

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen sikrer elevenes rettigheter og ivaretar sitt ansvar i henhold til opplæringsloven og andre relevante føringer. Revisjonen skal vurdere hvordan kommunen følger opp bekymringsverdig skolefravær, og gjennomfører individuell tilrettelegging.

PROBLEMSTILLINGER

- Sikrer kommunen at skolefravær følges opp i tråd med kravene i opplæringsloven og gjeldende retningslinjer?
- Sikrer kommunen at individuell tilrettelegging gjennomføres i tråd med lov og gjeldende retningslinjer?
- Hvordan påvirkers ansattes nærvær skolens drift, elevenes skolehverdag og læring

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350

Rapport til sekretær: 01.10.2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Cathrine Berg-Mortensen
cathrine.mortensen@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 97795080

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grong kommune bestilte den 20.11.2024, sak 24/64-12 en forvaltningsrevisjon med tema «kvalitet i skole». I plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 er skole og oppvekst satt opp som tema for forvaltningsrevisjon, herunder med fokus på tilpasset opplæring, individuell tilrettelegging, skolefravær, samarbeid og medvirkning. Kontrollutvalget fremmer i sin bestilling et ønske om at forvaltningsrevisjonen belyser temaene skolefravær, ansattes nærvær i skole og individuell tilrettelegging.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

I opplæringsloven § 10-6 står det at "kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elever med fravær fra opplæringa blir følgde opp"¹. Formålet med oppfølgingsplikten er å øke elevers nærvær i skolen og forebygge bekymringsfullt fravær. Dette skal bidra til at flere elever får muligheten til å fullføre og bestå opplæringen. Kommunen kan delegere ansvaret for oppfølgingsplikten til skolens rektor.

Oppfølgingsplikten er beskrevet av utdanningsdirektoratet² og gjelder fra første fraværsdag, og må ses i sammenheng med reglene om skolemiljø, tilpasset undervisning og fraværsreglene. Fravær som fører til at eleven mister retten til vurdering med karakter, kan få store konsekvenser. Skolen må derfor finne tiltak som hindrer elevene i å havne i en slik situasjon.

For å avdekke uheldige fraværsmønstre og forebygge fravær, er det viktig å følge opp bakgrunnen for fraværet. Dette krever gode rutiner for registrering, systematisk oversikt over ulike typer fravær, individuell oppfølging og samarbeid med hjemmet.

Kommunen bør ifølge utdanningsdirektoratet være spesielt oppmerksomme på elever som ikke møter til første skoledag etter sommerferien og sørge for at det finnes rutiner for å fange opp disse elevene tidlig.

¹ [Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Kapittel 11 Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging - Lovdata](#)

² [Plikt til å følge opp fravær | udir.no](#)

Fafo-rapporten *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen (2023)*³ gir en oversikt over skandinavisk forskning på skolefravær, med fokus på begrepsbruk, årsaker, utbredelse og tiltak. Rapporten peker på at det mangler en enhetlig forståelse av hva som utgjør "bekymringsfullt fravær". Terskelen varierer mellom 10 og 25 prosent fravær over ulike tidsperioder, og skillet mellom begreper som "skolevegring" og "skulk" er omdiskutert, da de kan oppleves stigmatiserende.

Årsakene til skolefravær er sammensatte og inkluderer individuelle faktorer som angst, depresjon og søvnproblemer, familierelaterte årsaker som foreldres helse og økonomi, samt skolerelaterte forhold som mobbing, dårlig skolemiljø og svake relasjoner til lærere og medelever. Rapporten viser også at det mangler en nasjonal statistikk som gir et helhetlig bilde av fraværet i norsk skole. Den tilgjengelige statistikken for 10. trinn og videregående opplæring er ufullstendig fordi inntil 10 dager med fravær kan slettes fra vitnemålet.

Når det gjelder tiltak, finner rapporten at det er få evaluerte tiltak i Skandinavia. Mens internasjonal forskning vektlegger individrettede tiltak, fokuserer tiltak i Skandinavia i større grad på skolenivået, som forbedring av skolemiljøet og oppfølging av fravær. Rapporten anbefaler derfor etablering av en nasjonal fraværstatistikk for alle skoletrinn, en tydelig terskel for hva som anses som bekymringsfullt fravær, samt ytterligere forskning som inkluderer elevenes egne perspektiver for å styrke kunnskapsgrunnlaget.

