

Forvaltningsrevisjon klasseledelse og tilpasset opplæring - Rapport

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Stjørdal kommune

Møtedato

24.10.2025

Saknr

42/25

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-217

TI-&58

Arkivsaknr 24/83 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger og oversender rapporten til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon av grunnskolen i Stjørdal - klasseledelse og tilpasset opplæring til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om å følge opp revisjonens anbefalinger ved å:
 - a. utarbeide prinsipper for klasseledelse som ivaretar lærernes autonomi i klasserommet.
 - b. vurdere å legge til rette for jevnlig kollegial refleksjon rundt klasseledelse.
 - c. informere om hvordan man vil organisere et systematisk arbeid med tilpasset opplæring for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
 - d. legge til rette for et bedre samarbeid mellom PP-tjenesten og skolene i Stjørdal.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere på vedtaket under punkt 2 til kontrollutvalget i løpet av våren 2026.

Vedlegg

- Rapport forvaltningsrevisjon klasseledelse og tilpasset opplæring
- Kommunedirektørens tilsvare på forespørsel om uttalelse til endelig rapport fra forvaltningsrevisjon - klasseledelse og tilpasset opplæring

Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte denne forvaltningsrevisjonen over to møter, 09.02.24 (Sak 04/24) og 26.04.24 (Sak 20/24).

Prosjektplan ble behandlet og godkjent i møte 27.09.24 (Sak 32/24).

Kommunestyret bestilte en intern revisjon på tilnærmet samme tema i sitt møte 31.10.24 (Sak 125/24). Det førte til at Revisjon-Midt Norge SA satte arbeidet med den forvaltningsrevisjonen kontrollutvalget hadde bestilt på vent.

Ordfører, kommunedirektør og representanter fra Revisjon Midt-Norge SA deltok på kontrollutvalgets møte 13.12.24 (Sak 59/24). Her ble man enige om at revisor skulle ta opp igjen arbeidet med forvaltningsrevisjonen gitt at partene har en god dialog slik undersøkelsen i regi av kommunedirektøren og forvaltningsrevisjonen i regi av Revisjon Midt-Norge utfyller hverandre og ikke overlapper. I rapporten skriver revisor at de i etterkant av dette møtet har hatt god dialog med kommunen, gjennom sektorleder grunnskole.

Rapporten ble oversendt kontrollutvalgets sekretariat 14. august 2025.

Saksopplysninger

Etter sekretariatets syn er rapporten en grundig gjennomgang av de fire konkrete problemstillingene i bestillingen. For ryddighets skyld vil vi i dette saksframlegget presentere funn og vurderinger samlet i tilsvarende kapittel som rapporten er organisert. Avslutningsvis vil vi gi en vurdering av revisors anbefalinger før vi konkluderer og fremmer et forslag til vedtak.

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger kommunen skal måles opp mot. Kildene til revisjonskriteriene er gjerne lovverket, forskrifter, rettspraksis og politiske vedtatte mål og føringer.

Utleddning av konkrete revisjonskriterier til problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen er grundig beskrevet i rapportens vedlegg 1.

Metodene revisor har brukt er beskrevet i rapportens kapittel 1. Det er gjort grundige observasjoner i til sammen ti klasser på tre barneskoler og to ungdomsskoler. I tillegg har revisor støttet seg på statistikk, intervjuer og dokumentgjennomgang.

Kommunedirektøren har anledning til å avgi en uttalelse på bakgrunn av en foreløpig rapport før den endelige rapporten ferdigstilles. Kommunedirektøren fikk den foreløpige rapporten for uttalelse 1. juli 2025. Uttalelsen følger rapporten i vedlegg 2.

Kommunedirektøren skal også få anledning til å avgi en uttalelse til den ferdige rapporten, direkte til kontrollutvalget før behandlingen av rapporten. Kommunedirektørens uttalelse følger denne saken som vedlegg.

Første problemstilling: Hvordan er situasjonen i grunnskolen i Stjørdal kommune sammenlignet med andre? (Rapportens kapittel 2).

Denne problemstillingen er formulert slik at det er ikke knyttet revisjonskriterier til den. Den er svart ut beskrivende, og dermed uten entydige konklusjoner som fører til konkrete anbefalinger.

