

Tilpasset og individuelt tilrettelagt opplæring

Nærøysund
Forvaltningsrevisjon

2025

FR1308

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Nærøysund kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2024 til april 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Mo i Rana, 15.04.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøysund kommune. Vi undersøker kommunens system for tilpasset opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskolen.

Revisor har vurdert hvordan Nærøysund kommune tilpasser opplæringen til elevenes individuelle behov i tråd med opplæringslovens krav. Gjennomgangen viser at kommunen i stor grad har etablert systemer og rutiner som legger til rette for tilpasset opplæring. Skolene arbeider systematisk med kartlegging, oppfølging og dialog med foresatte, og det foreligger rutiner for å vurdere og iverksette tiltak for elever som har utfordringer med å få tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

Når det gjelder individuell tilrettelagt opplæring (ITO), viser revisjonen at kommunen i hovedsak oppfyller de formelle kravene til sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Det er likevel avdekket svakheter i dokumentasjon og innhold, særlig knyttet til vurderinger av barnets beste, elevens medvirkning, samtykke og oversikt over oppfølging av vedtak. Det er også funn som viser at sakkyndige vurderinger i enkelte tilfeller mangler informasjon om skolens tilbud, samt at avvik mellom vurdering og vedtak ikke alltid begrunnes.

Samlet sett har kommunen etablert en struktur som støtter opp under kravene til tilpasset opplæring. Samtidig er det behov for forbedringer i dokumentasjonspraksis for å sikre etterprøvbarhet og at elevenes rettigheter blir ivaretatt.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at:

- Kommunen bør sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO
- Kommunen bør sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole
- Kommunen bør sikre etterprøvbar dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system
- Kommunen bør etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling	6
1.3 Avgrensninger	6
1.4 Metode	7
1.5 Uttalelse om rapport	8
1.6 Om temaet	9
1.7 Om kommunen.....	11
2 Tilpasset opplæring	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier	13
2.3 Funn.....	13
2.3.1 Kommunens organisering og oppfølging av skolene	13
2.3.2 Kartlegging.....	14
2.3.3 Tiltak	16
2.3.4 Evaluering.....	17
2.4 Vurdering.....	17
3 Individuelt tilrettelagt opplæring	19
3.3 Funn.....	19
3.3.1 Rutiner for individuell tilrettelagt opplæring.....	19
3.3.2 Henvisning	21
3.3.3 Sakkyndig vurdering	21
3.3.4 Vedtak	22
3.3.5 Individuell opplæringsplan.....	23
3.3.6 Årsrapport.....	23
3.3.7 Medvirkning	24
3.4 Vurdering.....	25
4 Konklusjoner og anbefalinger	29
4.1 Konklusjon.....	29
4.2 Anbefalinger	29
Kilder	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	33
Vedlegg 2 – Uttalelse	36

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nærøysund kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema kvalitet i skole. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 26/24.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

- Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven?
- Oppfyller kommunen kravene til individuell tilrettelagt opplæring?

1.3 Avgrensninger

Revisor har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens plikter som skoleeier, med fokus på grunnskoleopplæringen. Dette omfatter ikke videregående opplæring, barnehage eller voksenopplæring. Revisjonen har tatt for seg skoleårene 2023/2024 og 2024/2025, uten å vurdere tidligere eller fremtidige utviklingstrekk. Forvaltningsrevisjonen er begrenset til kommunale skoler og inkluderer ikke interkommunale løsninger eller private skoler. Elevenes individuelle læringsutbytte og resultater fra tester er heller ikke undersøkt som en del av revisjonen.

Journalgjennomgangen er avgrenset til saker fra 1.–4. trinn. Dette er fordi det nasjonalt er en tendens til at flest vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring fattes på ungdomstrinnet¹. Forvaltningsrevisjonen har fokus på de første skoleårene, fordi tilpasset opplæring står sentralt i norsk skole og er avgjørende for å sikre at flest mulig elever får nødvendig støtte innenfor det ordinære opplæringstilbudet². Ifølge Utdanningsdirektoratet³ skal tilpasset opplæring bidra til å møte elevenes ulike forutsetninger og behov, slik at de kan utvikle seg faglig og sosialt innenfor fellesskapet. En velfungerende tilpasset opplæring i de lavere klassetrinnene kan bidra til å redusere behovet for spesialundervisning senere i skoleløpet.

¹ [Elever med spesialundervisning | udir.no](https://www.udir.no/elever-med-spesialundervisning)

² Opplæringsloven § 11-1

³ [Tilpasset opplæring | udir.no](https://www.udir.no/tilpasset-opplæring)

Ved å undersøke hvordan individuelt tilpasset opplæring praktiseres på de tidlige trinnene, kan gjennomgangen gi innsikt i hvordan behov identifiseres og hvordan skolene følger opp elevene i en tidlig fase.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001⁴. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Nærøysund kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3.

Revisor har benyttet flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen. Målet har vært å få innsikt i hvordan kommunen oppfyller kravene til tilpasset opplæring og individuell tilrettelagt opplæring. Vi har kombinert dokumentanalyse, intervjuer og analyse av kvantitative data i denne gjennomgangen.

Intervju

Revisor har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner, inkludert kommunalsjef, rådgiver for grunnskole og skoleledere ved Nærøysund, Kolvereid og Rørvik skole. Denne tilnærmingen har gitt fleksibilitet og mulighet til å inkludere deltakere med ulike roller i organisasjonen. Intervjuene har gitt innsikt i hvordan de ansatte opplever gjennomføringen av lovens krav og utfordringene de møter.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått planer, rapporter og vedtak som er relevante for grunnskoleopplæringen i Nærøysund kommune, samt strategier for tilpasset opplæring og individuell tilrettelagt opplæring. Målet har vært å undersøke om kommunens rutiner og prosedyrer er i tråd med opplæringsloven.

Journalgjennomgang

For denne journalgjennomgangen er det valgt et utvalg saker fra tre av de seks skolene i kommunen. Utvalget er basert på skolene med flest vedtak om individuell tilrettelagt opplæring (ITO).

For å avgrense omfanget av gjennomgangen er det valgt et proporsjonalt utvalg, der omtrent 50 % av sakene fra 1. – 4. trinn ved de tre skolene er gått gjennom. Dette ga en fordeling som

⁴ [RSK 001](#)

gjenspeiler det totale antallet vedtak i utvalget, samtidig som det sikrer at gjennomgangen er gjennomførbart innenfor de tilgjengelige rammene.

Fordelingen av saker i utvalget er som følger:

- **Skole 1:** Totalt 5 saker → Utvalg: 2 saker
- **Skole 2:** Totalt 5 saker → Utvalg: 2 saker
- **Skole 3:** Totalt 12 saker → Utvalg: 6 saker

Dette ga totalt **10 saker i utvalget**, fordelt proporsjonalt etter antall vedtak per skole.

I gjennomgangen har revisor valgt å følge dokumentflyten fra den nyeste sakkyndige vurderingen og de påfølgende dokumentene knyttet til denne, inkludert vedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Dersom det foreligger flere sakkyndige vurderinger i saken, har revisor avgrenset undersøkelsen til den siste vurderingen og dens etterfølgende dokumenter.

Vurdering av metode

Metodene som er brukt i denne forvaltningsrevisjonen vurderes som relevante og tilpasset formålet. Ved å kombinere dokumentanalyse, intervjuer og analyser av kvantitative data har revisjonen fått et godt grunnlag for å undersøke hvordan kommunen oppfyller kravene i opplæringsloven. Metodene er valgt for å sikre en effektiv og praktisk tilnærming, samtidig som de gir et helhetlig bilde av situasjonen. Generelt gir kombinasjonen av ulike metoder mulighet til å styrke funnene ved å bruke flere datakilder, men resultatene avhenger av kvaliteten på informasjonen som er samlet inn og hvordan den brukes i revisjonen. Det er også viktig å presisere at revisjonen kun omfatter 50 % av sakene ved tre av seks skoler, og at det derfor kan være forhold ved de øvrige skolene og trinnene som ikke er fanget opp. Funnene gir likevel indikasjoner på praksis og utfordringer som kan være relevante for kommunen som helhet.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 27.03.2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelse 11. april 2025. Uttalelsen er vedlagt i rapporten i vedlegg 2. Uttalelsen har ikke ført til endringer i rapporten.

