



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Individuelt tilrettelagt opplæring -
Østfold fylkeskommune og Halden videregående skole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Østfold fylkeskommune. Temaet er Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO).

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommune oppfyller kravene i regelverket og gjennom dette styrke rettssikkerheten for elever som har behov for individuell tilrettelegging for å få et forsvarlig opplæringstilbud.

Statsforvalteren har i tilsynet funnet at Østfold fylkeskommune utarbeider både sakkyndige vurderinger og vedtak til elever som har behov for ITO. Vi ser imidlertid at det i noen vedtak går frem at et realistisk opplæringsmål for elevene er å bestå seks fag som er nødvendig for å kunne søke høyere utdanning etter «23/5-regelen». Statsforvalteren vurderer at Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) ikke kan ha «23/5-regelen» som opplæringsmål for elever i videregående opplæring i de sakkyndige vurderingene, siden dette er mål som ligger utenfor rammene av opplæringsloven. Som en følge av dette kan heller ikke vedtak om ITO ha «23/5-regelen» som et opplæringsmål. I de samme vedtakene går det heller ikke klart frem hvilke fag det skal gjøres avvik fra. Statsforvalteren ser også at PPT har tilrådt selvstudium og færre timer med ansatte med kompetanse i faget enn det elevene har krav på etter fag- og timefordelingen. Dette er også videreført i vedtakene. Det er vår vurdering at elevene har krav på en ansatt med kompetanse til stede, også i timer der elevene driver med oppgaveløsning, fordypning, refleksjon og lignende aktiviteter.

I andre vedtak ser Statsforvalteren at opplæringen skal skje «med tett oppfølging av fagarbeider, med veiledning fra pedagog» eller «oppfølging i liten gruppe fulgt av fagarbeider». Det er vår forståelse at det er faglærer som har ansvaret for å sikre at elevens opplæring er i tråd med elevenes individuelle opplæringsplan (IOP), men at det i praksis er fagarbeider som gjennomfører og veileder eleven i opplæring i bedrift og på skolen. Etter vår vurdering kan det ikke utarbeides sakkyndige vurderinger eller fattes vedtak der timer med ITO i realiteten blir gitt av andre enn de som oppfyller kompetansekravene.

Østfold fylkeskommune må sørge for at sakkyndig vurdering baserer seg på riktig forståelse av regelverket, og at det fattes vedtak om ITO som er i samsvar med regelverket.

Østfold fylkeskommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av fylkeskommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten, men våre konklusjoner om brudd på regelverket er opprettholdt. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 2.

Fylkeskommunen har rettefrist til 01.09.2026

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse.....	3
1 Innledning	4
1.1 Kort om Østfold fylkeskommune	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Utarbeidelse av sakkyndig vurdering og vedtak	5
2.1 Sikrer fylkeskommunen at PPT utarbeider sakkyndig vurdering med et innhold i samsvar med regelverket, og sikrer fylkeskommunen at vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring er i samsvar med regelverket?.....	5
1. Rettslig krav	5
2. Våre observasjoner og vurderinger	6
3. Konklusjon	10
3 Pålegg om retting	11
4 Oppfølging av påleggene	11
5 Fylkeskommunen har rett til å klage	11
6 Dokumenter	13

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og offentlige skoler,¹ der vi kontrollerer om opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Dersom fylkeskommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.² Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til fylkeskommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.³

1.1 Kort om Østfold fylkeskommune

Østfold fylkeskommune driver elleve videregående skoler. Etter at inntaket var avsluttet 01.09.2025 hadde 9916 søkere med opplæringsrett fått tilbud om, og takket ja til skoleplass. I skoleåret 2025-2026 hadde skolene 10755 elevplasser tilgjengelig.⁴

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er individuelt tilrettelagt opplæring. Herunder:

1. Om fylkeskommunen sikrer at PPT utarbeider sakkyndig vurdering med et innhold i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven §§ 11-6, 11-8 og 11-9, jf. §§ 10-1 og 10-2.
2. Om fylkeskommunen sikrer at vedtak om ITO er i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven §§ 11-6, 11-7 og 11-9, jf. §§ 10-1 og 10-2.

Vi har ikke sett på hvordan fylkeskommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å bidra til å fremme rettsikkerhet for ungdom med særskilte behov. I tillegg har tilsyn som formål å bidra til styrket kvalitet og tillit til fylkeskommunene og skolene. En viktig del av vår oppgave som tilsynsmyndighet er å undersøke, kontrollere og følge opp at virksomhetene holder seg innenfor kravene i regelverket. Det er imidlertid ikke et mål i seg selv å peke på forhold i strid med regelverket, men å bidra til at virksomhetene yter tjenester av god kvalitet til elevene.