Stjørdal kommune har utfordringer med å innfri lærernormen. Stjørdal kommune har hatt en mer negativ utvikling enn andre kommuner de siste årene, og det er kun Stjørdal kommune som ikke oppfyller lærernormen på mellomtrinnet fra 5-7. trinn (for de utvalgte kommunene innenfor gruppestørrelse 2 som er sammenlignet). Statistikken viser at det er blitt flere elever pr. lærer i løpet av de siste to årene, samtidig som at sykefraværet også øker for samme periode. Netto driftsutgifter til skole gikk kraftig ned etter 2021 i Stjørdal kommune. Sammenhengen mellom disse observasjonene er ikke kommentert ytterligere i rapporten.

Et annet særtrek hvor Stjørdal skiller seg ut er at andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring i Stjørdal kommune er noe høyere enn Trøndelag fylke og landet uten Oslo.

Sekretariatets vurdering

Observasjonene og funnene knyttet til første problemstilling er av en slik art at det er egnet til å ta til orientering uten at det er knyttet konkrete anbefalinger til temaet. Vår vurdering er at dette blir riktig i denne sammenhengen. Denne typen problemstillinger vil veldig raskt handle om ressurser og politiske prioriteringer. Situasjonen for skolene og kommunene som skoleeiere er ganske lik over hele landet. Likhetene mellom de ulike kommunenes utfordringer er mer fremtredende enn forskjellen mellom dem.

Andre problemstilling: Hvordan opplever ansatte i grunnskolen eget arbeidsmiljø i Stjørdal kommune? (Rapportens kapittel 3).

Denne problemstillingen er formulert slik at det er ikke knyttet revisjonskriterier til den. Den vil bli svært ut beskrivende og dermed uten entydige konklusjoner som fører til konkrete anbefalinger.

Revisor dokumenterer at de fleste opplever arbeidsmiljøet i Stjørdal kommune som godt. Revisor konkluderer med at én faktor særlig påvirker lærernes arbeidsmiljø negativt. Det handler om at lærerne over tid har fått flere og mer krevende oppgaver. Samtidig har de ikke fått mer ressurser til å håndtere dette.

Sekretariatets vurdering

Det er noe sprik i tilbakemeldingene fra ansatte, men ikke mer enn man kan forvente i en slik undersøkelse. De utfordringene som beskrives som utfordrende for arbeidsmiljøet er i aller høyeste grad nasjonale utfordringer som ikke er unike for Stjørdal kommune. Men Stjørdal kommune må finne egne lokale løsninger.

Tredje problemstilling: Jobber Stjørdal kommunen godt med klasseledelse? (Rapportens kapittel 4).

Her er det utledet tre konkrete revisjonskriterier:

1) Lærere bør skape trygghet og oversikt for elevene gjennom klare rammer og struktur. Revisor skriver at fraværet av felles retningslinjer for klasseledelse i kommunen fører til stor variasjon i praksis, og gjør trygghet og struktur i undervisningen avhengig av enkeltlæreres valg og erfaring. Samtidig uttrykker lærerne at effektiv klasseledelse må tilpasses den enkelte, og at for stramme føringer kan svekke motivasjon og profesjonell autonomi.

Revisor konkluderer med at kriteriet vurderes som i det vesentlige oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Her berører revisor en situasjon med et dilemma. Det kan være vanskelig å finne balansen mellom klare retningslinjer og den fleksibiliteten læreren trenger i klasserommet. Hver elevgruppe er unik, og læreren må ofte tilpasse undervisningen der og da. Kan for mange faste regler gjøre det vanskelig for læreren å bruke sitt faglige skjønn i undervisningssituasjonen? Vi er enig med revisor i at kriteriet i det vesentligste er oppfylt og vil komme tilbake til det under konklusjonen og vår vurdering av revisors konkrete anbefalinger.

2) Lærere bør bygge trygge relasjoner ved å etablere og opprettholde gruppens fellesnormer og kultur.

Revisor skriver at det samlet sett vurderes at lærere i kommunen i stor grad bidrar til å bygge relasjoner og felles normer i klassene, men at det likevel er behov for oppmerksomhet knyttet til elever som faller utenfor fellesskapet.

Revisor konkluderer med at kriteriet vurderes som i det vesentlige oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Vi opplever at dette punktet også ble mer beskrivende uten funn som naturlig leder til konkrete anbefalinger.

- 3) Lærere bør samarbeide med elevene for å sikre mestring og progresjon i deres faglige og sosiale læring.