1.6 Om temaet

Opplæringsloven⁵ §§ 11-1 og 11-2 pålegger kommunen å sørge for at opplæringen er tilpasset elevenes ulike forutsetninger, slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette inkluderer en forpliktelse for lærere til å følge med på elevenes utvikling og melde fra til rektor ved mistanke om manglende utbytte. Skolen har ansvar for å iverksette tiltak som bidrar til elevenes læring, og vurdere om ytterligere individuell tilrettelegging er nødvendig.

Læreplanverket⁶ legger vekt på at skolen skal legge til rette for læring som stimulerer motivasjon, lærelyst og tro på mestring. Elevenes ulike erfaringer, forkunnskaper og behov skal møtes med likeverdige muligheter for læring og utvikling. Dette krever en helhetlig tilnærming der skolens arbeid med tilpasset opplæring omfatter bruk av varierte arbeidsformer, tilpassede læringsressurser og tydelige forventninger.

Utdanningsdirektoratet presiserer i den overordnede delen av læreplanverket⁷ at tilpasset opplæring i størst mulig grad skal skje gjennom fellesskapet. Skolen må ta hensyn til elevenes ulike tempo og progresjon, og legge til rette for dybdelæring der elevene får tid til å utforske og fordype seg i fagene. God oppfølging og individuell tilrettelegging bidrar til at elevene opplever mestring og motivasjon i sin læring.

Opplæringsloven og læreplanverket understreker også viktigheten av å handle raskt når utfordringer oppstår. Når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må skolen sette inn tiltak for å støtte elevens utvikling. Dette kan innebære samarbeid mellom lærere og andre fagpersoner for å avdekke behov og iverksette egnede tiltak. Gjennom rask og målrettet innsats kan skolen bidra til å styrke elevenes læringsutbytte og trivsel.

Utdanningsdirektoratet⁸ viser til at den nye opplæringsloven deler retten til spesialundervisning inn i tre separate rettigheter: individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, inkludert tekniske hjelpemidler. Personlig assistanse og fysisk tilrettelegging er allerede en del av dagens spesialundervisning, men disse rettighetene har et bredere formål. De er ikke nødvendigvis knyttet til å oppnå faglige mål, men fungerer som en forutsetning for at eleven skal få utbytte av opplæringen. Kommunen skal fatte vedtak om disse tiltakene, og det kreves ikke nødvendigvis en sakkyndig vurdering i forkant.

⁵ [Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Kapittel 11 Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging - Lovdata](#)

⁶ [Læreplanverket | udir.no](#)

⁷ [Undervisning og tilpasset opplæring | udir.no](#)

⁸ [Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](#)

Individuelt tilrettelagt opplæring erstatter den delen av spesialundervisningen som omhandler faglig tilrettelegging for at elevene kan nå målene i fagene. Denne rettigheten viderefører i hovedsak tidligere regler, inkludert kravet om sakkyndig vurdering før det kan fattes vedtak. Dersom en elev har behov for både personlig assistanse og/eller fysisk tilrettelegging i tillegg til individuelt tilrettelagt opplæring, skal den sakkyndige vurderingen gi en helhetlig oversikt over elevens samlede behov.

Foreldre eller elever som mener at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan kreve at kommunen vurderer om eleven har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Selv om dette ikke lenger står eksplisitt i lovteksten, er det slått fast i forarbeidene til loven. Kravet om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av tiltakene videreføres for individuelt tilrettelagt opplæring. Dette skal bidra til å sikre at tiltakene evalueres og justeres etter elevens behov.

Det kommer videre frem av Utdanningsdirektoratet⁹ at sakkyndige vurderinger skal følge det regelverket som gjelder på det tidspunktet de ble utarbeidet. Dette betyr at vurderinger som ble utarbeidet før 1. august 2024, følger den tidligere opplæringsloven, men kan fortsatt benyttes som grunnlag for vedtak i skoleåret 2024–2025. Dette inkluderer også sakkyndige vurderinger for elever som har behov for personlig assistanse, fysisk tilrettelegging eller tekniske hjelpemidler, selv om den nye loven ikke krever sakkyndig vurdering for disse tiltakene.

Kommuner må fatte vedtak i tråd med regelverket som gjelder fra 1. august 2024. Selv om vedtakene skal baseres på den nye opplæringsloven, kan de ta utgangspunkt i sakkyndige vurderinger som er utarbeidet etter den tidligere loven. Vedtak som ble fattet før 1. august 2024, eller vedtak som gjelder over flere år, vil i utgangspunktet fortsatt være gyldige for skoleåret 2024–2025. Når det gjelder nye vedtak høsten 2024 basert på tidligere sakkyndige vurderinger, må kommunen vurdere om vurderingen gir tilstrekkelig grunnlag, eller om det er behov for ytterligere opplysninger. Endringer i begreper eller lovhenvisninger alene gir ikke grunn til å kreve en ny vurdering.

For vedtak etter den nye opplæringsloven som skal gjelde for skoleåret 2024–2025, har kommunen anledning til å sende utkast til vedtak til foreldre og elever for innspill før vedtaket fattes. Vedtakene kan imidlertid ikke fattes før tidligst 1. august 2024, og klagefristen på vedtakene løper fra vedtaksdatoen.

⁹ [Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom gammel og ny opplæringslov | udir.no](https://www.udir.no/om-udir/utdanning-i-2025/sakkyndig-vurdering-og-vedtak-i-overgangen-mellom-gammel-og-ny-opplæringslov)

1.7 Om kommunen

Nærøysund kommunen har seks grunnskoler med ulik organisering. Austafjord skole er en fådelt skole med opplæring fra 1. til 10. trinn. Foldereid oppvekstsenter er en barneskole med 1.–7. trinn. Gravik oppvekstsenter har også opplæring fra 1.–7. trinn. Kolvereid skole er en grunnskole med elever fra 1. til 10. trinn. Nærøysund skole tilbyr undervisning for 1.–7. trinn. Rørvik skole har elever fra 1. til 10. trinn.

To av skolene oppgir på kommunens nettsider at de er PALS-skoler¹⁰, som er en modell for skoleomfattende arbeid med positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling. Flere skoler oppgir at deres største satsingsområde inneværende skoleår er digitalisering og bruk av læringsbrett i undervisningen.

Kommunalsjef oppgir at antallet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring varierer mellom skolene, fra ett vedtak ved en skole til 71 vedtak ved den største skolen. Totalt er det 53 saker på trinnene 8.–10., 47 saker på 5.–7. trinn og 24 saker på 1.–4. trinn.

Basert på Utdanningsdirektoratets rapport *Utdanningsspeilet 2022*¹¹, øker andelen elever med spesialundervisning gjennom skoleløpet. På nasjonalt nivå får 3,5 prosent av elevene spesialundervisning på 1. trinn, mens andelen øker til 10,5 prosent på 10. trinn. Denne utviklingen viser at flere elever får vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring etter hvert som de kommer høyere opp i klassetrinnene.

Utviklingen i kommunen samsvarer med denne nasjonale trenden, der antallet vedtak er lavest på de lavere trinnene og øker på høyere klassetrinn. Økningen kan ha sammenheng med hvordan behov for tilrettelegging blir identifisert og vurdert i løpet av skoleløpet, samt hvordan skolene arbeider med tilpasset opplæring.

