksjon av individuelt tilrettelagt opplæring - orientering

Kommunedirektørens innstilling

Utvalg for Oppvekst tar saken til orientering.

Bakgrunn for saken
I forbindelse med behandling av Tilstandsrapport barnehage og skole vedtok Utvalg for Oppvekst (sak 19/26) følgende:

Utvalg for oppvekst følger tett den raske reduksjonen på Individuell tilrettelagt opplæring ITO. Her trenger vi politisk å få belyst konsekvensene av endringene for elever og ansatte sin arbeidshverdag. Det har blant annet blitt en reduksjon på 50% av ITO tilbudet i ungdomsskolen fra 200 elever til nå 100 elever. Hvordan vil det slå ut på indikatorer som skoleresultater og ansatte/elevers fravær?
Utvalget ber adm. komme tilbake med en orientering om effekten av dette ved utgangen av 2026.

Saksfremstilling
Noen elever har behov for, og rett til, individuell tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kommunen må fatte et enkeltvedtak for at eleven skal få slik tilrettelegging. Gjeldende opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024 med mange nye føringer for kommunen knyttet til både tidlig innsats og individuell tilrettelegging.

Den individuelle tilretteleggingen er delt inn i flere rettigheter for elever:

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

Den videre saksfremstillingen tar for seg individuelt tilrettelagt opplæring (ITO).

Skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap. Her reflekterer lærere, ledere og andre ansatte over felles verdier, og de vurderer og utvikler praksisen sin. Skoleeiere, skoleledere og lærere har ulike roller, men et felles ansvar for å legge til rette for god utvikling i skolen.

I tråd med opplæringsloven § 11-1 skal skolen tilpasse opplæringen til hver enkelt elev. Kapittel 11 i opplæringsloven legger føringer for arbeidet knyttet til tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Opplæring etter §11-6 *Individuelt tilrettelagt opplæring* 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.

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).

En henvising for sakkyndig vurdering er først riktig å bruke når handlingskjeden som beskrives ovenfor er prøvd ut, og skolen vurderer 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 ITO etter §11-6. Den sakkyndige vurderingen omfatter eventuelt også omfang av ITO.

Opplæringsloven gir føringer om 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.

Kvalitetsutvikling i PP-tjenesten innebærer at tjenesten prioriterer å gi tidligere hjelp i enkeltsaker og aktivt å bidra til at skoler i enda større grad hever kvaliteten i det allmenpedagogiske tilbudet. Dette er i tråd med PP-tjenestens mandat i opplæringsloven. Arbeidet innebærer å endre interne rutiner for å frigjøre kapasitet til å være mer til stede i, og tettere på skolene. Parallelt med dette arbeider skoleeier, PP-tjenesten og skolene sammen på ulike området for å etablere nye strukturer og rutiner for samarbeid som legger til rette for tidligere innsats både på individ og systemnivå. Det er en særlig prioritering å etablere gode samarbeidsformer i handlingsrommet før behov ITO i skolene skal vurderes.

Læreplanen gir handlingsrom for en variert og kreativ praksis innenfor fellesskapet. Det betyr at skolen kan:

- prøve ut ulike tiltak for å møte elevenes behov
- bruke det profesjonelle læringsfellesskapet til å finne gode tiltak
- samarbeide med PP-tjenesten ved behov

Skolen skal gi plass til et bredt mangfold av elever innenfor fellesskapet. Derfor må lærerne ha kompetanse om både vanlige og mer sammensatte behov elevene kan ha. Målet er et likeverdig og inkluderende læringsfellesskap.

Når skolen klarer å tilpasse opplæringen til et mangfoldig elevgrunnlag, kan flere elever få et godt utbytte uten å trenge individuell tilrettelegging. Opplæringsloven kapitel 11 *Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* gir flere elever enn tidligere mulighet for å få aktuell tilrettelegging i skolen, uten enkeltvedtak.

Opplæring etter §11-6 (ITO) anses som en inngripen i elevers rett til å være inkludert. Derfor krever opplæringsloven at skolen alltid skal strekke seg langt når det gjelder å tilpasse

opplæringen innenfor det ordinære felleskapet, før det eventuelt fattes et enkeltvedtak om individuell tilrettelegging.

