

# Grunnskolen i Stjørdal

## *Klasseledelse og tilpasset opplæring*

Stjørdal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR 1297

**2024**



# 1 FAKTA OM OPPDRAGET

## FORMÅL

«Formålet med prosjektet er å belyse nå-situasjonen, herunder truslene mot læringsmiljøet og god klasseledelse. Prosjektet skal også belyse skolenes mulighet til å tilpasse undervisningen slik at spesialundervisning kan unngås.»

## PROBLEMSTILLINGER

- Hvordan er situasjonen i grunnskolen i Stjørdal kommune sammenlignet med andre?
- Jobber Stjørdal kommune godt med klasseledelse?
- Sørger Stjørdal kommune for at elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?

## TIDS- OG RESSURSBRUK

**Timeforbruk:** 350

**Rapport til sekretær:** 11. april 2025

## OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

[hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no](mailto:hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no)

Tlf. 476 34 527

# 2 MANDAT

## 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Stjørdal kommune vedtok den 9. februar 2024, sak 04/24 at:

*«Kontrollutvalget ber leder i samarbeid med kontrollutvalgets sekretær ha en dialog med revisor for å oppnå en hensiktsmessig avgrensning av et prosjekt innenfor temaene klasseledelse, tilpasning av undervisningen og barn med særlige behov.»*

Revisor gjennomførte et møte den 4. april 2024 mellom kontrollutvalgets leder og sekretær der retningen på prosjektet ble avklart.

Kontrollutvalget behandlet videre bestillingen i sak 20/24 den 26. april 2024. Vedlagt saken lå fulgte det en beskrivelse av prosjektet fra sekretær. Dokumentet skriver:

*«Formålet med prosjektet er å belyse nå-situasjonen, herunder truslene mot læringsmiljøet og god klasseledelse. Prosjektet skal også belyse skolenes mulighet til å tilpasse undervisningen slik at spesialundervisning kan unngås.»*

Videre står det følgende:

- Situasjonsbeskrivelse
  - Sammenligninger med sammenlignbare kommuner og nabokommunene.
    - Ressursinnsats pr. elev i grunnskolen, totalt og pr. skole
    - Andel med spesialundervisning
    - Lærertetthet (lærernorm) (gjennomsnitt og fordelt på hver skole)
    - Oppfølgingen av vedtak fra PPT
    - Andre relevante nøkkeltall?
  - Lærernes, rektorenes og FAUs opplevelser av
    - Læringsmiljø, arbeidsmiljø og klasseledelse
    - Samarbeidet mellom skole og hjem
    - Andre relevante forhold?
  - Saksbehandlingstid og eventuelt etterslep hos PPT.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

*«1. Kontrollutvalget vedtar det vedlagte forslag til bestilling til revisor.*

*2. Kontrollutvalget gir kontrollutvalgets leder myndighet til å godkjenne prosjektplanen fra revisor.*

*3. Kontrollutvalget ber leder i samarbeid med kontrollutvalgets sekretær ha en dialog med revisor underveis i prosjektet.»*

## **2.2 Bakgrunnsinformasjon**

### **2.2.1 Tilpasset opplæring og intensiv opplæring**

Opplæringsloven slår fast at alle elever har rett på tilpasset opplæring, jmfør § 1-3. Å tilpasse opplæring innebærer å legge til rette med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Alle elever skal ha muligheter til læring og utvikling uavhengig av deres forutsetninger. Elever skal kunne nå kompetansemålene, men at det gjøres ulikt med tanke på kvalitet og nivå. Lærer har som oppgave å legge til rette for en opplæring som ivaretar både fellesskapet og hver enkelt elev for at elevene skal få best mulig utbytte av opplæringen.<sup>1</sup>

Elever har også rett til intensiv opplæring fra 1. til 4. trinn i lesing, skriving og regning dersom det er fare for at de blir hengende etter, jmfør opplæringslovens § 1-4. Tidlig innsats brukes som et begrep som sier at tidlige tiltak for elever kan bidra til å hindre at utfordringer blant elever blir større og et hinder for elevenes læring. Tidlig innsats handler om å sette inn tiltak og tilpasse opplæringen med en gang en elev har behov for tilrettelegging, istedenfor å vente og se. Behovet for tiltak kan oppstå gjennom hele utdanningsløpet. Det er derfor avgjørende at det gjennomføres systematiske kartlegginger av elevenes behov og på bakgrunn av det, settes inn egnede tiltak. Tiltakene kan være av mindre eller større omfang, og av kortere eller lengre varighet.<sup>1</sup>

Elever som ikke har eller får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet kan ha rett til spesialundervisning, jmfør opplæringslovens § 5-1. For elever som har rett til spesialundervisning, skal det fattes enkeltvedtak basert på sakkyndig vurdering (opplæringslovens § 5-3).