Rektor ved Nærøysund skole forteller at en utfordring ved individuelt tilrettelagt opplæring er mangel på spesialisert kompetanse innenfor spesifikke behovsområder. Samarbeidet med PPT kan oppleves krevende grunnet stor arbeidsbelastning hos PPT. Rektor forteller at de har etterspurt veiledning, men PPT har begrenset kapasitet. I tillegg kan fravær blant ansatte i skolen påvirke gjennomføringen av planlagte tiltak, da vikarer ofte ikke har nødvendig kompetanse til å følge opp spesialpedagogiske tiltak.

Rektor ved Rørvik skole forteller at det er flere faktorer som påvirker hvordan skolen organiserer tilpasset opplæring. En faktor som trekkes frem er hvordan man tolker «forsvarlig

¹⁰ [Hva er PALS? - NUBU](#)

¹¹ [Elever med spesialundervisning | udir.no](#)

utbytte». Rektor mener det er behov for en felles forståelse rundt dette begrepet. Andre faktorer som kan påvirke tilretteleggingen er eksempelvis høyt fravær blant ansatte som gjør det vanskelig å gjennomføre tiltak som planlagt. Videre kan rekruttering av kvalifisert personell være utfordrende, og tilrettelegging kommer for sent. Eksempelvis at en dysleksi hos en elev først oppdages på ungdomstrinnet.

Rektor ved Kolvereid skole viser til at man ser endringer i elevgruppen, og at eksempelvis grensen for uakseptabel atferd har blitt utfordret blant annet på ungdomstrinnet. Videre registreres det en endring i språkbruk blant elever på alle trinn. Rektor informerer om at skolen jobber aktivt for å imøtekomme alle utfordringer i samarbeid med eleven, foresatte og eventuelle andre instanser.

Rådgiver forteller at tilpasset opplæring varierer mellom skolene, og at forskjeller i skolestørrelser medfører utfordringer. Det pekes blant annet på at Rørvik skole har mange elever i små klasserom og i åpne baserom, noe som kan være problematisk for enkelte elever. Nærøysund skole er en eldre skole med redusert fysiske tilretteleggingsmuligheter. Videre vises det til rekrutteringsutfordringer, samt tilgang på vikarer. Rådgiver opplyser at kommunen har en høy andel av elever med behov for ITO, men at de har jobbet mye med inkluderingspraksis i skolene. Videre merkes det en endring i hvilke elever som henvises til PPT. De har nå flere saker knyttet til atferd. Lærerne mangler ofte kompetanse til å håndtere dette, og det kan være vanskelig å finne egnede tiltak. Kommunen har hatt sterkt fokus på grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning, men utfordringer med språk og begrepsforståelse er tidkrevende tiltak.

2 TILPASSET OPPLÆRING

I dette kapittelet beskriver vi kommunens arbeid med tilpasset opplæring.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kvalitet i skole:

- Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha et system som følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal sikre at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal dokumentere og evaluere effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Kommunens organisering og oppfølging av skolene

Kommunalsjef oppvekst og familie forteller i intervju at kommunen har en organisering som sikrer kvalitet i grunnskoleopplæringen gjennom overordnede planer og strategier. Kommunalsjef har ansvaret for grunnskolen, samt tilknyttede tjenester som helsestasjon, barnevern og barnehage og ivaretar der overordnet ansvaret. Kommunalsjef støttes av en rådgiver for skole som har en sentral rolle i å iverksette og følge opp skolene. Rådgiver har en tett oppfølging av rektorer i kommunen gjennom regelmessige besøk på skolene.

Kommunalsjef og rådgiver informerer videre om at kommunen arbeider aktivt med å etablere og oppdatere overordnede planer. Dette inkluderer en ny begynneropplæringsplan (2021) som er felles for alle skolene i kommunen, og som setter tydelige rammer for nybegynneropplæringen. Kommunen har også etablert felles rutiner for individuell tilrettelagt opplæring. Det informeres videre om at de også har hatt fokus på et system for intensiv opplæring, som skal bidra til at elever får tilstrekkelig utbytte av undervisningen. Det blir fortalt at kommunen har utarbeidet en egen plan for dette arbeidet.

Kommunalsjef forteller at kommunen har etablert rutiner på overordnet nivå, men at disse må tilpasses lokale forhold som eksempelvis skolestørrelse og utforming av skolebygget. Det kommer frem gjennom intervju at enkeltskoler har hatt organisatoriske utfordringer som nå følges opp. Blant annet har det ved Rørvik skole vært et lederskifte våren 2024.

Det gjennomføres skoleledernettsmøter hver sjette uke, der alle skoleledere deltar sammen med rådgiver for oppvekst. Eksempel på tema som blir tatt opp er begynneropplæringsplanen. I tillegg rapporterer rektorer månedlig via en Teams- gruppe, hvor de leverer skriftlige oppdateringer om økonomi, sykefravær, pedagogiske utfordringer, avvik og bemanningsutfordringer. Kommunalsjef opplyser at informasjonen samles i et felles dokument som brukes som grunnlag for videre rapportering.

Som en del av begynneropplæringsplanen har rådgiver halvårlige møter med hver skole per trinn, der det gjennomgås hvordan skolene implementerer planer for begynneropplæring og oppfølging av elever uten forventet progresjon i lesing, skriving og regning.

- Høstmøtet: Der førsteklasseleerere deltar og får gjennomgang av håndboken, metodene som skal benyttes, samt hvordan elever som ikke har forventet progresjon skal følges opp
- Vår møte: hvor progresjon vurderes basert på kartleggingsprøver, og videre tiltak diskuteres.

Det bekreftes også at skolen tar kontakt med rådgiver ved behov for å drøfte daglige utfordringer.

Ifølge kommunalsjefen er det variasjoner mellom skolene når det gjelder hvordan tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging gjennomføres. Det beskrives at enkelte skoler har kommet langt i arbeidet med å integrere individuelt tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen, mens andre skoler har hatt utfordringer.

2.3.2 Kartlegging

Revisor har gjennomgått kommunens «Håndbok for begynneropplæring» som er basert på fagfornyelsen, og som beskriver undervisningsmetoder og strategier for første til fjerde trinn. Ifølge dokumentet skal leseferdigheter kartlegges ved skolestart ved bruk av Systematisk Observasjon av Lesing (SOL)¹², og ytterligere kartlegginger skal gjennomføres etter gjennomgang av alle bokstavlydene, samt nok en gjennomføring på slutten av året.

¹² [Sol-lesing – Sol-lesing](#)

Håndboken understreker at elevenes læringsutbytte skal kartlegges før, underveis og etter gjennomføringen av tiltak.

Revisor har gjennomgått kommunens «plan for intensiv opplæring» og dokumentet «oppfølging av nasjonale prøver», som beskriver hvordan skolene skal følge opp resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver i lesing, skriving og regning. Ifølge disse dokumentene skal skolene analysere prøveresultatene på individ-, gruppe- og skolenivå for å identifisere elever som har behov for ytterligere oppfølging. Rektorene skal gjennomgå nasjonale prøver i møter med rådgiver for oppvekst.

I intervju med rektor ved Rørvik skole bekreftes det at skolen følger håndboken og gjennomfører systematiske kartlegginger. Rektor oppgir at skolen bruker Connexus Engage¹³ for å følge elevens utvikling og avholder møter hver åttende uke for å vurdere tiltak. Tilsvarende kommer frem i intervju med rektor fra Nærøysund skole, som opplyser at skolen følger kommunens begynneropplæringsplan og gjennomfører systematisk kartlegging fra første trinn. Rektor ved Kolvereid skole beskriver at skolen bruker obligatoriske kartleggingsprøver og interne tester for å vurdere elevens ferdighetsnivå og tilpasse undervisningen.