Årsakene til at ITO vurderes som et inngripende tiltak er at enkeltvedtaket blant annet kan fastsette at:

- eleven skal ha avvik fra kompetansemål i læreplanen
- eleven skal gjennomføre hele eller deler av sin opplæring ute av klasserommet (for eksempel i gruppe eller på enerom)
- eleven må følge annet undervisningsopplegg enn klassen

Å få individuelt tilrettelagt opplæring kan endre elevens faglige løp, fremtidige utdanningsvalg og sosiale tilhørighet. Det kan få konsekvenser for elevens sluttkompetanse og fremtidige yrkesmuligheter. Eleven kan oppleve å bli segregert og merket som «annerledes» av medelever. For elever som i tillegg fritas for vurdering med karakter på vitnemålet vil det kunne påvirke opptak til videregående opplæring.

På tross av at ITO er et inngripende tiltak skal skolen og PP-tjenesten sørge for at de elevene som ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen får den opplæringen de har rett på.

Temaplan for Oppvekst 2024-2036

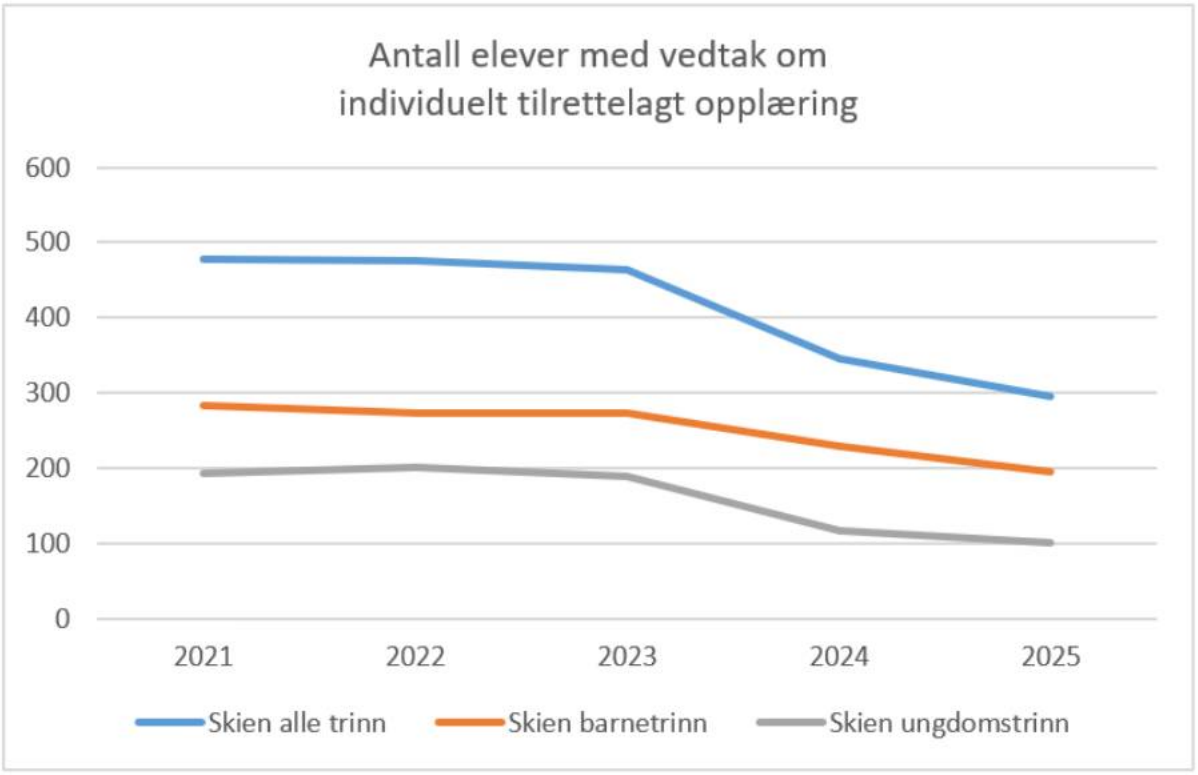
I temaplanen, vedtatt av Bystyret i 2023, står det følgende:

Når barn og unge på ulikt vis strever med å tilpasse seg barnehage eller skole har det tradisjonelt vært et stort individfokus når man skal tilrettelegge for å støtte dem. Forståelsesmodellen har tradisjonelt vært slik at barn og unge har problemer, skader og vansker som hindrer dem i å dra nytte av den ordinære pedagogiske praksisen. I et slikt perspektiv finner vi et manglende blikk på de muligheter som ligger i å forbedre læringsmiljøet og den pedagogiske praksisen i barnehage og skole.

