

Kvalitet i grunnskolen

Nærøysund kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Nærøysund kommune sikrer at grunnskoleopplæringen oppfyller lovpålagte krav. Revisjonen vil undersøke om opplæringen er tilpasset elevenes individuelle behov, om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø ivaretas, og om kravene til individuelt tilrettelagt opplæring oppfylles.

PROBLEMSTILLINGER

1. Sikrer Nærøysund kommune at grunnskoleopplæringen oppfyller lovpålagte krav til kvalitet?
 - Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven?
 - Ivaretar kommunen elevens rett til et trygt og godt skolemiljø?
 - Oppfyller kommunen kravene til individuelt tilrettelagt opplæring?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: inntil 250 timer

Rapport til sekretær: 11.04.2025

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 Nærøysund kommune bestilte en forvaltningsrevisjon den 13.06.2024, sak 15/24. Saken omhandlet grunnlagsdokumenter for risiko – og vesentlighetsvurderingen for Nærøysund kommune. I Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 er skole satt opp som et risikoområde, med følgende punkter; psykososialt miljø, mobbing – forebygging og regeletterlevelse i henhold til opplæringsloven. Videre har sekretær opplyst om at kontrollutvalget er særlig opptatt av hvordan kommunen jobber med elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring (tidligere kalt spesialundervisning).

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunen har ansvar for at grunnskoleopplæringen følger nasjonale lover og retningslinjer. Det betyr at alle elever skal få et opplæringstilbud som oppfyller kravene i opplæringsloven, og at skolene sikrer et trygt læringsmiljø. Kommunen må også sørge for at skolene har nødvendige ressurser og kvalifiserte lærere.

Ifølge opplæringsloven § 11-1 har alle elever rett til tilpasset opplæring. Skolene må tilpasse undervisningen til elevenes evner og behov, og ha systemer for kartlegging og oppfølging. Den nye opplæringsloven viderefører kommunens og fylkeskommunens plikt til å sikre at alle elever får tilpasset opplæring. Det er nå tydeligere presisert at disse instansene har det overordnede ansvaret for at tilpasset opplæring gir elevene et tilfredsstillende utbytte, uavhengig av funksjonsnivå. Dette gjelder også elever med stort læringspotensial. Begrepet "tidlig innsats" på 1.-4. trinn er endret til "intensiv opplæring," som fortsatt er avgrenset til grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning. Den nye loven tydeliggjør kommunens og fylkeskommunens ansvar for at kravene oppfylles.

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).

Med innføringen av den nye opplæringsloven fra 1. august 2024, er det viktig at PPT og kommuner/fylkeskommuner 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 kommuner/fylkeskommuner fatter vedtak fortløpende basert på disse vurderingene. 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, og kan sende utkast til vedtak til foreldre og elever for innspill før vedtak fattes.

Kommunen har ansvar for at skolene sikrer et trygt skolemiljø i tråd med opplæringsloven kapittel 12. Skolene må ha systemer for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing og annen uønsket atferd. Den nye opplæringsloven inneholder hovedsakelig språklige og strukturelle endringer, men det er også gjort noen justeringer i innholdet. Blant annet er inkludering nå en del av skolemiljøets mål, begrepet «varsle» er erstattet med «melde fra» i aktivitetsplikten. Rektor er fritatt fra å melde videre til kommunen hvis en melding om krenkelser fra ansatte er åpenbart grunnløs. Statsforvalteren har fått en mer begrenset rolle, hvor de primært vurderer om skolen har satt inn egnede tiltak for å rette opp situasjoner som påvirker skolemiljøet.

2.3 Kommunens organisering

Strategisk ledergruppe er kommunens øverste administrative forum og ledes av kommunedirektør, ledergruppa består av kommunalsjef for oppvekst og familie, teknisk, NAV/Samhandling og økonomidirektør.

Kommunen har seks kommunale skoler; Austafjord skole, Foldereid oppvekstsenter, Gravvik oppvekstsenter, Kolvereid skole, Nærøysund skole og Rørvik skole.

I risiko- og vesentlighetsvurderingen 2023-2027 kommer det frem at skolestrukturen i Nærøysund kommune har vært gjenstand for gjentatte debatter. I budsjettforslaget for 2024 ble flere skoler foreslått nedlagt. Kommunestyret vedtok imidlertid å beholde strukturen, noe som har ført til krav om innsparinger på andre områder. Dette kan medføre risiko for at kvaliteten på opplæringstilbudet blir påvirket av ressursmangel. Noen skoler sliter også med

å oppfylle lærernormen¹ og å rekruttere kvalifiserte ansatte. I tillegg kan diskusjoner rundt skolestruktur skape usikkerhet, som igjen kan påvirke arbeidsmiljøet og kvaliteten på opplæringen.

Oppvekstprofilen fra Folkehelseinstituttet viser at kommunen ligger under landsgjennomsnittet både når det gjelder grunnskolepoeng og gjennomføring av videregående opplæring. I tillegg viser Elevundersøkelsen for skoleåret 2023-2024 at 23,1 % av elevene på 7. trinn opplever mobbing, sammenlignet med 13,5 % i Trøndelag og 12,8 % på landsbasis.²

I april 2024 ble det levert en forvaltningsrevisjon som undersøkte det fysiske skolemiljøet i Nærøysund kommune. Revisjonen vurderte om kommunen oppfylte kravene til fysisk læringsmiljø og avdekket flere mangler knyttet til ansvar, vedlikeholdsrutiner og universell utforming av skolebyggene.

