

Orsa kommun  
orsa.kommun@orsa.se  
kent.henriksen@orsa.se

# Beslut

---

efter tillsyn av Orsa kommun

## Tillsyn i Orsa kommun

Skolinspektionen genomför tillsyn i Orsa kommun under våren 2012. Vid tillsynen besöker Skolinspektionen samtliga skolenheter i kommunen.

Orsa kommun besöktes av Skolinspektionen mellan den 27 mars och den 24 maj 2012.

### Fakta om kommunen

---

Orsa kommun ligger i Dalarnas län och tillhör kommungruppen pendlingskommuner. Kommunen har knappt 7 000 invånare. Barn och utbildningsnämnden (BUN) har ansvaret för Orsa kommuns utbildningsverksamhet. Utbildningsförvaltningen leds av en förvaltningschef benämnd Barn- och utbildningschef. Under BUN sorterar grundskolor, musikskolan, integrationsenheten, förskoleverksamheten och ungdomens hus. Även kommunens elevhälsa NAVET är organiserad under BUN.

I Orsa finns sex förskolor med totalt 15 avdelningar. Kommunen bedriver även annan pedagogisk verksamhet i form av fyra familjedaghem. Förskoleverksamheten leds av två förskolechefer. I kommunen finns också en enskild förskola vilken omfattas av kommunens tillsynsansvar.

De kommunala skolorna är fyra till antalet och ligger i eller strax utanför centralorten. Tre av skolorna har förskoleklass och årskurserna 1-6. Till skolorna är även kommunens fritidshem knutna. Den fjärde skolan bedriver verksamhet för årskurserna 7-9.

I kommunen finns en fristående skola, Skattungbyns friskola. Denna skola har tillsynats i särskild ordning (dnr 44-2011:5268).

Tillsynen har inte omfattat Orsa kommuns ansvar för kommunal gymnasieutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Dessa verksamheter förvaltas av den gemensamma gymnasienämnden i Mora avseende gymnasieutbildning i Mora, Orsa och Älvdalens kommuner. De kommer att bli föremål för tillsyn i samband med att regelbunden tillsyn genomförs i Mora kommun.

## Helhetsbedömning

---

Skolinspektionen har sedan våren 2012 en pågående regelbunden tillsyn av Orsa kommun. Samtliga skolor och verksamheter granskas och i de fall det bedöms föreligga brister föreläggs huvudmannen att åtgärda dessa. Skolinspektionen vill framhålla att det är huvudmannens ansvar att bristerna i samtliga verksamhet- och skolbeslut åtgärdas. De brister som har redovisats i skolbesluten upprepas inte i detta beslut.

Tillsynen av skolverksamheten i Orsa kommun uppvisar en rad allvarliga brister. Kunskapsresultaten för eleverna i årskurs 9 har försämrats avsevärt sedan den förra tillsynen 2009 och ligger klart under rikets snitt. Enbart 68 procent av eleverna är godkända i alla ämnen. Det genomsnittliga meritvärdet och andelen elever som når kunskapskraven i alla ämnen ligger båda klart under riket. Även elevernas behörighet till gymnasieskolan ligger under rikets snittresultat.

Förutom de låga kunskapsresultaten upplever inte heller alla elever trygghet och studiero i skolorna. I alla kommunens skolor utom en, uppger såväl elever som lärare och rektorer att klimatet är hårt. Kränkningar, hårda ord och elaka tillmälen förekommer elever emellan och ibland även mot lärare. Detta bekräftas både av rektor och av representanter för elevhälsan samt av Skolinspektionens egna enkäter som genomfördes under hösten 2011.

För att komma till rätta med dessa brister måste kommunen förbättra sitt och skolornas kvalitetsarbete där tydliga kunskapsbedömningar utifrån läroplanen måste ingå som en viktig beståndsdel. Såväl nämndpolitiker som förvaltningsledning har identifierat kvalitetsarbetet som ett utvecklingsområde i kommunen. Kommunen skriver i sin kvalitetsredovisning att "forum för uppföljning är inte tillräckliga och detta leder till att vi har svårt att bedöma effekterna av gjorda insatser". Nämndpolitiker saknar information om resultat från förvaltningen och förvaltningen har svårt att få denna information och dessa resultat från skolorna. Tillsynen har visat att det i alla skolor finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet och hur detta ska inriktas mot de mål som finns för utbildningen. Som beskrivet ovan saknas därmed tillräckligt underlag för att kunna identifiera och vidta nödvändiga åtgärder för att utveckla utbildningen. Vid den förra tillsynen år 2009 framkom att grundskolorna med årskurserna 1-6 inte genomfört någon systematisk uppföljning och utvärdering av kunskapsresultaten i relation till kursplanernas mål i grundskolans obligatoriska ämnen i årskurs 5.