Et skifte fra *individfokus* til *systemfokus* innebærer å vri innsatsen fra å kun tilpasse for enkelte barn og i stedet forbedre den pedagogiske praksisen og tverrfaglige samhandlingen barnet inngår i. For å oppnå dette må det legges til rette for kompetanse- og organisasjonsutvikling i hele Oppvekst. Det må tas hensyn til den store variasjonen i barn og unges egenskaper, forutsetninger og behov og tilrettelegges for en inkluderende praksis for alle i barnehage og skole. Dette er i tråd med *Salamanca-erklæringen*. Den representerer et skifte i fokus fra det enkelte barns særlige behov til barnehagers og skolers evne til å imøtekomme alle barn, samt gi dem tilfredsstillende opplæring uavhengig av barnets egenskaper, evner eller behov.

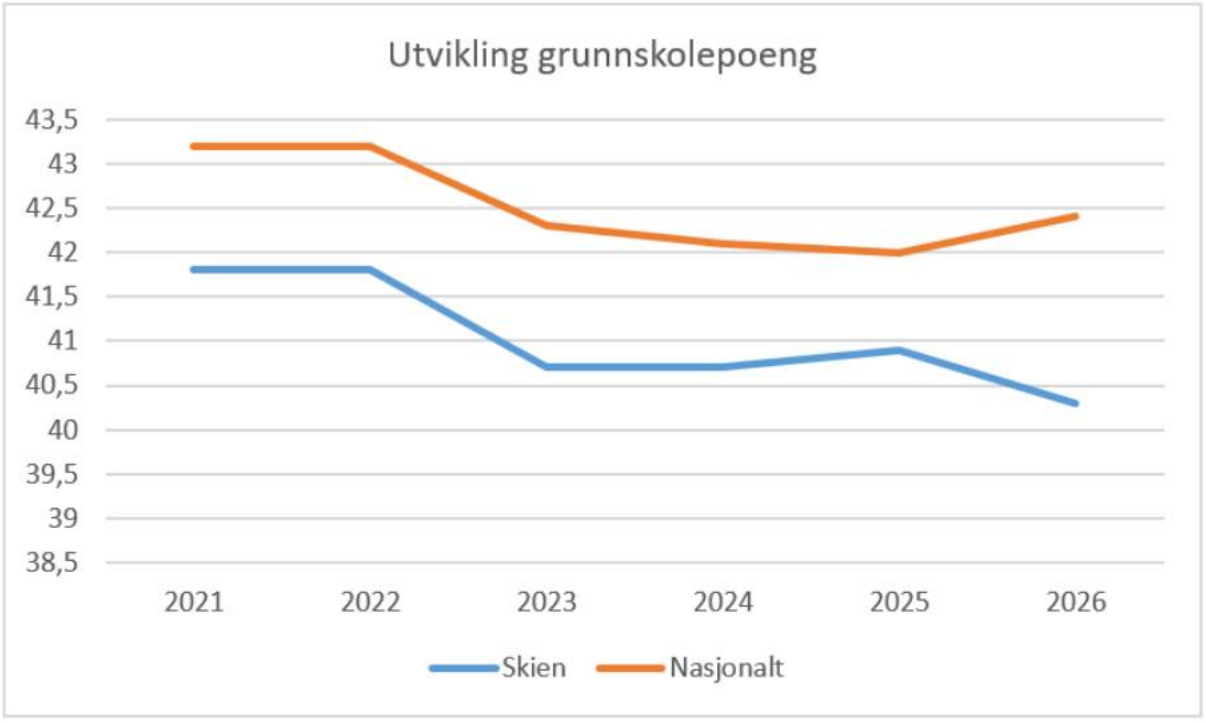
Teksten i temaplanen tok opp i seg mye av innholdet i lovforarbeidene til dagens opplæringslov (NOU 19:2023 *Ny opplæringslov*) og er fortsatt i tråd med gjeldende lov.

Antall elever med vedtak om ITO



Oversikten viser antall elever som mottok ITO i ordinære skoler fra 2021-2025. Det sees en nedgang i antallet som mottar ITO og det er en særlig nedgang siste to år hvor antallet er redusert fra 463 i 2023 til 296 i 2025. Dette er en samlet nedgang på 167 elever hvor nedgangen er størst på ungdomstrinnet. Der er nedgangen på 89 elever.