Elever som kan ha behov for individuelt tilrettelagt opplæring, skal henvises til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for vurdering. PPT avgjør om eleven har rett til individuelt tilpasset opplæring (Opplæringsloven § 11-7). Skolene skal følge PPTs vurderinger og lage en individuell opplæringsplan (IOP) for de som har rett på individuelt tilrettelagt opplæring (opplæringsloven § 11-10). Kommunen må sikre nok kvalifisert personale for å gjennomføre individuelt tilrettelagt opplæring (§ 11-9).⁴

Med innføringen av den nye opplæringsloven fra 1. august 2024, er det viktig at PPT og kommunen følger de oppdaterte kravene ved utarbeidelse av sakkyndige vurderinger og vedtak om tilrettelegging for elever. PPT utarbeider sakkyndige vurderinger for elever som trenger tilrettelegging, og kommunen fatter vedtak fortløpende basert på disse vurderingene.⁵

³ Kjeøy, I., & Lysvik, R. R. (2023). *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*. Fafo-rapport 2023:13. [20849.pdf](#)

⁴ [Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging | udir.no](#)

⁵ [Sakkyndig vurdering og vedtak i overgangen mellom gammel og ny opplæringslov | udir.no](#)

Mange av disse vurderingene gjøres våren før det nye skoleåret. Vurderingene som er laget før 1. august 2024 følger den gamle opplæringsloven, men kan fortsatt brukes som grunnlag for vedtak for skoleåret 2024–2025. Kommunene må imidlertid fatte vedtak basert på den nye opplæringsloven etter 1. august 2024.

Kommunene må vurdere om sakkyndige vurderinger basert på gammel lov gir tilstrekkelig grunnlag for vedtak etter 1. august 2024.

2.3 Kommunens organisering

Grong kommune er politisk organisert etter formannskapsmodellen, hvor formannskapet fungerer som det utøvende organet under kommunestyret. Administrativt benytter kommunen en trenivå modell bestående av kommunedirektør øverst, deretter mellomleder og videre enhetene på operativt nivå.

Grong kommune har to skoler med totalt 272 elever. Av disse får 24 elever spesialundervisning, og noen mottar opplæring i samisk. Videre får 21 elever særskilt norskopplæring. Det er flere elever på ungdomstrinnet (84) enn på 1.–3. trinn (70).⁶

Ifølge statsforvalteren i Trøndelag oppfylder Grong kommune lærernormen, som krever maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–10. trinn.⁷ I Elevundersøkelsen 2023/24 for 7. trinn rapporterte elevene i Grong kommune resultater over landsgjennomsnittet på flere indikatorer, noe som tyder på et positivt læringsmiljø.⁸

Videre viser Statsforvalteren til at nesten alle lærere i kommunen oppfyller kompetansekravene for undervisning i sine fag, noe som bidrar til høy kvalitet i opplæringen.

Ifølge Kommunebildet utarbeidet av Statsforvalteren per august 2024 har Grong kommune lavere grunnskolepoeng enn landsgjennomsnittet. Kommunen har hatt en negativ utvikling, med en nedgang fra 42 poeng i skoleåret 2022/23 til 38,4 poeng i 2023/24.

Selv om det er en svak forbedring i resultatene fra nasjonale prøver på 5. trinn, er det fortsatt en betydelig andel elever som presterer på de laveste mestringsnivåene i både lesing og regning sammenlignet med nasjonalt nivå. På 8. trinn ser vi en negativ utvikling i resultatene fra nasjonale prøver, spesielt i regning, der nesten halvparten av elevene presterer på laveste nivå.

⁶ [Grong 2024 \(pr. august 2024\) , området Grunnskole - Kommunebilde](#)

⁷ [Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2023/24](#)

⁸ [Elevundersøkelsen – læringsmiljø 5. til 10. trinn, sortert etter indikator | udir.no](#)

Statsforvalteren påpeker at den obligatoriske Elevundersøkelsen ikke ble gjennomført for skoleåret 2022/23 i Grong kommune. I tillegg mangler det data for 10. trinn for skoleårene 2021/22 og 2022/23, noe som gjør det vanskelig å vurdere utviklingen i læringsmiljøresultater.