Rektorene bekrefter at kommunens rutiner for oppfølging av kartleggingsprøver følges. Rektor ved Kolvereid skole forteller at skolen systematisk analyserer resultater fra kartleggingsprøver. I tillegg brukes prøveresultatene til å vurdere behovet for justering i undervisningsopplegget. Rektor ved Rørvik skole forteller at hvert trinn avholder møter hver åttende uke hvor kartleggingsresultater og elevutvikling gjennomgås. Rektor ved Nærøysund skole opplyser at skolen har en treårig plan for oppfølging av nasjonale prøver. Skolen analyserer et fagområde i dybden hvert år, og bruker Utdanningsdirektoratets veiledning for oppfølging. I regning benyttes også matematikk- og analysemetodikk (MAM) for å analysere oppgavetyper og vurdere elevens prestasjoner opp mot forventet nivå.

Rådgiver bekrefter at det er etablert en fast praksis for oppfølging av nasjonale prøver, hvor skoleledelsen og rådgiver deltar i møter for å vurdere resultatene. Resultatene brukes både til å identifisere elever med behov for individuell oppfølging og til å vurdere hvordan skolen som helhet kan forbedre undervisningen. Resultat blir også gjennomgått i skoleledernetverket.

Ifølge rådgiver inngår utviklingssamtaler i skolens oppfølgingsrutiner for kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Dette bekreftes i intervju med alle rektorene som beskriver at

¹³ [Engage | Connexus](#)

utviklingssamtalene benyttes for å både diskutere sosial og faglig status og progresjon hos elevene.

2.3.3 Tiltak

Håndboken beskriver hvordan skolene skal arbeide systematisk for å identifisere og følge opp elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. I planen fremgår det at hver skole skal drøfte og etablere en felles forståelse av når det oppstår bekymring for en elevs progresjon. Det profesjonelle læringsfellesskapet på 1.–4. trinn skal minst to ganger per halvår vurdere om elevene har forventet progresjon i grunnleggende ferdigheter. Dette skal bidra til å sikre oppfølging og enhetlig praksis blant lærere på disse trinnene, samt gi nyansatte nødvendig opplæring. Videre inneholder håndboken en plan for begrepsutvikling på 1.–2. trinn, med konkrete tiltak og retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjennomføres i praksis.

Intensiv opplæring skal gis som målrettede tiltak i lesing, skriving og/eller regning over en begrenset tidsperiode.

En oversikt over hvilke elever som har mottatt tidlig innsats i form av intensiv opplæring, samt hvilke temaer og omfang dette gjelder, skal dokumenteres og formidles til kontaktlærere. Denne informasjonen skal også inkluderes i utviklingssamtaleskjemaet. Skolene skal informere foreldrene om tidlig innsats og hvordan arbeidet organiseres på foreldremøtene for 1.–4. trinn hver høst. Kontaktlærere skal i tillegg fylle ut en rapport i juni hvert år, hvor de oppgir antall elever som har mottatt intensiv opplæring, hvilke trinn de tilhører, og hvilke fag opplæringen er gitt i.

Ifølge kommunalsjefen har kommunen også prioritert intensiv opplæring og gjennomført kurs for ansatte innen blant annet lesing og matematikk.

Ifølge rådgiver er skolene organisert på ulike måter når det gjelder metodikk for tilpasset opplæring. Eksempler som trekkes frem er stasjonsundervisning¹⁴ og hurtig bokstavinnlæring¹⁵. Skolene benytter disse metodene for å gi elevene tilpasset støtte i undervisningen. Kommunens kapasitet og skolenes fysiske rammer kan ha betydning for hvordan tiltakene gjennomføres i praksis.

¹⁴ [Stasjonsundervisning | Språkløyper](#)

¹⁵ [handbok-i-begynneropplaring-a5-juni-2021.pdf](#)

2.3.4 Evaluering

Ifølge kommunens «Håndbok for begynneropplæring» skal tiltakene evalueres først etter tre uker, deretter regelmessig på trinnmøtene hver tredje uke. Evalueringene skal dokumenteres skriftlig og brukes til å vurdere tiltakets varighet og når det eventuelt kan avsluttes.

Videre informerer rådgiver om at dokumentasjon av tiltak skjer i Conexus Engage. Rådgiver opplyser at tiltakene vurderes i møter mellom kontaktlærere og skoleledelse. Det er ulik praksis mellom skolene når det gjelder hvordan tiltakene evalueres over tid, og rådgiver oppgir at kommunen ikke har et helhetlig system for å vurdere effekten av tiltakene på lang sikt. Dette innebærer at skolene selv vurderer hvordan de følger opp tiltakene, og at systematikken i oppfølgingen kan variere.

I intervju med rektor ved Rørvik skole fremgår det at lærerne vurderer om tiltak som allerede er satt inn gir ønsket effekt, eller om det er behov for nye tilpasninger.

2.4 Vurdering

Kommunen har et system for å sikre at skolene følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har etablert et system for å sikre at skolene følger opp elevens utvikling. Dette inkluderer faste kartlegginger, evalueringsmøter, rapportering til skoleeier, og bruk av verktøy som conexus engage. Dokumentasjon og intervju med rådgiver og rektorer viser at skolene arbeider systematisk med å vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Kommunen sikrer at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Systemet inkluderer faste evalueringsmøter, bruk av kartleggingsprøver, drøftingstema og systemer for dokumentasjon av tiltak.

Kommunen dokumenterer og evaluerer effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Kommunen har etablert systemer for å dokumentere tiltak, primært gjennom Connexus Engage, trinnmøter og evalueringsmøter. Kartleggingsprøver og nasjonale prøver brukes aktivt for å identifisere elever med behov for tilpasset opplæring, og tiltak blir dokumentert, evaluert og justert ved behov.

3 INDIVIDUELT TILRETTELAGT OPPLÆRING

I dette kapittelet beskriver revisor kommunens arbeid med individuelt tilrettelagt opplæring

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet kvalitet i skole:

- Oppfyller kommunen kravene til individuell tilrettelagt opplæring?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen
- Kommunen skal sikre at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven
- Kommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes
- Kommunen skal sikre at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges
- Kommunen skal sikre at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert
- Kommunen skal sørge for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.
- Kommunen skal evaluere årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Rutiner for individuell tilrettelagt opplæring

Ifølge kommunens rutiner og dokumenter, herunder «PPT – Rutinebeskrivelse for saksbehandling og henvendelser» og «Drøftingsteam – barnehager og skoler», er det etablert

prosedyrer for hvordan elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) skal identifiseres, henvises og følges opp.

Ifølge kommunens rutiner skjer oppfølging av individuelt tilrettelagt opplæring gjennom flere trinn. Dersom det er begrunnet tvil om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan skolen i samarbeid med foresatte henvise saken til PPT for vurdering. PPT utarbeider en sakkyndig vurdering som beskriver elevens behov og foreslår tiltak. Basert på denne vurderingen fatter rektor ved skolene vedtak om individuell tilrettelagt opplæring. For elever med vedtak utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP), som skal inneholde mål, tiltak og organisering av opplæringen. IOP evalueres gjennom årsrapporter, hvor skolene vurderer måloppnåelse og eventuelt videre behov for tilrettelagt opplæring.

Informantene forteller at det er innført drøftingsteam ved skolene, der skoleledelsen, PPT, helsesykepleier og kontaktlærer deltar i vurderingen av elever som kan ha behov for tilrettelegging. Ifølge rådgiver beskriver kommunens årshjul frister for oppfølging av individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter. Revisor har gått gjennom kommunens årshjul for grunnskole, og registrerer at det er satt opp månedsvis hvilke dokumenter og kartleggingsprøver som skal gjennomgås i løpet av et år. Rådgiver forteller videre at vedtak om ITO rapporteres til Grunnskolens informasjonssystem (GSI), men det foreligger ingen samlet oversikt over hvorvidt vedtakene oppfylles i sin helhet.