¹ Jf. opplæringsloven § 29-2 første ledd, og kommuneloven kapittel 30

² Jf. opplæringsloven § 28-2 første ledd

³ [Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på Udirs nettside](#)

⁴ [Inntaksstatistikk](#)

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte brev om forundersøkelse til Østfold fylkeskommune den 23.06.2025. Fylkeskommunen ble pålagt å sende inn dokumentasjon knyttet til individuell tilrettelagt opplæring. Statsforvalteren sendte tilsynsbrev til fylkeskommunen 07.10.2025. I brevet ba vi fylkeskommunen svare på spørsmål knyttet til opplæringsmål og kompetansekrav i den individuelt tilrettelagte opplæringen.

Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne informasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 12.12.2025. Fylkeskommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak gjennom denne rapporten, med pålegg om retting.

2 Utarbeidelse av sakkyndig vurdering og vedtak

2.1 Sikrer fylkeskommunen at PPT utarbeider sakkyndig vurdering med et innhold i samsvar med regelverket, og sikrer fylkeskommunen at vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring er i samsvar med regelverket?

1. Rettslig krav

I studieforberedende utdanningsprogram inngår det både obligatoriske fellesfag og programfag. Elevene i studieforberedende utdanningsprogram skal ha 2523 timer med opplæring.⁵

Før fylkeskommunen avgjør om en elev har krav på individuelt tilrettelagt opplæring, skal de hente inn en sakkyndig vurdering fra PPT. PPT skal ta stilling til om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring.⁶

Elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, har krav på det samme totale undervisningstimetallet som andre elever.⁷ I opplæringsloven er det også åpnet for at fylkeskommunen kan tilby elever å gjennomføre den videregående opplæringen på lengre tid enn det som følger av fag- og timefordelingen, dersom hensynet til eleven tilsier det.⁸

Det skal tas utgangspunkt i læreplanverket når PPT skal utrede hva som er realistiske opplæringsmål for elever som trenger individuelt tilrettelagt opplæring.⁹ Det kan gjøres avvik fra kompetansemålene i læreplanen dersom unntaket er begrunnet i forutsetningene til eleven og i faglig-pedagogiske vurderinger. Dersom det er behov for avvik fra læreplanverket, må PPT

⁵ Se Udir-1-2025 Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet – Kapittel 3.3 – Tabell 4 Fag- og timefordeling i utdanningsprogram for studiespesialisering, programområde for realfag og språk, samfunnsfag og økonomi.

⁶ Jf. opplæringsloven § 11-7

⁷ Se merknad til opplæringsloven § 11-6 andre ledd

⁸ Jf. opplæringsloven § 5-1 andre ledd

⁹ Se Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

synliggjøre hvilke fag det bør avvikes fra og hvilke kompetansemål eleven skal nå i den sakkyndige vurderingen.^{10 11}

Den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må oppfylle kompetansekravene for å bli tilsatt i lærerstilling¹² og kravene om relevant kompetanse i faget det skal undervises i.^{13 14} Det kan gjøres unntak fra kompetansekravet dersom det vil gi eleven bedre opplæring, men opplæringen kan bare gis av personer med en universitets- eller høyskoleutdanning som er særlig egnet til å ivareta behovet til eleven.¹⁵ Unntak kan gis etter en konkret vurdering av eleven og den individuelt tilrettelagte opplæringen som skal gis.

2. Våre observasjoner og vurderinger

Opplæringsmål for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring

Statsforvalteren har fått oversendt ti vedtak om ITO og sakkyndige vurderinger som vedtakene bygger på. I flere av disse fremgår det at et realistisk opplæringsmål for elevene er å bestå seks fag som er nødvendig for å kunne søke høyere utdanning etter «23/5-regelen».

Fylkeskommunen erkjenner i sitt svar til Statsforvalteren at det kan være misvisende å omtale «23/5-regelen» som et opplæringsmål i vedtak om ITO. De vil derfor endre dette i fremtidige vedtak samt i de sakkyndige vurderingene som vedtakene bygger på. Fylkeskommunen skriver også at hensikten med opplæringen er å hjelpe elever med store helseutfordringer til å oppnå sine mål innenfor videregående opplæring, slik at disse kan søke seg videre til høyere utdanning senere.