Vid 2012 års tillsyn kan skolorna uppvisa sammanställningar över resultat i samtliga ämnen. Någon analys av dessa sammanställningar genomförs inte. Lärarna uppger att resultaten i alla ämnen utom i de ämnen där det finns nationella ämnesprov är mer en uppskattning av elevernas förmåga att uppnå kunskapskraven än en bedömning utifrån kursplanernas krav. Detta medför att bristen från år 2009 kring systematisk uppföljning, utvärdering och analys av kunskapsresultaten i stort kvarstår och skulle med stor sannolikhet uppmärksammas i ett bättre kvalitetsarbete.

Kommunens fritidshem finns på de skolor som har elever i årskurserna 1-6. Både personal och elever berättar om att miljön på fritidshemmet kan vara stökig och att eleverna inte alltid känner sig trygga även om de flesta elever ändå uppger att de trivs på fritidshemmet. Även rutinerna för hur fritidshemmets verksamhet ska planeras, genomföras, följas upp och utvärderas i förhållande till utbildningens mål är bristfälliga. Huvudmannen saknar därmed i många fall underlag för att kunna se till att undervisningen bedrivs och utvecklas i enlighet med läroplanen, den gemensamma för grundskola, förskoleklassen och fritidshemmet.

Elevhälsan (NAVET) administreras centralt och leds av en rektor, tillika rektor för en av 1-6-skolorna. Skolenheterna får tillgång till skolsköterska, kurator, psykolog, skolläkare och specialpedagogisk kompetens ifrån NAVET. Anmärkningsvärt är att elevhälsans verksamhet aldrig till sitt innehåll och sin funktion utvärderats trots kommunens låga kunskapsresultat.

Ett urval av beslut om mottagande till särskolan har granskats av Skolinspektionen. I två av fallen saknas den pedagogiska utredningen och i ett fall saknas den sociala utredningen. Då besluten om mottagande till särskolan vilar på en ofullständig grund uppfyller inte kommunen författningarnas krav. Skolinspektionen pekar i denna tillsyn på ett antal områden där huvudmannen måste vidta åtgärder för att förbättra skolornas resultat när det gäller såväl kunskaper som resultatet av värdegrundsarbetet.

Mot denna bakgrund fattar Skolinspektionen följande beslut.

## Skolinspektionens ingripande

---

### Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Orsa kommun att vidta nedanstående åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast **den 20 december 2012** redovisas för Skolinspektionen.

### Uppföljning och utveckling av utbildningen

#### Bedömning

Orsa kommun måste vidta följande åtgärder för att förbättra arbetet inom området uppföljning och utveckling av utbildningen.

Bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som består i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen.

Vidta åtgärder om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten.

#### Motivering

I skollagen anges att varje huvudman, på huvudmannanivå, systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp, dokumentera och utveckla utbildningen. Inriktningen på ett sådant systematiskt kvalitetsarbete ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls.

Orsa kommun har sedan två år tillbaka utvecklat ett system för kvalitetsarbetet kopplat till kommunens styrsystem. Skolornas kvalitetsredovisningar ska vara förvaltningen tillhanda i slutet av året och ligger sedan till grund för analys av verksamhetens arbete. Av intervjuer med förvaltningsledningen framgår att förvaltningen begär in en redovisning av kunskapsresultat från de olika skolorna. Då förvaltningens anvisningar inte alltid följs medför detta att varken huvudmannen eller skolorna har en heltäckande bild av elevernas kunskapsresultat. Därmed uteblir också viktiga analyser och förbättringsåtgärder av resultaten i syfte att åstadkomma utveckling kopplat till tydliga mål. Idag efterfrågar inte nämnden resultat från de olika verksamheterna i nämnvärd omfattning och följderna blir då att åtgärderna är för få eller till och med ibland uteblir. I tillsynen av de olika skolenheterna i Orsa kommun framkommer påtagliga brister när det gäller att följa upp och utvärdera den egna verksamheten och de resultat man uppnår. På kommunnivå saknas en uppföljning och utvärdering av lärarnas bedömning av elevernas kunskaper. Detta har resulterat i att man inte har upptäckt att felaktiga bedömningar görs av elevernas kunskapsresultat på de olika skolenheterna. Denna kunskap är grundläggande och kommunen måste fortsättningsvis se till att lärarnas bedömningar relateras till läroplanen.