Revisor skriver at observasjonene viste at mange lærere har gode relasjoner til elevene og bruker denne til å støtte faglig utvikling. Likevel krever et læringsmiljø preget av mestring og progresjon også struktur, tilstedeværelse og tydelig oppfølging. Videre skriver revisor at synet på lærerrollen har endret seg over tid. At den er blitt mer krevende og at der man tidligere i større grad nøt autoritet i kraft av rollen, må man i dag i større grad bygge sin autoritet gjennom relasjoner, faglig kompetanse og tilstedeværelse.

Dette perspektivet understreker at ansvaret for elevenes mestring og progresjon ikke kan hvile på den enkelte lærer alene, men må forankres i et helhetlig, profesjonelt og sosialt fellesskap rundt eleven.

Revisor konkluderer med at kriteriet vurderes som i det vesentlige oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Vi opplever som under det første kriteriet at vi kommer tilbake til dilemmaet mellom tydelig overordnet styring og den enkelte lærers autonomi. Revisor konkluderer med at ansvaret ikke kan hvile på den enkelte lærer alene, vi kan ikke overlate alt til autonomien. Det er behov for strukturer og styrte prosesser knyttet til de utfordringene lærerene står i til hverdags.

Fjerde problemstilling: Sørger Stjørdal kommune for at elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet? (Rapportens kapittel 5).

Her er det utledet fem konkrete revisjonskriterier:

- 1) Skolen skal samarbeide med barnehagen om trygg overgang fra barnehage til skole. Revisor skriver at kommunen har en egen plan for overgang fra barnehage til skole, men at det er noen svakheter når det gjelder etterlevelse av av rutinen knytte til barm med særlige behov.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Revisor viser til at kommunen har en egen plan, men viser også at det er utfordringer knyttet til etterlevelse av den, også fordi foreldre kan motsette seg informasjonsdeling. Vi er enig med revisor at det ikke utarbeides en konkret anbefaling knyttet til denne problemstillingen.

- 2) Skolene skal følge systematisk med på om elevene for tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisor skriver at at Stjørdal kommune i liten grad har systematisert arbeidet med å følge med på om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det eksisterer overhodet ingen overordnet plan eller rutiner i kommunen for hvordan vurderingene av elevens utbytte av opplæringen skal gjøres. I tillegg skriver revisor at de teamene ved skolene som inkluderer PP-tjenesten fremstår som uklare. På grunn av denne uklarheten vurderer revisor at teamene ikke i stor nok grad bidrar til å få arbeidet med å vurdere elevens utbytte av opplæringen systematisert.

Her konkluderer revisor med at kriteriet ikke er oppfylt.

Sekretariatets vurdering

På bakgrunn av rapportens innhold og beskrivelser finner vi ingen grunn til å betvile revisors funn og vurderinger. Dette er et av de få kriterier som vurderes som ikke oppfylt og vi kommer tilbake til anbefalingene under konklusjonen.

- 3) Skolene skal iverksette tiltak når elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisor skriver at opplæringen ikke fungerer tilstrekkelig slik at elevene ikke oppnår forventet progresjon. Revisor vurderer at dette kan sees i sammenheng med at Stjørdal kommune, både overordnet og per skole ikke har skriftlige rutiner for hvordan tiltak og intensiv opplæring skal gjennomføres.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Revisor beskriver en rekke tiltak som gjennomføres på de ulike skolene. Vi har ingen grunn til å betvile revisors vurdering som sier at det ikke finnes noen overordnet rutine, med den konsekvens at de tiltak som de ulike skolene gjennomfører varierer fra skole til skole. Vi har tidligere i saksframlegget pekt på dilemmaet mellom autonomi og tydelige styringssignaler. Det er fra revisors side ikke problematisert i denne sammenhengen.

- 4) Skolene skal evaluere effekten av tiltakene som settes inn overfor elevene.

Revisor beskriver hvordan flere skoler gjør sine evalueringer og konkluderer med at det er stor variasjon mellom skolene hvordan effekten av tiltakene som settes inn overfor elevene evalueres. Revisor vurderer derfor at det er mulig for Stjørdal kommune å systematisere arbeidet med evalueringer bedre, for å sikre en praksis som gjør at elevene får utbytte av den intensive opplæringen, uavhengig av hvilken skole de tilhører i kommunen.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Sekretariatets vurdering

Som for punkt 3 viser revisor at det er individuelle forskjeller på de ulike skolene og vi har ingen grunn til å betvile konklusjonen om at det er mulig å systematisere dette bedre.