¹ Normen bestemmer at antall elever pr. lærer i ordinær undervisning ikke skal overskride et visst antall elever

² Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Sikrer Nærøysund kommune at grunnskoleopplæringen oppfyller lovpålagte krav til kvalitet?
 - Sikrer kommunen at opplæringen tilpasses den enkeltes behov etter opplæringsloven?
 - Ivaretar kommunen elevens rett til et trygt og godt skolemiljø?
 - Oppfyller kommunen kravene til individuelt tilrettelagt opplæring?

3.2 Avgrensing

Revisjonen undersøker hvordan kommunen i sin praksis ivaretar bestemmelser i opplæringsloven om tilpasset opplæring (opplæringsloven § 11-1), skolemiljø (opplæringsloven kapittel 12), individuelt tilrettelagt opplæring (opplæringsloven kapittel 11) og lærernes kompetanse (opplæringsloven kapittel 17). Lover og forskrifter som ikke er relevante for disse temaene, er utelatt.

Revisjonen ser på kommunens plikter som skoleeier. Den gjelder kun grunnskoleopplæring, og omfatter ikke videregående opplæring, barnehage eller voksenopplæring.

Revisjonen dekker kun skoleårene 23/24 – 24/25 og tar ikke for seg tidligere eller fremtidige utviklingstrekk. Den omfatter bare grunnskoler under kommunens ansvar. Interkommunale løsninger og privatskoler er ikke inkludert.

Analysen vil hovedsakelig bygge på eksisterende dokumenter som vedtak, planer og rapporter, vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, samt intervjuer med relevante aktører. Revisjonen undersøker ikke elevenes individuelle læringsutbytte eller tester.

3.3 Kilder til kriterier

- Opplæringsloven (LOV-2023-06-09-30)
- Forvaltningsloven (LOV-1967-02-10)
- Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet
- Kvalitetsvurderingssystemet (Skoleporten)
- Veileder om spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet)
- Barneombudets rapporter og veiledninger
- FN-konvensjonen om barns rettigheter (Barnekonvensjonen)

- Nasjonal veileder for skolemiljø (Utdanningsdirektoratet)
- NOU-er (Norges offentlige utredninger)

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil bruke flere metoder for å samle inn data til forvaltningsrevisjonen av grunnskolekvalitet. Målet er å få innsikt i hvordan kommunen oppfyller krav til tilpasset opplæring, skolemiljø, spesialundervisning og lærernes kompetanse. Vi vil kombinere dokumentanalyse, intervjuer og analyse av kvantitative data.

3.4.1 Dokumentanalyse

Revisor vil gjennomgå planer, rapporter og vedtak som er relevante for grunnskoleopplæringen, samt strategier for tilpasset opplæring og skolemiljø. Vi vil også vurdere dokumenter som kvalitetsrapporter og tidligere tilsyn. Målet er å undersøke om kommunens rutiner og prosedyrer i tråd med opplæringsloven.

3.4.2 Intervjuer

Det vil bli gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner. Det kan være aktuelt å intervju skoleledere, lærere, PPT-ansatte, elevrådet, FAU og kommunale ledere via Teams. Dette gir fleksibilitet og mulighet til å inkludere deltakere fra ulike steder. Intervjuene gir innsikt i hvordan de ansatte opplever gjennomføringen av lovens krav og utfordringene de møter. Det kan være aktuelt å erstatte intervju med spørsmål i epost, dersom revisor finner dette tilfredsstillende metodisk eller av ressurs hensyn.

3.4.3 Kvantitative data

Det vil bli gjennomført analyser av nasjonale data fra blant annet Skoleporten og elevundersøkelsen. Dette gir en vurdering av hvordan kommunens skoler presterer sammenlignet med nasjonale mål.

3.4.4 Vurdering av metode

Dokumentanalyse er en metode for å vurdere hvordan kommunen følger loven i sine tiltak. Fordelen er at den gir tilgang til offisielle data som viser kommunens forpliktelser og prioriteringer. Mulige svakheter er at dokumentene ikke alltid viser hvordan tiltakene fungerer i praksis, eller at de mangler detaljert informasjon.

Intervjuer via Teams gir en fleksibel og kostnadseffektiv måte å samle kvalitative data fra nøkkelpersoner. Fordelen med Teams er at det sparer reisetid og gjør det lettere å

koordinere flere deltakere. Det kan også oppleves mindre tidkrevende for deltakerne. Mulige utfordringer er at digitale intervjuer kan redusere den personlige kontakten og forstyrres av tekniske problemer.

Kvantitative data fra nasjonale prøver og elevundersøkelser gir et objektivt grunnlag for å vurdere kommunens prestasjoner. Fordelen er at dataene kan sammenlignes med nasjonale standarder. Eventuelle svakheter er at slike data ikke alltid fanger opp individuelle behov og nyanser, og de kan gi et forenklet bilde av underliggende utfordringer.

Til sammen gir disse metodene en balansert vurdering av kvaliteten i grunnskoleopplæringen, men hver metode har sine styrker og svakheter som må tas med i analysen.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Cathrine Berg-Mortensen
Prosjektmedarbeider	Merete Montero
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	16.06.2024
Prosjektplan til sekretær	17.09.2024
Oppstartsmøte	Oktober 2024
Datainnsamling ferdig	Mars 2025
Rapport til uttalelse	Mars 2025
Rapport til sekretær	11.04.2025

Mo i Rana/19.09.2024

Cathrine Berg-Mortensen

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Revisjon
Midt-Norge
Bidrar til forbedring

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: 1308	Kommune: Nærgysund
Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 --- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 --- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8	
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 tiltit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tiltit 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 opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tiltiten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Mo i Rana Dato: 19.09.24

Rolle: Oppdragsansvarlig

Navn: Cathrine Berg Mortensen

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt-norge.no
907 90 300

www.revisjonmidt-norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2330 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• CATHRINE BERG-MORTENSEN, 19.09.2024

Forsiglet av





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no