Ett bra och tydligt kvalitetsarbete på huvudmannanivå skulle med stor sannolikhet upptäcka denna brist. Konsekvensen kan annars bli att det särskilda stöd eleverna har rätt till i stort uteblir. För att garantera en likvärdig utbildning och säkerställa att fler elever når kunskapskraven för utbildningen behöver kommunen också följa upp och utvärdera skolornas arbete med att ge särskilt stöd till alla elever som är i behov och har rätt till detta.

Elevhälsans fundamentala uppgift är enligt kommunen att stödja de olika rektorsområdena i deras strävan att uppnå de mål som uttrycks i styrdokumentet. Elevhälsans verksamhet har till sitt innehåll och sin funktion aldrig utvärderats. Detta är anmärkningsvärt då verksamheten pågått i flera år och är en kommunövergripande verksamhet för att ge eleverna särskilt stöd och att rektorer dessutom signalerar att deras elever inte får det särskilda stöd de behöver.

Huruvida fritidshemmen uppnår några resultat utifrån de mål som finns för utbildningen i sin verksamhet går inte att utläsa av kommunens dokumentation av sitt kvalitetsarbete. I kommunens kvalitetsredovisning är fritidshemmen mycket knappt redovisade och då detta sker är det inte ur ett kvalitetsperspektiv. Detta medför att fritidshemmens verksamhet är svår att överblicka utifrån ett kommunalt perspektiv.

Nämndpolitiker och förvaltningsledningen ser kvalitetsarbetet som ett utvecklingsområde i kommunen.

Sammanfattningsvis visar tillsynen att det finns brister i huvudmannans systematiska kvalitetsarbete med uppföljning, analys och utveckling av utbildningen. Verksamheten uppföljer därmed inte författningarnas krav och Orsa kommun föreläggs att åtgärda bristen.

#### **Författning**

4 kap. 3, 7 § § första stycket skollagen

#### **Handläggningsrutiner**

##### **Bedömning**

Orsa kommun måste vidta följande åtgärder för att förbättra arbetet inom området handläggningsrutiner.

Beslut om mottagande till grundsärskolan och gymnasiesärskolan föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.

**Motivering**

Enligt såväl 1985 års skollag som skollagen (2010:800) förutsätts att kommunen gjort en grundlig utredning av huruvida eleven tillhör särskolans målgrupp inför ett mottagande i grundsärskolan (tidigare den obligatoriska särskolan). Ett beslut om mottagande ska, enligt skollagen, föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Detta rekommenderades tidigare i Skolverkets allmänna råd "Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan" (SKOLFS 2001:23).

Skolinspektionen har vid tillsynen granskat ett urval av beslut för mottagande i grundsärskolan. I två av fallen saknas den pedagogiska utredningen och i ett fall saknas den sociala utredningen. Besluten har därmed inte föregåtts av en sådan utredning som förutsätts i författningarna.

Då grunden för besluten om mottagande till särskolan är ofullständiga uppfyller inte kommunen författningarnas krav och Orsa kommun föreläggs att åtgärda bristen.

**Författning**

7 kap. 5 § skollagen.

## Bakgrund

---

### Måluppfyllelse

#### *Kunskapsresultat*

Kommunens egen statistik för de nationella ämnesproven i årskurs 3 år 2012 visar att mellan 9-25 procent av eleverna inte når kravnivån i de olika delproven i matematik. I svenska är siffrorna bättre. Där finns det ett delprov där alla elever uppnår kravnivån. I övriga delprov är det mellan 3-28 procent av eleverna som inte når kravnivån.

Kommunens egen statistik av resultaten från de nationella ämnesproven i årskurs 6 år 2012 visar på en variation mellan de olika delproven i såväl matematik, engelska som svenska. I matematik varierar det mellan 9-19 procent av eleverna som inte klarar kravnivån, i engelska är variationen mellan 6-11 procent och slutligen i svenska som uppvisar det bästa resultatet växlar det mellan 0-11 procent av eleverna som inte uppnår kunskapskraven i alla delprov.

Enligt Orsaskolans egen statistik visar resultaten för årskurs 9 från de nationella ämnesproven år 2011 att 100 procent av eleverna uppnår kunskapskraven i engelska. 63 procent uppnår kunskapskraven i matematik, 90 procent uppnår kunskapskraven i svenska och slutligen 68 procent uppnår kunskapskraven i kemi.