Ifølge rektor ved Rørvik skole diskuteres elever med behov for tilrettelegging i drøftingsteam. Dersom eleven blir nevnt med navn er det innhentet samtykke fra foresatte i forkant. Rektor ved Nærøysund skole beskriver at dersom det oppstår bekymring ved en elev, følger skolen en fast prosedyre. Denne prosedyren inneholder blant annet ukentlige trinnmøter, hvor rektor og undervisningsinspektør møter med ansatte ved de ulike trinnene, og innenfor en åtte ukers periode blir alle trinn gjennomgått. Dersom skolens tiltak ikke blir vurdert som tilstrekkelig, tas saken opp i drøftingsteam. Rektor forteller videre at de har lite spesialundervisning som foregår en til en, med at de heller organiserer den ordinære opplæringen gjennom blant annet stasjonsarbeid som gjør det lettere å tilpasse undervisningen til den enkelte elev.

Rektor ved Rørvik skole beskriver en tilsvarende prosess, hvor henvisning til PPT skjer etter vurderinger i drøftingsteamet. Rektor opplyser at vedtak i hovedsak fattes i samsvar med PPTs anbefalinger, men at det i enkelte tilfeller kan avvikes. Eksempelvis kan PPT anbefale spesifikke opplæringstiltak som ikke er praktisk gjennomførbare i skolens timeplan. I slike tilfeller vurderes alternative løsninger, og eventuelle avvik fra PPTs vurdering begrunnes og dokumenteres.

Ifølge rektor ved Nærøysund skole skjer det også at skolen vurderer en annen organisering av tiltakene enn det PPT har anbefalt. Dersom skolen fatter et vedtak som avviker fra PPTs vurdering, inviteres foresatte og PPT til et møte der begrunnelsen gjennomgås og dokumenteres.

Rektorene opplyser at kontaktlærere har ansvar for å utarbeide individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Disse rapportene vurderes opp mot PPTs sakkyndige vurdering for å sikre samsvar mellom anbefalte tiltak og skolens oppfølging. Ifølge rektor ved Rørvik skole kan gjennomføringen av vedtak bli påvirket av flere faktorer, blant annet bemanning og tilgjengelig kompetanse.

3.3.2 Henvisning

Revisor har gått gjennom 10 saker knyttet til individuelt tilrettelagt opplæring. Ni av sakene var henvist til PPT før oppstart på skolen, noe som tilsier at henvisning og pedagogisk rapport ikke ligger i elevmappen. I den ene saken hvor elev var re-henvist ved skolestart, lå pedagogisk rapport i mappa. Pedagogisk rapport viste til elevens mål for opplæring, innhold i opplæring, rammene for opplæring, elevens forutsetninger og behov. Hvilke differereringstiltak som er prøvd og hvor mye oppfølging eleven har behov for, videre viser den til elevens mestrings og funksjonsnivå, hvilke arbeidsmåter og vurderingspraksis som er benyttet og hvordan læringsmiljøet ser ut. Den viser også til hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt og opplyser om elevens særskilte behov. Samtykke til henvisning lå ikke i noen av elevmappene.

3.3.3 Sakkyndig vurdering

Revisor har gjennomgått 10 sakkyndige vurderinger. Ni av dem ble skrevet for barn som gikk i barnehagen i forbindelse med overgang til skolen. I to av sakene har ikke PPT gjort egne undersøkelser. I den ene saken er ikke dette begrunnet, i den andre saken henviser PPT til at barnet er under utredning hos spesialisthelsetjenesten. I seks av sakene hadde ikke PPT gjort en vurdering av hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen. Ni av sakene gjorde rede for elevens lærevansker og hvilke muligheter elever har innenfor den ordinære opplæringen, og kom med anbefalinger om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven. Fem av sakene gjorde rede for realistiske opplæringsmål. Alle 10 sakkyndige vurderinger ga en anbefaling om hvor mange timer individuell tilrettelegging elevens skal i aktuelle fagene og ga anbefalinger om hvordan skolen bør organisere undervisningen. Elevens beste var ikke vurdert i noen av de sakkyndige vurderingene, og elevens syn var dokumentert i en av 10 sakkyndige vurderinger. I tre av de sakkyndige vurderingene hadde PPT anbefalt eventuelle andre tilpasninger elevene hadde behov for.

Ifølge rådgiver gjennomfører PPT sakkyndige vurderinger for elever som er henvist etter drøfting i skolens drøftingsteam. Vurderingen inneholder en analyse av elevens situasjon, en vurdering av om eleven har behov for individuell tilrettelagt opplæring og forslag til tiltak. PPTs vurdering skal også inneholde elevens synspunkter, og foresatte får lese gjennom vurderingen før den sendes til skolen. Ifølge rådgiver sendes vurdering elektronisk til foresatte med en frist på åtte dager til å kommentere innholdet før den oversendes til skolen for endelig behandling.

Ifølge rektor ved Rørvik skole kan sakkyndig vurdering fra PPT være svært detaljerte, noe som kan begrense skolens handlingsrom når undervisningen skal organiseres i praksis. Rektor opplyser at PPT i enkelte tilfeller anbefaler spesifikke tiltak, som for eksempel daglig lesetrening i starten av dagen. Dette må ifølge rektor tilpasses skolens timeplan.

Flere rektorer viser til at PPTs vurderinger kan være omfattende, og at dette i noen tilfeller kan gjøre det utfordrende å tilpasse tiltalene til skolens ressurser og organisering. Ifølge rektor ved Rørvik skolen er det behov for en felles forståelse av hvordan PPTs vurderinger skal tolkes og anvendes i praksis.

3.3.4 Vedtak

Revisor har gjennomgått 10 vedtak om individuell tilrettelagt opplæring. Det lå ikke samtykke til vedtak i noen av elevmappene. Alle vedtakene inneholder hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha og hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke. Fire av 10 vedtak inneholdt en vurdering av om eleven har behov for personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging. Av de seks vedtakene der dette ikke var vurdert, var det tre saker hvor PPT hadde anbefalt personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging i sakkyndig vurdering uten at dette ble belyst i vedtaket. Det kommer frem i alle vedtakene hvordan skolen skal organisere undervisningen og hvilken kompetanse den som gjennomfører spesialundervisningen skal ha. Ingen av vedtakene hadde en barnets beste vurdering eller inneholdt elevens syn. Revisor registrerer at alle vedtakene følger samme mal og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke er en del av malen.

Ifølge informantene er det rektor som er ansvarlig for å fatte vedtak om individuell tilrettelagt opplæring basert på PPTs sakkyndige vurdering. I enkelte tilfeller kan skolen fatte vedtak som avviker fra PPTs anbefalinger. Ifølge rektorene gjelder dette hovedsakelig praktiske forhold, som organisering av undervisningen. For eksempel opplyser rektor ved Rørvik skole at PPT kan anbefale at en elev får lesetrening på et spesifikt tidspunkt, men at skolen må tilpasse gjennomføringen basert på elevens timeplan. I slike tilfeller begrunnes avviket og drøftes med foresatte og PPT.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at foresatte informeres om vedtaket, og at det i noen tilfeller avholdes møter mellom skolen, foresatte og PPT for å gjennomgå begrunnelsen dersom skolen vurderer en annen organisering enn det PPT har anbefalt.

3.3.5 Individuell opplæringsplan

Revisor har gått gjennom 10 saker, hvor en av sakene manglet en IOP. Alle de ni andre sakene inneholdt beskrivelser av hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Tre av 9 saker inneholdt en beskrivelse av hvor mye tid eleven skal ha i klasse, gruppe, 1 til 1, eller på alternativ opplæringsarena. Videre inneholdt alle hvilke fag eller områder elever skulle ha spesialundervisning, hvilke type opplæring eleven skal få, hvordan skolen tilrettelegger for eleven når det gjelder pedagogiske metoder, læremidler og utstyr. Ingen av IOP inneholdt en beskrivelse av barnets beste eller viste til elevens syn. Revisor registrerte at alle IOP var utarbeidet etter samme mal og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke er en del av malen.