Videre skriver fylkeskommunen at disse elevene mottar opplæring i samsvar med opplæringsloven og gjeldende læreplanverk, i de fagene de får opplæring i. De redegjør videre for at vedtakene er fattet med bakgrunn i opplæringsloven § 11-6 der det går frem at; *«[...] det skal legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven og at opplæringstilbudet skal utformes slik at det samlet kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og i tråd med de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.»*

Statsforvalteren understreker at ITO skal skje innenfor opplæringslovens rammer. Det betyr at tilretteleggingen skal skje i samsvar med fag- og timefordelingen, at den er innrettet for å kunne oppnå formålet med opplæringen og at den har som mål at elevene skal nå kompetansemålene i læreplanverket eller elevens IOP. I lys av det nevnte, vurderer Statsforvalteren at PPT i sakkyndig vurdering ikke kan angi «23/5-regelen» som et opplæringsmål for elever i videregående opplæring. Bakgrunnen for dette er at «23/5-regelen» ligger utenfor opplæringsloven, herunder fag- og timefordelingen samt læreplanverket for videregående opplæring. Som en følge av dette kan heller ikke vedtak om ITO ha «23/5-regelen» som opplæringsmål.

I flere vedtak fremgår det, som nevnt, at det er realistisk at elevene skal bestå seks fag. Det går ikke frem hvilke seks fag dette er. Ifølge veilederen til Utdanningsdirektoratet må det synliggjøres

¹⁰ Jf. opplæringsloven § 11-8

¹¹ Se Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

¹² Jf. opplæringsloven § 17-3

¹³ Jf. opplæringsloven § 17-4

¹⁴ Jf. opplæringsloven § 11-9 første ledd

¹⁵ Jf. opplæringsloven § 11-9 andre ledd

hvilke fag det skal være avvik i og hvilke kompetansemål eleven skal jobbe mot. På bakgrunn av det nevnte er det Statsforvalterens vurdering at det ikke kommer tydelig frem av sakkyndig vurdering og vedtak hvilke avvik elevene skal ha fra læreplanverket, og hvordan disse avvikene er begrunnet i forutsetningene til eleven og i faglig-pedagogiske vurderinger. Elever med behov for ITO har krav på et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet som andre elever får.¹⁶ Det betyr at disse elevene skal ha de samme mulighetene til å nå de målene som er realistiske å sette for dem på samme måte som andre elever har muligheter for å realisere sine mål i det ordinære opplæringstilbudet. Ut fra beskrivelsene i de sakkyndige vurderingene er det etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig begrunnet fra PPT hvorfor disse elevene ikke har kapasitet til å følge kompetansemålene i læreplanverket, for eksempel med utvidet tid til å gjennomføre videregående opplæring. Statsforvalteren kan ikke se at PPT har faglig eller rettslig grunnlag for å tilrå så omfattende avvik fra kompetansemålene i læreplanverket for disse elevene. I lys av det ovennevnte vurderer vi derfor at verken sakkyndig vurdering eller vedtakene om ITO er i tråd med regelverket på dette punktet.

Etter vår vurdering må fylkeskommunen må sørge for at sakkyndig vurdering baserer seg på riktig forståelse av regelverket, og at det fattes vedtak om ITO i samsvar med regelverket.

Svar fra Østfold fylkeskommune på foreløpig rapport og våre vurderinger

Fylkeskommunen skriver i sitt svar: «Fylkeskommunen er som nevnt tidligere enige i statsforvalterens påpekning om at fylkeskommunen må vedta et mål for videregående opplæring som er forankret opplæringsloven. I disse tilfellene ville det vært et kompetansebevis. Samtidig har vi et helhetlig og langsiktig perspektiv for alle våre elever. I overordnet del av læreplanene står det blant annet «Opplæringen skal gi et godt utgangspunkt for deltakelse på alle områder innenfor utdanning, arbeids- og samfunnsliv».

Det fins flere måter å oppnå studiekompetanse, et av dem er bruk av 23/5 regelen. For noen elever kan dette være en måte å få kunne delta i videre utdanning og arbeid. Dette er elever med gode kognitive evner, men de er for syke til å delta i ordinær opplæring og fagprogresjon. I tilbakemeldingsmøte 9. januar 2026 hevdet statsforvalteren at det var urealistisk at disse elevene ville oppnå studiekompetanse og komme seg inn på universitet og høyskole. Østfold fylkeskommune stusser over en slik vurdering.