Opplæringslovens § 5-6 krever at alle kommuner har en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge bedre til rette for opplæring til elever med særlige behov.

---

<sup>1</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

## 2.2.2 Klasseledelse

Læreplanen skriver i overordnet del at trygge læringsmiljøer utvikles og opprettholdes av tydelige og omsorgsfulle voksne, i samarbeid med elevene.<sup>2</sup>

Utdanningsdirektoratet definerer klasseledelse som lærerens arbeid som bidrar til elevenes faglige, sosiale og emosjonelle læring og utvikling, over et bredt praksisfelt. Videre skriver de at lærerne leder primært gjennom undervisningen som gjør at ledelse er knyttet opp til det fagdidaktiske<sup>3</sup> og læringsorienterte arbeidet. Ledelse i en klasse handler om å ha blikk for den enkelte elev, men samtidig ha overblikk over klassen som faglig og sosialt fellesskap. Ledelse krever samtidig utvikling av strukturer, rutiner og kulturer.<sup>4</sup>

Videre definerer Utdanningsdirektoratet tre perspektiver på klasseledelse som det jobbes med parallelt:

- **Strukturperspektivet** vektlegger det lærere gjør for å skape trygghet og iversikt for elevene gjennom rammer og struktur.
- **Kulturperspektivet** handler om det lærere gjør for å skape trygge relasjoner gjennom bygging av gruppens fellesnormer og kultur.
- **Læringsperspektivet** har fokus på det lærere gjør i samarbeid med elevene for å sikre mestring og progresjon i elevenes faglige og sosiale læring.

Nordahl (2021) skriver at klasseledelse handler om å skape gode betingelser for både faglig og sosial læring i skolen, og definerer tre hovedelementer:

- Lærerens evne til å skape et positivt klima eller læringsmiljø.
- Lærerens evne til å etablere og bevare arbeidsro.
- Lærerens evne til å motivere elevene til arbeidsinnsats.

## 2.2.3 Ny opplæringslov

Ny opplæringslov trer i kraft 1. august 2024. Mye av innholdet i dagens opplæringslov blir videreført, men det er også gjort noen endringer og tydeliggjøringer i ny lov.

I ny lov er reglene om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging videreført med noen endringer. I ny lov kommer det tydeligere frem at det er kommunen som har det overordnede

---

<sup>2</sup> <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.1-et-inkluderende-laringsmiljo/>

<sup>3</sup> Fagdidaktikk er undervisningslære knyttet til et bestemt fag.

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/>

ansvaret for å oppfylle plikten med tilpasset opplæring. Begrepet *tidlig innsats* er endret til *intensiv opplæring*, men ellers er reglene videreført.

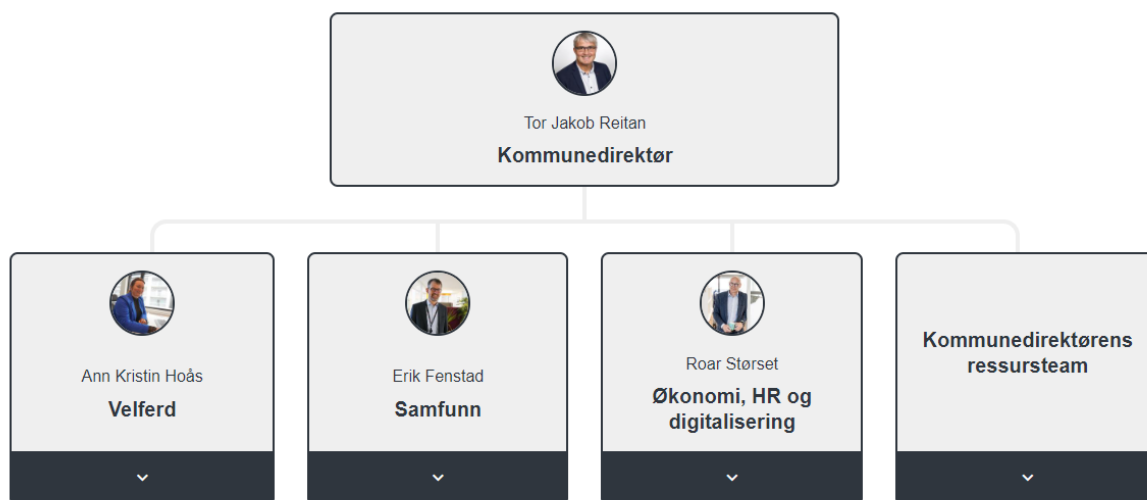
*Spesialundervisning* er i ny lov erstattet med tre rettigheter:

- Individuelt tilrettelagt opplæring
- Personlig assistanse
- Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler.