Ifølge rådgiver skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Planen skal inneholde mål, tiltak, organisering av opplæring og vurderingskriterier. Rådgiver opplyser at arbeidet med IOP er en del av kommunens årshjul, og at skolelederne har ansvar for å sikre at planene blir utarbeidet og fulgt opp.

Rektor ved Nærøysund skole forteller at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide IOP for elever med vedtak. Disse rapportene vurderes opp mot PPTs sakkyndige vurdering for å sikre samsvar mellom anbefalte tiltak og skolens oppfølging. Rektor opplyser at spesialpedagoger eller andre som gjennomfører tiltak bidrar med innhold i planen.

Rektor ved Rørvik skole beskriver at IOP utarbeides av kontaktlærer, men at spesialpedagog eller andre som gjennomfører tiltak, skriver sine deler av planen. IOP skal være en del av den løpende oppfølgingen av eleven og evalueres i faste møter gjennom skoleåret.

3.3.6 Årsrapport

Av revisor sin gjennomgang ble det registrert en årsrapport i syv av 10 mapper. Alle de syv årsrapportene tok utgangspunkt i IOP, og gjorde rede for hvilken opplæring eleven har fått. Skolene har vurdert opplæringen i tråd med målene for individuelt tilrettelagt opplæring, og sendt årsrapport til foresatte. Revisor fant at alle årsrapportene fulgte samme mal, og at momenter som elevens beste eller elevens syn ikke var en del av malen.

Ifølge rådgiver skal skolene utarbeide årsrapporter for alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Årsrapportene vurderer måloppnåelse og behov for videre tilrettelegging

og inngår som en del av kommunens årshjul. PPT mottar årsrapportene og etterlyser eventuelle manglende dokumenter. Rådgiver forteller at årsrapportene er en viktig del av dokumentasjonen i individuell tilrettelagt opplæring, men det foreligger ikke en samlet oversikt over hvorvidt alle vedtakene oppfylles i sin helhet.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide årsrapportene i samarbeid med spesialpedagog eller andre ansatte som gjennomfører tiltakene.

Ifølge rektor ved Rørvik skole brukes årsrapportene i faste evalueringsmøter gjennom skoleåret. Skolen vurderer om eleven har hatt progresjon, og om tiltakene bør videreføres, justeres eller avsluttes. Det gjennomføres også samarbeidsmøter mellom kontaktlærer, spesialpedagog og skoleledelse hvor årsrapporter brukes som grunnlag for videre planlegging av opplæringen. Videre forteller rektor at årsrapportene brukes i elevsamtaler og utviklingssamtaler.

Rådgiver forteller at PPT følger opp at årsrapporter utarbeides som en del av evalueringen av tiltakene. PPT mottar årsrapportene og etterlyser eventuelle manglende dokumenter. Årsrapportene brukes som et grunnlag for å vurdere om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.

Rektor ved Nærøysund skole opplyser at årsrapportene utarbeides av kontaktlærer og spesialpedagoger, og at de brukes til å vurdere om tiltakene har hatt ønsket effekt.

3.3.7 Medvirkning

Det kommer frem av alle sakkyndige vurderinger at PPT har vært i dialog med foresatte. I vedtakene er det ikke egne avsnitt som omtaler foresattes synspunkt, barnets beste eller elevens stemme. Tilsvarende informasjon forekommer heller ikke i individuelle opplæringsplaner (IOP) eller i årsrapporter. Rektorene opplyser at det er dialog med foresatte dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen i forbindelse med vedtaksprosessen. Alle informantene bekrefter også at det innhentes samtykke før en elev tas opp i drøftingsteam, før henvisning sendes til PPT og før vedtak fattes. Det ble ikke funnet dokumentasjon på samtykke i elevmappene. Videre har kommunen en praksis hvor sakkyndig vurdering først sendes til foresatte for uttalelse med åtte dagers høringsfrist.

3.4 Vurdering

Kommunen sikrer at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen

Av de sakene som revisor undersøkte var 9 av elevene henvist i forbindelse med overgang til skole. Dette innebærer at henvisning ikke nødvendigvis vil ligge i elevmappen, da den i slike tilfeller vil være en del av saksdokumentene fra barnets tid i barnehage. I den ene saken hvor eleven hadde blitt henvist til PPT, fant revisor pedagogisk rapport som inneholdt forventet informasjon.

Rådgiver og rektorer beskriver en praksis som bidrar til at de klarer å avdekke tilfeller der eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og rutiner for henvisning. Revisor finner at kommunen innfrir kriteriet.

Kommunen sikrer at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven

Alle sakkyndige vurderinger inneholdt informasjon om hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha, hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen og hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha. Men, revisor har også avdekket mangler, som kommunen ikke har tatt stilling til i videre saksgang.

Revisor mener at sakkyndig vurderinger utarbeidet i barnehage i forbindelse med overgang til skole bør inkludere informasjon om opplæringstilbudet ved skolen eleven skal starte på. Opplæringsloven § 11-8 og Utdanningsdirektoratets veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging¹⁶ stiller krav om at den sakkyndige vurderingen skal inneholde en vurdering av elevens utbytte av den ordinære opplæringen. Når den sakkyndige vurderingen utarbeides før eleven har begynt på skolen, må PPT også gjøre en vurdering av den aktuelle skolens opplæringstilbud og muligheter for tilpasning i den ordinære opplæringen, da dette kan ha betydning for om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen og om nødvendige tiltak blir satt inn på riktig grunnlag. Når dette ikke er gjort innfrir ikke sakkyndig vurdering kravene for innhold. Dette burde kommunen fanget opp og korrigert før det ble fattet

¹⁶ [6. Krav til opplysningene i saken og sakkyndig vurdering | udir.no](https://www.udir.no/6-krav-til-opplysningene-i-saken-og-sakkyndig-vurdering)

vedtak. Selv om den sakkyndige vurderingen er en rådgivende uttalelse og ikke bindene for kommunen, danner den grunnlaget for vedtak om ITO. Videre er kommunen bundet av forvaltningsloven § 17 som fastsetter at kommunen har et selvstendig ansvar for at den sakkyndige vurderingen inneholder det de trenger av informasjon for å fatte vedtak.

Revisor fant at ingen av de gjennomgåtte sakkyndige vurderingene inneholdt en individuell vurdering av barnets beste. Selv om opplæringsloven § 11-8 ikke eksplisitt stiller krav om en barnets beste vurdering, følger det av barnekonvensjonen artikkel 3 og grunnloven § 104 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn. En vurdering av barnets beste kan gi et bedre grunnlag for å vurdere om tiltakene som foreslås er til barnets fordel, og bidra til å sikre at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Kommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes

Revisor har observert at vedtakene om ITO fra de ulike skolene i kommunen følger en felles mal. Vedtakene inneholder opplysninger i tråd med den sakkyndige vurderingen, blant annet når det gjelder elevens behov, timeomfang og fordeling av timer. De beskriver også hvordan skolen skal organisere undervisningen, og hvilken kompetanse undervisningspersonell skal ha. Dette indikerer at kommunen i hovedsak fatter vedtak i samsvar med den sakkyndige vurderingen, slik kriteriene forutsetter.

Revisor finner imidlertid noen avvik, hvor det eksempelvis ikke er vurdert om eleven har behov for assistent i andre situasjoner enn undervisning, selv om dette kommer frem i sakkyndig vurdering. Dette kan tyde på at den sakkyndige vurderingen ikke alltid er fullt ut vurdert eller fulgt opp i vedtaket, og at det i slike tilfeller heller ikke fremgår noen begrunnelse for å avvike vurderingen.

Videre registrerer revisor at verken barnets beste eller elevens stemme er integrert i vedtaksmalen. Dette er i strid med sentrale rettslige krav, herunder grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, som fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i all saksbehandling som omhandler barn. Manglende synliggjøring av barnets beste i vedtakene kan indikere at dette prinsippet ikke er systematisk vurdert, hvilket er uforenlig med gjeldende rett og barns rettssikkerhet.