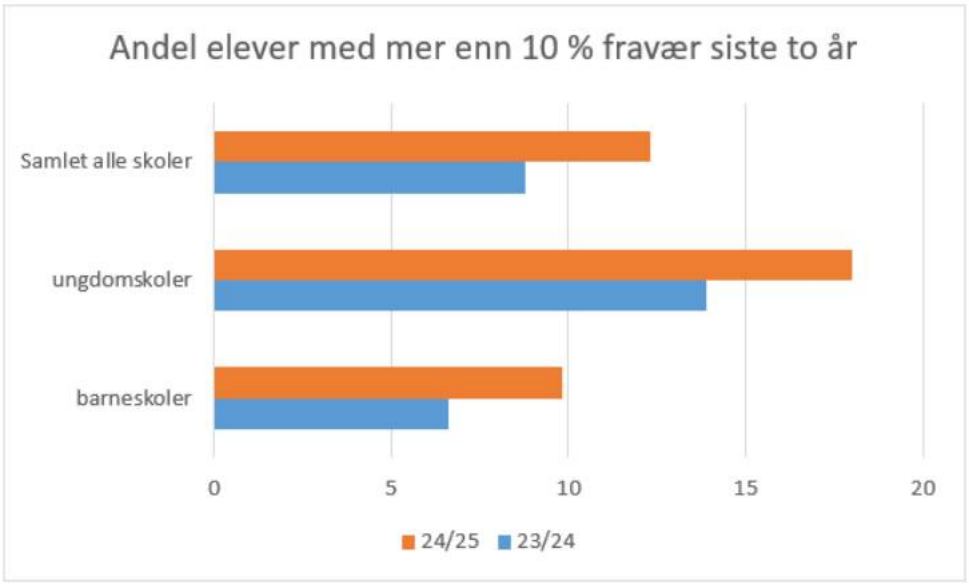
Utvikling i grunnskolepoeng



Grunnskolepoeng er et mål for det samlede læringsutbyttet for elever som sluttvurderes med karakterer. Den enkelte elevs grunnskolepoeng brukes som grunnlag for opptak til videregående skole. Poengene er beregnet som summen av elevenes avluttende standpunkt- og eksamenskarakter, delt på antall karakterer og ganget med

10. Grunnskolepoengene i Skien har samme utvikling som nasjonalt, med unntak av siste år. I 2026 gikk de nasjonale grunnskolepoengene opp, samtidig som poengene for Skien gikk ned.

Elevers fravær



Til sammen hadde 729 elever mer enn 20 dager skolefravær skoleåret 24/25. Dette utgjør en andel på 12,3 % av elevene i kommunale grunnskoler. Skoleåret 23/24 var andelen på 8,8 % av elevene. Dette utgjør en økning på 3,5 prosentpoeng. På ungdomstrinnet var økningen fra skoleåret 23/24 til 24/25 på 4,1 prosentpoeng. På barnetrinnet var økningen 3,2 prosentpoeng.

Sykefravær hos ansatte



Grafen viser samlet sykefravær for skolene i skien kommune. Det er spesielt langtidsfraværet som sto for økningen fra 2023 til 2024. Administrasjonen kan ikke peke på en spesiell årsak, men langtidsvirkninger etter pandemien går igjen i flere saker. Sykefraværet var høyest i 2024 med 8,7 %, i dag ligger sykefraværet i skole på 7,7 %.

Hvordan virker reduksjon av ITO inn på skoleresultater, elevers fravær og ansattes sykefravær?

Samlet er det 167 færre elver med enkeltvedtak om ITO i ordinære skoler i kommunen de siste 2 årene, nedgangen er størst i ungdomsskolene. Fordelt på skoler er dette ca. 12 elever pr enhet. Nedgangen henger blant annet sammen med føringene i opplæringsloven som ble iverksatt i 2024.

Lavere andel elever med vedtak om ITO betyr økt handlingsrom i skolen generelt. Utviklingen innen ITO må ses som et resultat av en målrettet og systematisk innsats de siste årene, i samarbeid mellom PP-tjenesten, skoleeier og skolene.

Målet er å gjøre opplæringen så bred og universell som mulig, slik at den er tilpasset flest mulig elever innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Dette er i tråd med kommunens ansvar for å iverksette innholdet i opplæringsloven.

Sammenheng med grunnskolepoeng

Grunnskolepoengene i kommunen fulgte landssnittet gjennom hele perioden der antallet elever med ITO gikk mest ned, fra 2023 til 2025. Først i 2026 skiller kommunen seg ut, ved at poengene gikk ned mens landssnittet gikk opp. Hadde nedgangen i ITO påvirket resultatene, ville administrasjonen forventet å se det tidligere, og mer gradvis.