Fylkeskommunen vil påpeke at det er elevens individuelle forutsetninger som ligger til grunn for vurderingen, og det er gjort en barnets beste-vurdering i prosessen. Elevens egen stemme og ønsker er en sentral del av beslutningen. Dette gjelder også når det tilrådes og vedtas et mindre timetall enn hva som står beskrevet i fag og timefordelingen.

I veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging står det «Hvor mange timer undervisning som skal gis vil avhenge av hvor mye opplæring den syke eleven er i stand til å motta». Skolen og PP-tjenesten har tatt utgangspunkt i timetallet eleven kan motta, og at dette vil kunne variere ut ifra elevens dagsform.

¹⁶ Jf. opplæringsloven § 11-6

Skolen har god erfaring med at mange elever med liknende utfordringer kommer seg inn på høyskoler og universiteter ved å benytte 23/5 regelen. Selv om elevene får generell studiekompetanse på denne måten, beholder de fortsatt sin rett til videregående opplæring.»

Statsforvalteren kan ikke se at det kommer frem noen nye opplysninger i fylkeskommunens svar, som tilsier at vi endrer våre vurderinger eller konklusjoner i tilsynet. Fylkeskommunen må derfor sikre at sakkyndig vurdering og vedtak har opplæringsmål i tråd med opplæringsloven, herunder fag- og timefordelingen samt læreplanverket.

ITO uten lærer til stede

Statsforvalteren har, som nevnt, fått oversendt ti vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og de sakkyndige vurderingene som vedtakene bygger på. I flere av disse fremgår det at elever skal ha selvstudium som en stor del av ITO.

Fylkeskommunen skriver i sin tilbakemelding til oss at elevene dette gjelder får undervisning av faglærere. Videre skriver fylkeskommunen at en-til-én-undervisning gir et høyt læringstrykk og effektiv faglig oppfølging, ettersom eleven har direkte og uforstyrret dialog med faglærer. Fylkeskommunen skriver også at som for alle andre elever, er det naturlig at elevene benytter deler av fagets totale timetall til selvstendig arbeid (selvstudium), i tråd med fagets årstimetall. Dette kan for eksempel omfatte oppgaveløsning, fordypning, refleksjon og lignende aktiviteter. Faglærerne som er ansvarlig for individuell tilrettelagt opplæring er tilgjengelige for elevene for veiledning også utover de individuelt timeplanlagte undervisningstimene, på tidspunkter da eleven selv er opplagt til å jobbe med faget, på tidspunkter som passer elevens arbeid med faget.

Som nevnt over skal elever i studieforberedende utdanningsprogram totalt ha 2523 timer opplæring. Elever som får ITO har krav på det samme totale undervisningstimetallet som andre elever.¹⁷ Statsforvalteren er enig med fylkeskommunen i at det er normalt at oppgaveløsning, fordypning, refleksjon og lignende aktiviteter kan inngå som deler av både ordinær opplæring og ITO. Det betyr likevel ikke at elevene ikke har krav på en ansatt med kompetanse til stede, dersom disse aktivitetene skal inngå i de lovpålagte timene som er fastsatt for fagene. Dersom det er en forventning om at elevene i tillegg skal jobbe med disse aktivitetene utover de lovpålagte timene, som «lekser», kan dette skje uten at det er ansatt en med kompetanse i faget til stede. Statsforvalteren vurderer derfor at PPT ikke har anledning i sin sakkyndige vurdering å tilrå selvstudium og færre timer med ansatte med kompetanse i faget enn det elevene har krav på etter fag- og timefordelingen. Statsforvalteren ser at fylkeskommunen i sitt svar skriver at faglærer også er tilgjengelig for elevene for veiledning utover de individuelt timeplanlagte undervisningstimene, men innholdet og omfanget av denne veiledningen kommer verken fram av de sakkyndige vurderingene eller de vedtakene som vi har fått oversendt.

I andre vedtak går det frem at deler at opplæringen skal gjennomføres som praksis i bedrift eller at opplæringen skal følges opp av fagarbeidere. I flere vedtak fremgår det at opplæringen skal skje «med tett oppfølging av fagarbeider, med veiledning fra pedagog» eller «oppfølging i liten gruppe fulgt av fagarbeider».