Kommunen sikrer at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges

Funnene viser at det er etablert praksis for dialog med foresatte gjennom hele prosessen, noe som bekreftes både i de sakkyndige vurderingene og av rektorene. Det fremgår imidlertid at vedtakene ikke inneholder egne avsnitt som synliggjør foresattes synspunkt, barnets beste eller elevens stemme. Tilsvarende informasjon er heller ikke dokumentert i IOP eller årsrapport. Dette innebærer at vesentlige rettslige prinsipper, slik som barnets rett til medvirkning og hensynet til barnets beste, ikke fremgår eksplisitt i dokumentasjonen.

Videre blir det sagt at samtykke innhentes før drøftingsteam, henvisning til PPT og før vedtak fattes. Likevel er ikke dette dokumentert i elevmappene at slike samtykker foreligger. Revisor kan ikke med sikkerhet vite om at samtykkene er dokumentert på annen måte eller oppbevart i andre systemer. Men fravær av dokumentert samtykke kan medføre utfordringer med hensyn til etterprøvbarhet og krav til forsvarlig saksbehandling.

Samlet sett indikerer funnen at det i praksis foretas vurderinger og dialog i tråd med lovkrav, men at dette i begrenset grad kommer til uttrykk i vedtak og dokumentasjon.

Kommunen sikrer ikke at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i all saksbehandling som berører barn, jf. grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. I det innsamlede materialet fremgår det at vedtakene ikke inneholder egne avsnitt som omtaler barnets beste, og det er heller ikke spor av slike vurderinger i IOP eller årsrapporter. Det kommer frem at foresatte har vært i dialog med PPT og gir uttrykk for barnets behov, men barnets egen stemme og en eksplisitt vurdering av hva som er til barnets beste er ikke dokumentert i vedtakene.

Basert på dette har revisor ikke kunnet etterprøve om barnets beste er vurdert i den enkelte sak, eller hvordan dette eventuelt har vært vektlagt ved utforming av vedtakene. Det foreligger dermed ikke tilstrekkelig dokumentasjon i elevmappene til å vurdere om kravet til å vektlegge barnets beste i saksbehandling er ivaretatt.

Kommunen sørger for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.

Revisors gjennomgang viser at 9 av 10 elever med vedtak om ITO hadde en IOP. Dette indikerer at kommunen i stor grad sikrer at det utarbeides IOP for elever med slikt vedtak, men

at det i enkelte tilfeller mangler. I alle IOP fremgår det hvordan skolen skal organisere ITO, og det er dokumentert hvilke fag eller områder eleven skal ha opplæring i samt tilrettelegging med hensyn til pedagogiske metoder, læremidler og utsyr. Det er imidlertid ikke dokumentert i alle OPer hvor mye tid eleven skal ha på ulike læringsarenaer, som klasse, gruppe, en-til-en-undervisning eller alternativ opplæringsarena.

Informasjon fra intervjuene tyder på at kommunen har rutiner for å sikre at IOP utarbeides og føles opp, herunder at IOP inngår i kommunens årshjul. Det kommer også fram at skoleledere har ansvar for at planen utformes og følges opp, og at kontaktlærer i samarbeid med andre involverte utarbeider planen. Det opplyses videre at IOP evalueres jevnlig gjennom faste møter i løpet av skoleåret.

På bakgrunn av dette gir funnene grunnlag for å si at kommunen i all hovedsak har etablerte strukturer og praksis for å sikre at elever med vedtak om ITO får en IOP, men at det er enkelte mangler i etterlevelse og dokumentasjon i enkeltsaker.

Kommunen evaluerer årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

I intervjuene kommer det frem at kontaktlærer har ansvar for å utarbeide årsrapporter, og at dette arbeidet inngår i kommunens årshjul for grunnskolen. Det er etablert en praksis hvor PPT mottar alle årsrapporter og kan etterspørre ytterligere dokumentasjon ved behov. Rådgiver informerer om at kommunen ikke har en samlet oversikt over om vedtakene følges opp i sin helhet.

Årsrapportene benyttes både i elevsamtaler og utviklingssamtaler, og brukes som grunnlag for å vurdere om eleven fortsatt har behov for ITO.

Ved saksgjennomgang fant revisor årsrapporter i 7 av 10 elevmapper. Alle årsrapportene var utarbeidet etter samme mal og inneholdt de opplysningene som kreves, med unntak av at barnets beste og elevens stemme ikke var vurdert eller dokumentert i noen av rapportene. Det må tas forbehold om at revisor har bedt om innsyn i aktive saker. Dette kan være årsaken til at det for enkelte elever ikke forelå årsrapport på tidspunktet for gjennomgangen, da skoleåret ikke er avsluttet.

Funnene viser at kommunen har etablert rutiner og praksis for å utarbeide og følge opp årsrapporter, men at dokumentasjonen ikke foreligger i alle saker. Noen sentrale rettslige prinsipper er ikke omtalt i rapportene. Det foreligger heller ikke en samlet oversikt i kommunen over etterlevelse av vedtak, noe som kan påvirke oppfølgingen av ITO i kommunen.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen i stor grad har etablert systemer og rutiner som skal sikre at opplæringen tilpasses den enkeltes behov, i tråd med opplæringsloven. Skolene arbeider systematisk med å følge opp elevenes utvikling, herunder gjennom kartlegging, evalueringsmøter og dokumentasjon av tiltak. Det er også etablert rutiner for å vurdere og iverksette tiltak for elever som ikke tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og det fremgår at praksis for dialog med foresatte er godt forankret.

Når det gjelder kravet om ITO, viser revisors funn at kommunen i hovedsak oppfyller de formelle kravene til sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport. Samtidig er det avdekket enkelte svakheter i innhold og dokumentasjon som kommunen bør følge opp. Dette gjelder blant annet manglende vurdering av barnets beste og elevens medvirkning i vedtak, IOP og årsrapporter, samt manglende dokumentasjon på innhentet samtykke og samlet oversikt over oppfølging av vedtak.

Videre er det identifisert tilfeller der sakkyndig vurderinger utarbeidet i barnehagen mangler nødvendig informasjon om skolens opplæringstilbud, noe som kan påvirke grunnlaget for vedtak og ITO. I enkelte saker er det også avvik mellom innholdet i den sakkyndige vurderingen og vedtaket, uten at det er gitt begrunnelse for avvik.

I det store og hele har kommunen etablert en struktur som legger til rette for at opplæringen tilpasses den enkeltes behov, og det foretas i praksis vurderinger og tiltak som er i tråd med regelverket. Samtidig viser funnene at det er behov for forbedring i dokumentasjon og oppfølging for å sikre etterprøvbare og ivareta sentrale rettslige krav, særlig knyttet til barnets beste og elevens rett til medvirkning.

4.2 Anbefalinger

- Kommunen bør sikre at vurderingen av barnets beste og elevens medvirkning dokumenteres i saksgangen om ITO
- Kommunen bør sikre at sakkyndige vurderinger inneholder vurdering av skolens opplæringstilbud selv om den utarbeides i barnehage for oppstart på skole
- Kommunen bør sikre etterprøvbare dokumentasjon av samtykke fra foresatte i elevmappen eller annet egnet system

- Kommunen bør etablere en samlet oversikt over etterlevelse av vedtak om ITO, for å sikre systematisk oppfølging.

KILDER

Barnekonvensjonen. *FNs konvensjon om barnets rettigheter*, artikkel 3. (1989)..