PPT sin rett til å bistå skolen i det forebyggende arbeidet og i arbeidet med tilpasset opplæring og intensiv opplæring 1. til 4. trinn er videreført og tydeliggjort i ny opplæringslov. Oppgavene til PP-tjenesten om støtte og veiledning, samt kompetanse- og organisasjonsutvikling, er også videreført og utdypet i ny regel.

## 2.3 Grunnskole i Stjørdal kommune

Stjørdal kommune ledes av kommunedirektør som øverste leder for administrasjonen. Grunnskoler er organisert under området for Velferd i kommunen og ledes av sektorleder. Organisasjonskartet vises i figuren nedenfor.



Kilde: Stjørdal kommune

Figur 1. Organisasjonskart Stjørdal kommune

Pedagogisk - psykologisk tjeneste (PPT) er også organisert under området for Velferd og under sektor for forebygging og mestring som ledes av sektorleder. PPT inngår i Værnesregionen og er tjeneste for kommunene Frosta, Meråker, Selbu og Tydal, i tillegg til Stjørdal. PPT er i Værnesregionen organisert i et barnehageteam og et skoleteam.

Stjørdal kommune har 13 kommunale grunnskoler. Tabellen nedenfor viser antall elever fordelt per skole for skoleåret 2023/2024.

Tabell 1. Antall elever per skole for skoleåret 2023/2024

Skole	Antall elever
Elvran skole	43
Forradal oppvekstsenter	28
Fosslia skole	459
Halsen barneskole	402
Halsen ungdomsskole	318
Haraldreina skole	107
Hegra barneskole	138
Hegra ungdomsskole	155
Kvislabakken skole	155
Lånke skole	300
Skatval skole	219
Skjelstadmark oppvekstsenter	107
Stokkan ungdomsskole	445

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Tabellen nedenfor presenterer utvalgte nøkkeltall innenfor grunnskole i Stjørdal kommune, perioden 2020-2023, og for Trøndelag for 2023.

Tabell 2. Utvalgte nøkkeltall innenfor grunnskole for Stjørdal (2020-2023) og Trøndelag (2023)

Variabel	Stjørdal				Trøndelag
	2020	2021	2022	2023	2023
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	197,0	184,6	183,1	226,7	144,4
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	8,3	9,3	10,6	11,1	8,6
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	76,3	65,8	:	61,1	63,2
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	68,9	57,9	:	63,5	63,7
Gruppestørrelse 2 (antall)	16,6	16,7	17,3	17,0	16,0
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	42,0	43,2	43,0	42,1	42,1
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent)	34,9	35,2	24,1	25,0	23,2

Kilde: Tabell 12255, SSB

Tallene viser at elever som mottar spesialundervisning i Stjørdal kommune har økt de siste fire årene, og er for 2023 på 11,1 prosent. Til sammenligning viser tallene for Trøndelag en andel på 8,6 prosent. Antall årstimer til spesialundervisning har variert litt for Stjørdal, men har også

for 2023 økt sammenlignet med de tre tidligere årene til 226,7 timer per elev. Trøndelag har til sammenligning 144,4 timer per elev for 2023.

Gruppestørrelse 2 er et mål på lærertettheten og viser forholdet mellom elevtimer og timer til ordinær undervisning<sup>5</sup>. Størrelsen gir en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning. Tabellen ovenfor viser at denne størrelsen har økt litt for Stjørdal kommune de siste årene, noe som indikerer at det er flere elever per lærer i ordinær undervisning. For 2023 er størrelsen lik 17,0 i Stjørdal, mens for Trøndelag er den 16,0.

Samtidig viser tabellen ovenfor at det har vært en nedgang i netto driftsutgifter til skolesektor, mål i prosent av samlede netto driftsutgifter, fra 2021 og til 2022 og 2023. For 2023 er andelen av driftsutgiftene på 25 prosent for Stjørdal. Til sammenligning utgjør andelen 23,2 prosent for Trøndelag.