¹⁷ Se. opplæringsloven § 1-6, jf. § 11-6

Fylkeskommunen forklarer at yrkesopplæringen i sin hovedmodell jf. læreplanverket, er lagt opp med fordeling mellom teoretiske fag, praksis i skolens verksteder og praksis i bedrift. De skriver også at det er vanlig å benytte fagarbeidere til dette. Fagarbeideren gir veiledning til yrkesfagelever innen sitt fagområde, med fokus på temaer som er relevante for elevenes utdanningsprogram og programområde. Videre skriver fylkeskommunen at opplæringen kan gjennomføres både på skole og i bedrift, og har som mål å styrke de yrkesfaglige aspektene ved opplæringen. Gjennom dette samarbeidet skapes gode og nyttige relasjoner mellom skole og arbeidsliv, noe som bidrar til økt læringsutbytte og motivasjon hos elevene. I tillegg kan fagpersonens bidrag være med på å heve lærernes kompetanse og gi dem verdifull innsikt i praksisfeltet.

Fylkeskommunen skriver at det er faglærer som har ansvar for å planlegge og organisere opplæringstilbudet for eleven i bedriften, følge opp både elev og veileder, og sikre at opplæring og vurdering skjer i tråd med elevens IOP. Videre har skolen utviklet lokale læreplaner med kompetansemål til bruk i bedriften. Selv om faglærer har ansvar for opplæringen i faget, har eleven mye av arbeidsdagen sin i bedriften sammen med en veileder som har et dedikert ansvar for å ha eleven med seg i arbeidet. Den praktiske opplæringen er av avgjørende betydning for at elevene skal lære et yrke. Dette gjelder også elever med vedtak om ITO. Når eleven får anledning til å følge en fagarbeider i bedrift, legges det til rette for en opplæring basert på mester-svenn-modellen, der læring skjer gjennom praktisk arbeid og veiledning fra en erfaren fagperson.

Fylkeskommunen erkjenner i sin redegjørelse til Statsforvalteren at det i flere sakkyndige vurderinger og vedtak med fordel kunne kommet tydeligere frem hvordan kompetansekravet er ivaretatt. De skriver videre at dette vil bli fulgt opp med skolen og PPT.

Det er Statsforvalterens forståelse at det er faglærer som har ansvaret for å sikre at elevens opplæring er i tråd med elevenes IOP, men at det i praksis er fagarbeider som gjennomfører og veileder eleven i opplæring i bedrift og på skolen.

I veilederen til Utdanningsdirektoratet¹⁸ fremgår det at personale som ikke er ansatt i en lærerstilling, ikke skal være den som i praksis gir ITO. Fylkeskommunen kan derfor ikke utarbeide sakkyndige vurderinger eller fatte vedtak der timer med individuelt tilrettelagt opplæring i realiteten blir gitt av andre enn de som oppfyller kompetansekravene.

Veilederen angir videre at faglærer ikke trenger å være til stede i opplæringen til enhver tid, men muligheten til å ikke være til stede er begrenset. Dette fordi den som har faglig ansvar skal ha forutsetninger for å følge med på at eleven får den opplæringen hen skal ha, må følge med på

utviklingen til eleven, og følge med slik at hen kan gi underveisvurdering og sluttvurdering. Det er vår oppfatning at verken sakkyndig vurdering, vedtakene eller redegjørelsen fra fylkeskommunen er tydelig på hvor mye faglærer er til stede i opplæringen i klasserommet, i grupper og i bedriftene der elevene får sin praktiske opplæring. Vi vurderer derfor at verken sakkyndig vurdering eller vedtakene om ITO er i tråd med regelverket på dette punktet.

¹⁸ Se [7. Vedtak om individuell tilrettelegging | udir.no](#)

Etter vår vurdering må fylkeskommunen sørge at den den sakkyndige vurderingen baserer seg på riktig forståelse av regelverket, og at det fattes vedtak som er i samsvar med regelverket.

Svar fra Østfold fylkeskommune på foreløpig rapport og våre vurderinger

Fylkeskommunen skriver i sitt svar: *«Retten til individuell tilrettelegging skal vurderes i lys av hva andre elever får av opplæring. Elevene skal ha samme mulighet til å nå realistiske mål som andre elever har innenfor ordinær opplæring. Elevene som Statsforvalteren har gjennomgått sakkyndig vurdering og vedtak, får full opplæring i programfagene og i YFF sammen med sin klasse og faglærer. Altså de deltar i ordinær opplæring. I tillegg gis det målrettet mengdetrening og ferdighetsstyrking innen fagområder som alle elevene allerede har arbeidet med. Elevene går mot et kompetansebevis for så å søke lære kandidatordningen, siden de ikke har opplæring i fellesfagene.*

Denne oppfølgingen ivaretas av en fagarbeider, ettersom formålet ikke er å introdusere nytt fagstoff, men å gi elevene mer tid til øving og praktisk mestring av allerede gjennomgått fagstoff. En fagarbeider er også ofte mer faglig oppdatert enn en lærer, siden det er kortere tid siden de har vært ute i «ordinært» arbeidsliv. Det er den samme faglæreren som gir opplæring i programfag og YFF, som også planlegger, veileder og vurderer elevene som har vedtak om individuell tilrettelagt opplæring, hvor det trenes og repeteres på programfag og YFF.