[Barnekonvensjonen](#)

Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10).[Lov om](#)

[behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Lovdata](#)

Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). § 104 [Kongeriket Noregs](#)

[grunnlov - Lovdata](#)

Opplæringsloven. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30).[Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) -](#)

[Lovdata](#)

Norges Kommunerevisorforbund. (2008). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. [RSK 001](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Læreplanverket*. [Læreplanverket | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Læreplanverket – Overordnet del*. [Overordnet del – verdier og](#)

[prinsipper for grunnopplæringen | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Prinsipper for skolens praksis – Undervisning og tilpasset opplæring*. [Undervisning og tilpasset opplæring | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Tilpasset opplæring*. [Tilpasset opplæring | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov*. [Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i ny opplæringslov | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom nåværende og ny opplæringslov*. [Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom gammel og ny opplæringslov | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2022). *Utdanningsspeilet 2022 – Spesialundervisning i grunnskolen*. [Elever med spesialundervisning | udir.no](#)

Utdanningsdirektoratet. (2024). *Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*. [Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging | udir.no](#)

Nærøysund kommune. (2021). *Håndbok i begynneropplæring*. [handbok-i-begynneropplaring-a5-juni-2021.pdf](#)

NUBU. (u.å.). *PALS – Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling*. [Hva er PALS? - NUBU](#)

Språkløyper. (u.å.). *Stasjonsundervisning i begynneropplæring*. [Stasjonsundervisning | Språkløyper](#)

Conexus. (u.å.). *Conexus Engage*. [Engage | Conexus](#)

SOL Lesing. (u.å.). *Systematisk Observasjon av Lesing (SOL)*. [Sol-lesing – Sol-lesing](#)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Opplæringsloven
- FN Barnekonvensjon
- Grunnloven
- Forvaltningsloven
- Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging
- Utdanningsdirektoratet. Overordnet del av læreplanverket

Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp i norsk skole, regulert gjennom opplæringsloven § 11-1 (2023). Prinsippet innebærer at alle elever skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, uavhengig av deres forutsetninger. Skolen skal legge til rette for at elevene får muligheten til å utvikle og utnytte sine evner i størst mulig grad. Tilpasningen skal i hovedsak skje innenfor fellesskapet, hvor mangfoldet i elevgruppen møtes med varierte arbeidsformer, læringsressurser og vurderingspraksis (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Overordnet del av læreplanverket fremhever viktigheten av inkludering og mestring i opplæringen. For å oppnå dette skal skolen bygge på elevenes individuelle styrker og bruke et bredt spekter av metoder for å motivere dem og fremme deres læring. Dette inkluderer oppfølging av elevenes læringsutbytte og igangsetting av nødvendige tiltak. For elever på de laveste trinnene (1.–4. trinn) kan dette innebære intensiv opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder for tilpasset opplæring, har skolen et stort handlingsrom til å tilrettelegge opplæringen gjennom profesjonelt skjønn og samarbeid med støttefunksjoner som PP-tjenesten. Tiltakene kan inkludere bruk av visuelle og digitale hjelpemidler, samt systematisk vurdering og tilbakemelding som engasjerer elevene og fremmer læring. Dersom en elev ikke oppnår tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal

skolen bruke kvalitetssikrede verktøy for å vurdere behovene og iverksette egnede tiltak i samarbeid med foreldrene og eleven (Opplæringsloven, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2024).

Tilpasset opplæring gjelder alle elever, inkludert de med stort læringspotensial. Skolen skal tilpasse progresjon og læringsmål for å gi elevene utfordringer som er ambisiøse, men realistiske. Dette krever tett oppfølging og dialog mellom lærerne, elevene og deres foresatte. Dersom tiltakene innenfor rammen av tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelige, kan eleven ha rett til spesialundervisning etter ytterligere vurdering (Opplæringsloven, 2023).

Gjennom en systematisk oppfølging av elevenes utvikling og læringsutbytte skal skolen sikre at tilpasset opplæring er en dynamisk og inkluderende praksis. Målet er at alle elever opplever mestring, utvikling og tilhørighet i fellesskapet (Opplæringsloven, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2024).

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et system som følger med på elevenes utvikling og vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal sikre at skolene iverksetter tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen skal dokumentere og evaluere effekten av tiltakene som settes inn for tilpasset opplæring.

Individuelt tilrettelagt opplæring

Individuelt tilrettelagt opplæring er en rettighet regulert av opplæringsloven kapittel 11 (2023) for elever som ikke oppnår tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Denne rettigheten innebærer at kommunen skal fatte vedtak basert på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, som skal kartlegge elevens utbytte av opplæringen, behov for tilpasninger, realistiske mål og nødvendige tiltak (§§ 11-7 og 11-8). Sakkyndige vurderinger skal også inkludere en helhetlig tilnærming dersom eleven har behov for andre rettigheter, som personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

Grunnloven § 104 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som angår barn. Elevene og deres foresatte har rett til å bli hørt, og deres synspunkter skal vektlegges når kommunen vurderer tiltak. Dette prinsippet er også nedfelt i FNs barnekonvensjon, som fremhever barnets rett til medvirkning (artikkel 12) og til at barnets beste skal være et hovedhensyn i alle beslutninger som angår dem (artikkel 3). Forvaltningsloven stiller krav om at saken må være tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes (§ 17), at de berørte parter får uttale seg (§ 16), og at vedtak skal begrunnes (§ 24).

Elever som får vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP), som beskriver målene, innholdet og organiseringen av opplæringen (§ 11-10). Planen skal evalueres årlig for å sikre at tiltakene fortsatt er i samsvar med elevens behov. Individuelt tilrettelagt opplæring og relaterte krav til sakkyndig vurdering, medvirkning og dokumentasjon, gir et rammeverk for tilpasning av opplæringen

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i saker om individuelt tilrettelagt opplæring, da vedtak om slik opplæring regnes som enkeltvedtak. Dette innebærer at kommunen må følge spesifikke saksbehandlingsregler for å sikre rettssikkerheten til elevene og deres foresatte. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette innebærer at kommunen skal innhente relevante opplysninger, herunder sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten. Videre skal eleven og foresatte få anledning til å uttale seg før vedtak treffes, jf. § 16, og deres synspunkter skal tillegges vekt i prosessen.

Når vedtaket fattes, stiller forvaltningsloven § 24 krav om at det skal være begrunnet. Begrunnelsen skal tydelig forklare hvorfor vedtaket er fattet, inkludert eventuelle avvik fra sakkyndige vurderinger. Hvis eleven eller foresatte ikke er enige i vedtaket, har de rett til å klage, og klagebehandlingen må følge reglene i forvaltningsloven kapittel 6.

- Kommunen skal sikre at henvisning til PP-tjenesten skjer når lærere og foresatte har begrunnet tvil om elevens utbytte av opplæringen
- Kommunen skal sikre at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten oppfyller kravene i opplæringsloven
- Kommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i samsvar med den sakkyndige vurderingen, eller begrunne hvorfor vurderingen fravikes
- Kommunen skal sikre at elever og foresatte får mulighet til å medvirke i prosessen og at deres synspunkt vektlegges
- Kommunen skal sikre at barnets beste er tilstrekkelig vurdert og dokumentert
- Kommunen skal sørge for at alle elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har en individuell opplæringsplan (IOP) som oppfyller kravene i opplæringsloven.
- Kommunen skal evaluere årlig om eleven fortsatt har behov for individuelt tilrettelagt opplæring

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Jeg/vi har ikke gitt noen innspill fordi jeg fant rapporten svært beskrivende for etablert praksis. Registrerte noen skrivefeil, men de regner jeg med forsvinner i siste utkast.

Funnene er gjenkjennbare, og forbedringspunktene også. Deler av dette er under retting, noe er allerede på plass.

Takk for rapporten – den er et godt grunnlag i videre arbeid.

Med vennlig hilsen

Kirsti Sandnes Fjær
Kommunalsjef for oppvekst og familie

Telefon: 990 23216 | narøysund.kommune.no
Epost: kirsti.fjar@narøysund.kommune.no

Supert – Jeg oppfattet det samme som Kirsti at dette var et godt og nyttig dokument som grunnlag til ytterligere forbedring.

Takk for godt arbeid, og riktig god påske

Med vennlig hilsen

Karl-Anton Swensen | Kommunedirektør



Nærøysund kommune

+ 47 97158783 | www.narøysund.kommune.no



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no