---

<sup>5</sup> Elevtimer til spesialundervisning og særskilt norsk er ikke inkludert i denne størrelsen.



# 3 PROSJEKTDESIGN

## 3.1 Problemstillinger

- Hvordan er situasjonen i grunnskolen i Stjørdal kommune sammenlignet med andre?

Problemstillingen vil besvares beskrivende og har ikke revisjonskriterier tilknyttet seg. Revisor vil se på og analysere utvalgte størrelser innenfor grunnskole i Stjørdal kommune, sammenlignet med andre (kommuner, KOSTRA-gruppe og fylke). Utvalgte størrelser som er relevante å se på her er utgifter i grunnskolen, lærernorm med tilhørende størrelser (timer) og spesialundervisning. Andre størrelser kan bli lagt til underveis i prosjektet. De utvalgte størrelsene vil presenteres så langt det er mulig både per elev, per skole og totalt for kommunen.

- Jobber Stjørdal kommune godt med klasseledelse?

Problemstillingen vil undersøke hvordan Stjørdal kommune jobber med klasseledelse. Revisor vil undersøke tilnærmingen kommunen har til klasseledelse. Videre vil vi se om kommunen har utarbeidet noen retningslinjer for arbeidet. Revisor vil så langt det er mulig undersøke hvordan klasseledelse gjennomføres i praksis. Revisor vil også undersøke hvordan PPT bidrar i arbeidet med klasseledelse.

- Sørger Stjørdal kommune for at elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?

Problemstillingen vil undersøke om Stjørdal kommune tilbyr tilpasset opplæring i tråd med lov og regelverk. Problemstillingen vil også undersøke hvordan kommunen jobber med intensiv opplæring. Hvilke rutiner har kommunen for å kartlegge elevene og deres progresjon, og på bakgrunn av kartleggingene hvilke tiltak settes så inn for å hindre at utfordringene blir større for elevene. Samarbeidet skolene har med PPT vil også bli undersøkt her.

## 3.2 Avgrensing

Det er mange faktorer som spiller inn på elevens muligheter for læring. Denne forvaltningsrevisjonen avgrenser seg til å se på klasseledelse, arbeidet med tilpasset opplæring og intensiv opplæring.

Når det gjelder presentasjon av statistikk over forhold knyttet til opplæringen i Stjørdal kommune, vil revisor innhente innspill fra kontrollutvalget og administrasjonen i kommunen knyttet til sammenlignbare kommuner. Revisor vil på bakgrunn av innspill og annen

informasjon ta avgjørelsen om hvilke sammenlignbare kommuner som skal benyttes i analysen.

Statistikk knyttet til spesialundervisning og tilhørende bruk av ressurser vil bli inkludert i første problemstilling, men vil ikke bli nærmere undersøkt. Revisjonen vil dekke det systematiske arbeidet som gjøres i før-henvisningsfasen. Det betyr at arbeidet PPT gjør knyttet til sakkyndig vurdering og saksbehandlingstid mellom henvisning og enkeltvedtak vil ikke bli sett på i denne revisjonen. Oppfølging av enkeltvedtak om spesialundervisning vil ikke bli undersøkt.

Forvaltningsrevisjonen vil se på klasseledelse og dens betydning for elevens læringsmiljø. Det betyr at lærernes arbeidsmiljø ikke omfattes av denne forvaltningsrevisjonen.

Det er 13 kommunale skoler i Stjørdal. Private skoler holdes utenfor. Revisor vil gjøre et utvalg av skoler knyttet til besvarelsen av problemstillingene som er knyttet opp til revisjonskriterier. Kontrollutvalget har kommet med sine innspill på skoler. Revisor vil innhente mer informasjon om skolene når prosjektet starter opp. Informasjonen vil hentes fra oppstartsmøte med kommunen og etter innhenting av data fra rektorene ved hver enkelt skole i kommunen. Statistikk, størrelse og geografisk plassering er også aktuelle utvelgelseskriterier.

Samarbeidet mellom skolene og PPT vil i denne revisjonen avgrense seg til arbeidet PPT gjør knyttet til det forebyggende arbeidet og intensiv opplæring. Vi vil undersøke om skolene involverer PPT i å oppdage vansker knyttet til opplæring og sette inn tiltak tidlig nok.

Samarbeid mellom skole og hjem vil ikke bli undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen har fokus på det systematisk arbeidet knyttet til klasseledelse, tilpasset opplæring og intensiv opplæring, som er avgrenset mot før-henvisningsfasen.