Nedgangen i ITO utgjør ca. 12 elever per skole som fordeles på flere trinn og klasser. Det er kun elevene på 10. trinn som teller med i grunnskolepoengene. Dermed er det svært få elever i hvert kull som tilhører nedgangen på 167 elever over to år. Det lave antallet vil ikke kunne påvirke snittet merkbart. Ett år med avvik er heller ikke en trend, og kan like gjerne skyldes vanlig variasjon mellom elevkull.

Sammenheng med elevers fravær

Administrasjonen velger å ikke ta med fraværstall fra før 2022. Disse tallene er ikke hensiktsmessig å sammenlikne med, grunnet pandemien. I utvalget av fraværstall er kun det som kalles bekymringsfullt fravær, over 10 %, tatt med.

Økningen i elevfravær er et landsomfattende fenomen. Utdanningsdirektoratet trekker fram endrede vaner etter pandemien, grensesetting i hjemmet, psykisk helse og ensomhet som del av forklaringen. Fraværet har også økt markant i andre OECD-land. Utviklingen i elevenes fravær i kommunens skoler er dermed en del av et større bilde som ikke kan knyttes til nedgangen av ITO.

I Skien har fraværet økt nesten like mye på barnetrinnet som på ungdomstrinnet, med 3,2 mot 4,1 prosentpoeng. Nedgangen i ITO er derimot størst på ungdomstrinnet. Hvis den var årsaken, ville administrasjonen forventet en langt større økning i elevfravær der. Den lille forskjellen tyder heller på felles årsaker som rammer alle trinn.

Sammenheng med ansattes sykefravær

Sykefraværet blant ansatte i skolene økte fra 2023 til 2024 og var høyest i 2024 med 8,7 %. I dag ligger det på 7,7 %. Antallet elever med ITO har derimot sunket gjennom hele perioden, fra 463 i 2023 til 296 i 2025. Hvis nedgangen av ITO hadde gjort arbeidshverdagen tyngre for de ansatte, ville administrasjonen forventet at sykefraværet fortsatte å stige, i stedet har det gått ned.

Økningen fra 2023 til 2024 skyldtes i hovedsak langtidsfravær, slikt fravær har oftest sammensatte årsaker. Deler av dette kan være langtidsvirkninger etter pandemien. Nedgangen i ITO utgjør ca. 12 elever per skole, fordelt på flere trinn og klasser. Det er derfor lite sannsynlig at denne endringen alene har gitt målbare utslag i de ansattes sykefravær.

Samlet om effekt av reduksjon av ITO

Administrasjonen kan ikke se av datagrunnlaget at reduksjonen i antall elever med ITO har påvirket skoleresultater, elevers fravær eller ansattes sykefravær. Grunnskolepoengene fulgte landssnittet i perioden da ITO gikk mest ned. Elevfraværet øker i hele landet og nesten

like mye på alle trinn. Sykefraværet blant ansatte har gått ned etter 2024, mens antallet elever med ITO har fortsatt å synke. Nedgangen i ITO er dessuten spredt på mange skoler, trinn og klasser, med ca. 12 elever per skole.

Datagrunnlaget har likevel begrensninger. Fraværstallene dekker bare to skoleår, og det finnes ikke egne tall for elever som tidligere hadde ITO. Små effekter kan derfor ikke utelukkes helt. Administrasjonen vil derfor fortsatt følge med på elevenes læringsutbytte og fravær, og følge opp sykefravær hos ansatte.

En lav eller synkende andel elever med ITO kan være uttrykk for en kvalitetsutvikling i den ordinære og tilpassede opplæringen. God klasseledelse, tidlig innsats, fleksibel bruk av kompetanse og ressurser og et inkluderende læringsmiljø kan bidra til at flere elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, innenfor fellesskapet.

Nedgangen i antall elever med ITO må imidlertid vurderes sammen med elevenes læringsutbytte, trivsel, fravær og øvrige resultater for å sikre at reduksjonen ikke skyldes at elever med behov ikke får den hjelpen de har rett på.

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

Noen elever har behov for, og rett til, individuell tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kommunen har hatt en nedgang i antall elever som mottar ITO, og det er en særlig nedgang siste to år hvor antallet er redusert fra 463 i 2023 til 296 i 2025. Nedgangen er et resultat av en villet satsing på tidlig innsats og tettere samarbeid mellom skolene og PP-tjenesten. Arbeidet som er gjennomført er i tråd med opplæringsloven.

Når skolen klarer å tilpasse opplæringen til et mangfoldig elevgrunnlag, kan flere elever få et godt utbytte uten å ha behov for individuell tilrettelegging.

Referanser

Tilstandsrapport for kommunale barnehager og grunnskoler 2026

Temaplan for Oppvekst 2024-2036