- 5) PPT skal samarbeide med skolene for å beholde elever i ordinær opplæring.

Revisor skriver at samarbeidet oppleves ulikt ved de ulike skolene, og mellom rektorer og lærere også. Revisor vurderer at forventningene til samarbeid mellom PPT og skolene er uavklart på flere områder og at samarbeidet har et forbedringspotensiale.

Revisor konkluderer med at kriteriet ikke er oppfylt

Sekretariatets vurdering

Gitt at revisors funn og beskrivelser er korrekte synes det for oss som et understatement at samarbeidet mellom PPT og skolen har et forbedringspotensiale. Vi ville sagt at forbedringspotensialet er betydelig og knyttet en konkret anbefaling til akkurat dette punktet.

Revisors anbefalinger

Revisor konkluderer med at kommunen i stor grad jobber godt med klasseledelse. Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune ikke fullt ut sørger for at elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Vurderer å utarbeide prinsipp for klasseledelse som ivaretar lærerens autonomi i klasserommet.
- Vurdere å legge til rette for jevnlig kollegial refleksjon rundt klasseledelse.
- Må sørge for systematisk arbeid med tilpasset opplæring for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Vurdering

Som drøftet tidligere i saksframlegget beskrives dilemmaet mellom en nødvendig overordnet struktur i arbeidet med klasseledelse og lærerens autonomi. Sekretariatet er enig med revisor i den første anbefalingen som sier at et overordnet prinsipp for klasseledelse må ivareta lærerens autonomi i klasserommet. Hver enkelt elev, hvert enkelt klassemiljø og hvert enkelt skolemiljø kan være så unikt at det må gjøres lokale tilpasninger med utgangspunkt i kjente felles overordnede retningslinjer for klasseledelse. Her skal vi stole på samarbeidet mellom kommunen som skoleeier, den stedlige skoleledelsen og lærerne som står i førstelinja. Det er viktig og riktig at kommunedirektøren sammen med skoleledelsen gjør denne vurderingen sammen.

Revisors andre anbefaling om det skal vurderes en jevnlig kollegial refleksjon rundt klasseledelse tolker vi strengt att som en forlengelse av første anbefaling og gir vår tilslutning til dette.

Revisors tredje anbefaling opplever vi er en sammenslåing av de funn som er gjort under vurderingen av fjerde problemstilling. Det er flere punkter som peker på at det mangler overordnede planer og skriftlige rutiner, og dermed svakheter i hvordan tiltak som tross alt iverksettes blir evaluert. Sekretariatet er litt usikre på om den tredje anbefalingen blir litt for generell og ikke presis nok til at kommunedirektøren og skoleledelsen kan gjennomføre bestillingen og rapportere på den i etterkant. Sekretariatet vil derfor anbefale at vi justerer ordlyden slik at vi ber om en tilbakemelding på hvordan kommunedirektøren vil ta tak i arbeidet med tilpasset opplæring. Da vil både kontrollutvalg og kommunestyre få mulighet til å få mer innsikt og gi styringssignaler.

Sekretariatet mener at forholdet som er beskrevet om samarbeidet rundt PPT-tjenesten under det femte revisjonskriteriet på den fjerde problemstillingen er såpass konkret og viktig at det bør føre til en egen anbefaling.

Som en generell kommentar mener sekretariatet at de funn som er gjort i arbeidet med forvaltningsrevisjonen er av en slik art at det blir litt passivt å be kommunedirektøren vurdere tiltak. Vi bør omformulere det til at kommunestyre og kontrollutvalg ber om at kommunedirektøren informerer om hvordan man vil ta tak i problemstillingene som anbefalingene beskriver.

Konklusjon

På bakgrunn av sekretariatets vurderinger anbefaler vi at kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende anbefalinger hvor vi ber kommunedirektøren, i samarbeid med skoleledelsen:

- Om å utarbeide prinsipper for klasseledelse som ivaretar lærernes autonomi i klasserommet.
- Vurdere å legge til rette for jevnlig kollegial refleksjon rundt klasseledelse.
- Informere om hvordan man vil organisere et systematisk arbeid med tilpasset opplæring for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Om å legge til rette for et bedre samarbeid mellom PP-tjenesten og skolene i Stjørdal.