### **3.3 Kilder til kriterier**

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunenes praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Opplæringsloven
- Stortingsmeldinger
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet
- «Dette vet vi om klasseledelse», Thomas Nordahl, 2021
- Eventuelle styringsdokumenter i kommunen

Når det gjelder opplæringsloven som kilde til kriterier, vil revisor bruke i hovedsak ny opplæringslov med tilhørende begreper der det er mulig. Ny lov har ikke ført til vesentlige endringer i det som undersøkes i denne revisjonen.

Revisor ønsker å ha en dialog med revidert enhet om kilder til revisjonskriterier, samt utledning av revisjonskriterier. Dette gjelder særlig forhold knyttet til klasseledelse. Dette gjøres for å finne hensiktsmessige og gode kriterier for måling av klasseledelse der både revisor og revidert enhet er enige om hva som inngår i det.

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Første problemstilling vil i hovedsak besvares ved bruk av relevant statistikk. Her vil statistikk hentes fra KOSTRA og Utdanningsdirektoratet sitt system for informasjon om grunnskole (GSI). Revisor vil be om tilgang til GSI fra kommunen for å få mer detaljerte data og informasjon enn det som er tilgjengelig offentlig. Det kan bli aktuelt å hente ut data fra kommunen sitt regnskap.

De to problemstillingene med revisjonskriterier vil bli svart ut ved bruk av intervju, observasjon og dokumentgjennomgang.

Revisor vil gjennomføre et oppstartsmøte der sentral ledelse i kommunen ofte deltar, eksempelvis kommunedirektør, kommunalsjef og sektorleder for oppvekst. Intervju med øverste ledelse dekkes gjennom oppstartsmøte. Videre vil revisor sende ut skriftlige spørsmål på epost til alle rektorene ved de 13 skolene i kommunen. Dette brukes for å få et overblikk over situasjonen i kommunen, samt til utvelgelse av hvilke skoler vi ønsker å undersøke nærmere når vi skal svare ut problemstillingen. Utvelgelse av skoler er nærmere beskrevet i kapittel 3.2.

Når revisor har gjort utvalg av skoler, vil det kunne bli behov for et dybdeintervju med rektorene ved skolene. Videre vil intervju med ansatte (gjennomført som gruppeintervju) være aktuelt for å høre hvordan skolen jobber med klasseledelse, tilpasset opplæring og intensiv opplæring.

Det vil også være aktuelt å intervju ansatte i PPT om deres bidrag inn i skolene knyttet til området som dekkes i de to problemstillingene.

For å vurdere klasseledelse i praksis er det et ønske fra revisor om bruk av observasjon som metode. Dette må gjennomføres i samråd med revidert enhet; både sentral ledelse og aktuelle ansatte. Derfor er det viktig at revisor og revidert enhet på forhånd har definert revisjonskriterier knyttet til klasseledelse.

Dokumentgjennomgang vil også være sentral i prosjektet. Dokumenter vil være gjenstand for gjennomgang er kommunens rutiner på området. Dersom skolene har egne rutiner, vil disse også være aktuell.

Revisor vil underveis i prosjektet vurdere hvilke metoder som er mest hensiktsmessige, og det kan derfor forekomme endringer i metodevalget.

# 4 PROSJEKTORGANISERING

## 4.1 Prosjektteam

<b>Oppdragsansvarlig revisor</b>	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
<b>Prosjektmedarbeider</b>	Johannes Nestvold
<b>Kvalitetssikrer</b>	Marit Ingunn Holmvik
<b>Kvalitetssikrer</b>	Cathrine Berg Mortensen

## 4.2 Milepælsplan

<b>Bestillingsdato</b>	26. april 2024
<b>Prosjektplan til sekretær</b>	17. juni 2024
<b>Oppstartsmøte</b>	September 2024
<b>Datainnsamling ferdig</b>	Februar 2025
<b>Rapport til uttalelse</b>	Mars 2025
<b>Rapport til sekretær</b>	11. april 2025

Trondheim, 17. juni 2024

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

# KILDER

Opplæringsloven

Utdanningsdirektoratet:

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>

<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.1-et-inkluderende-laringsmiljo/>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/klasseledelse/>

Grunnskolen informasjonssystem, GSI

Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Stjørdal kommunes hjemmeside

«Dette vet vi om klasseledelse», Thomas Nordahl, 2021



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)