Å erstatte faglærer med spesialpedagog eller høgskoleutdannet lærer i slike praktiske deler av opplæringen, vil i mange tilfeller ikke være til elevenes beste. Eksempelvis vil ferdigheter som dreining og sveising bli klart bedre ivarettatt av en erfaren fagarbeider med relevant yrkesfaglig kompetanse. Dette illustrerer at kompetansekravene i opplæringsloven ikke alltid er like godt tilpasset særpregene ved yrkesfaglig opplæring, der praktiske ferdigheter og yrkesrelevanterfaring ofte er avgjørende for kvaliteten i elevenes læring.»

Statsforvalteren ser at fylkeskommunene er uenig i hvem som er best egnet til å gjennomføre opplæring av elever med individuelt tilrettelagt opplæring i bedrift. Vi er enig i at det kan være til elevens beste å få opplæring av en fagarbeider med lang og god kompetanse på et spesifikt fagområde. Regelverket åpner imidlertid ikke for at elever med individuelt tilrettelagt opplæring kan få sin opplæring av ansatte uten høyskole- eller universitetsutdanning. Fylkeskommunen må derfor sikre at sakkyndig vurdering og vedtak beskriver hvem som har ansvar for den individuelt tilrettelagte opplæringen, hvem som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen og hvem som kan hjelpe til med den individuelt tilrettelagte opplæringen. Videre må fylkeskommunen sikre at opplæringen gis av ansatte som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven.

3. Konklusjon

Fylkeskommunen sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndig vurdering med et innhold i samsvar med regelverket.

Fylkeskommunen sikrer ikke at vedtak om ITO er i samsvar med regelverket.

3 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at fylkeskommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger fylkeskommunen å rette opp følgende:¹⁹

1. At den pedagogisk-psykologiske tjenesten utarbeider sakkyndig vurdering som er i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven §§ 11-6, 11-8 og 11-9, jf. §§10-1 og 10-2.
2. At fylkeskommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring som er i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven §§ 11-6, 11-7 og 11-9, jf. §§ 10-1 og 10-2.

Herunder må fylkeskommunen sikre at:

- sakkyndig vurdering og vedtak har opplæringsmål i tråd med opplæringsloven, herunder fag- og timefordelingen samt læreplanverket.
- sakkyndig vurdering og vedtak beskriver hvem som har ansvar for den individuelt tilrettelagte opplæringen, hvem som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen og hvem som kan hjelpe til med den individuelt tilrettelagte opplæringen.
- opplæringen gis av ansatte som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven.

4 Oppfølging av påleggene

Fylkeskommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Fylkeskommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt og erklære at retting er gjennomført. Sammen med redegjørelsen ber vi om å få tilsendt alle vedtak om ITO for Halden videregående skole for skoleåret 2026-2027.

Frist for retting er 01.09.2026. Vi avslutter tilsynet når Fylkeskommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

5 Fylkeskommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Fylkeskommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis fylkeskommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til fylkeskommunen.²⁰ Fylkeskommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med fylkeskommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Fylkeskommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.²¹

¹⁹ Jf. opplæringsloven § 28-2 første ledd og kommuneloven § 30-4

²⁰ Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

²¹ Jf. forvaltningsloven § 42

Fylkeskommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.²²

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 04.02.2026

Vibeke Norheim Holm, tilsynsleder

Nils Kristian G. Bjerke

Christian Øhren Nordset

²² Jf. forvaltningsloven § 18

6 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Eksempler på sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten
- Eksempler på vedtak om individuell tilrettelagt opplæring
- Eksempler på samtykker om individuell tilrettelagt opplæring fra foreldre/elever
- Svar på spørsmål fra Østfold fylkeskommune
- Årsplan i Matematikk 2P skoleåret 2024/25
- Rutine for Halden videregående: Bekymring faglig utvikling
- Risikovurdering ITO 2025
- Svar fra Østfold fylkeskommune på foreløpig tilsynsrapport

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