Statsforvalteren har også mottatt flere henvendelser knyttet til elevenes skolemiljø, og det har vært forholdsvis mange saker til behandling i håndhevingsordningen de siste to årene. Dette tyder på utfordringer som krever oppfølging og tiltak for å sikre et forsvarlig opplæringsmiljø i kommunen.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for tema «kvalitet i skole» i Grong kommune

1. Sikrer kommunen at skolefravær følges opp i tråd med kravene i opplæringsloven og gjeldende retningslinjer?
 - Hva er status i Grong kommune?
 - Hvordan gjennomføres tiltak som settes inn?
 - Hvordan måles effekt av eventuelle tiltak?
2. Sikrer kommunen at individuell tilrettelegging gjennomføres i tråd med lov og gjeldende retningslinjer?
 - Hva er status i Grong kommune?
 - Hvordan gjennomføres tiltak som settes inn?
 - Hvordan måles effekten av tiltak?
3. Hvordan påvirker ansattes nærvær skolens drift, elevenes skolehverdag og læring?
 - Hva er status for ansattes nærvær i skolene i Grong kommune
 - Hvilke konsekvenser har ansattes fravær for elevenes læring og skolehverdag?
 - Hvilke tiltak er satt i gang for å håndtere fravær i skolene?
 - Hvordan måles effekten av eventuelle tiltak?

3.2 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å vurdere hvordan kommunen følger opp skolefravær og individuell tilrettelegging i tråd med lov og gjeldende retningslinjer. Undersøkelsen vil ikke inkludere direkte observasjoner i skolen eller en vurdering av elevenes individuelle opplærings situasjon. Problemstilling tre er en beskrivende problemstilling som det ikke vil bli utarbeidet revisjonskriterier til. Revisor vil fokusere på nærvær og fravær blant ansatte i grunnskolen, med hovedvekt på lærere og andre pedagogiske stillinger. Revisjonen vil konsentrere seg om hvordan ansattes nærvær påvirker skolen som system og elevenes hverdag, uten å gå i dybden på individuelle årsaker til sykefravær og sykefraværsoppfølging.

3.3 Kilder til kriterier

- FN's Barnekonvensjon
- Grunnloven § 104
- Forvaltningsloven
- Opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratets veiledere og retningslinjer
- Kommunens egne styringsdokumenter

3.4 Metoder for innsamling av data

For å besvare problemstillingen vil følgende metoder benyttes

Dokumentgjennomgang

Vi vil gjennomgå kommunens systemer, rutiner og prosedyrer for oppfølging av skolefravær og spesialundervisning. Dette inkluderer planer, vedtak, rapporter, retningslinjer og annen relevant dokumentasjon som viser hvordan kommunen etterlever kravene i opplæringsloven og gjeldende retningslinjer.

Intervjuer:

Det vil gjennomføres intervjuer med relevante aktører, som skoleledelse, administrativt ansvarlige og eventuelt ansatte med ansvar for oppfølging av individuelle tilrettelegging. Intervjuene vil bidra til å belyse hvordan systemene fungerer i praksis, samt eventuelle utfordringer og tiltak som er satt i verk.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Cathrine Berg-Mortensen
Prosjektmedarbeider	Tor Arne Stubbe
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Marit Ingunn Holmvik

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	20.11.2024
Prosjektplan til sekretær	06.01.2025
Oppstartsmøte	20.02.2025
Datainnsamling ferdig	01.07.2025
Rapport til uttalelse	01.09.2025
Rapport til sekretær	01.10.2025

Mo i Rana/ 06.01.2025

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1331	Kommune: Grong kommune
<p>Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3</p>	
Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utførelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Mo i Rana Dato: 06.01.25

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Cathrine Berg Mortensen

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt-norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt-norge.no
Kontonummer: 4270.18.88658
Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

+ CATHRINE BERG-MORTENSEN, 06.01.2025

Forseglet av



Posten Norge

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no