Enligt den nationella statistiken för årskurs 9 år 2011, är andelen elever som når kunskapskraven i alla ämnen 60 procent i Orsa kommun. Detta är det sämsta resultatet under den senaste femårsperioden, då andelen legat mellan 60-74 procent, att jämföras med rikets 77 procent. Av pojkarna når 57 procent målen i alla ämnen och av flickorna 65 procent. Kommunens egen statistik för 2012 visar dock på en liten förbättring. Detta år är det 68 procent av eleverna som når kunskapskraven i alla ämnen.

För 2012 visar kommunens statistik att elevernas genomsnittliga meritvärde var 173,5 poäng. Rikets genomsnittliga meritvärde är för samma period 210,6 poäng. Det skiljer alltså 37 poäng mellan Orsas elever och snittet i riket.

Betygsstatistiken för vårterminen 2012 visar att det endast finns ett ämne där alla elever har uppnått kunskapskraven, i övrigt varierar det kraftigt mellan ämnena hur väl eleverna lyckas. Som exempel kan nämnas att i nio av skolans ämnen är det mellan 22-40 procent av eleverna som inte uppnår kunskapskraven.

Andelen elever (totalt 80 elever) i Orsa kommun som år 2012 enligt kommunens statistik var behöriga till de högskoleförberedande programmen varierade



mellan 64 och 70 procent. Andelen som var behöriga till yrkesprogrammen var 70 procent. I riket varierade andelen elever som var behöriga till högskoleförberedande programmen mellan 84 och 87 procent, medan andelen behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram var 88 procent. Resultatet för eleverna i Orsa kommun ligger således under genomsnittet för riket. Siffrorna var likartade år 2011.

#### *Resultat av värdegrundsarbetet*

I en skolenkät som Skolinspektionen genomförde under hösten 2011 fick elever i årskurs 5 och 9 i de kommuner som omfattas av regelbunden tillsyn efterföljande år svara på ett antal påståenden inom några områden som tar sin utgångspunkt i skolförfattningarna. I Orsa kommun var svarsfrekvensen hög. För alla de frågeområden som rör värdegrundsarbete, trygghet och motverkande av kränkningar placerade sig svaren från eleverna i Orsa strax under genomsnittet för alla elever som svarade på undersökningen.

I de intervjuer Skolinspektionen genomfört vid kommunens skolor uppger alla elever, utom eleverna vid Digerbergets skola, att klimatet på skolorna är hårt. Kränkningar i olika former förekommer. Som exempel beskriver flickor att de blir utsatta och kallas med olika nedsättande uttryck just för att de är flickor. Andra exempel är att elever med utländsk bakgrund utsätts för främlingsfientliga uttryck. Retningar, elaka tillmälen händer alldeles för ofta. Studiero får också ett lågt omdöme i Skolinspektionens enkäter. Även om de flesta lektioner Skolinspektionen besökte präglades av studiero, berättar såväl lärare som elever att det kan vara stökigt under lektionerna på kommunens skolor. Orsa kommun följer upp skolornas värdegrundsarbete genom enkäter till eleverna samt genom skolornas planer mot kränkande behandling.

Tabell 1: Antal barn, elever och studerande i kommunen

Verksamhetsform	Antal barn/elever/studerande
Förskoleverksamhet	231
Fritidshem	223
Förskoleklass	65
Grundskola	604

Källa: Kommunens egna uppgifter ht 2012

I ärendets slutliga handläggning har enhetschef Luca Nesi, avdelningsjurist Ingrid Brännare och undervisningsråd Anki Näckstam deltagit.

**På Skolinspektionens vägnar**

Kjell Hedwall  
Avdelningschef

Tommy Bucht  
Undervisningsråd

**Bilagor:**

**Bilaga 1 Allmänt om tillsynen**

**Bilaga 2 Förteckning över inspekterade skolor/verksamheter i Orsa kommun**

## Allmänt om tillsynen

---

Skolinspektionen genomför regelbundet tillsyn i alla kommuner för att granska skolväsendet. Tillsyn genomförs samtidigt i de fristående skolor som finns i kommunen.

Vid tillsynen tar Skolinspektionen ställning till i vad mån verksamheten ger förutsättningar för barn, ungdomar och vuxenstuderande att nå de nationella målen och bedömer om huvudmännen uppfyller de krav som författningarna ställer på verksamheten. Tillsynen fokuserar på sådana faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att uppnå kunskapsmålen. Förutom att Skolinspektionen bedömer måluppfyllelsen inriktas tillsynen mot tre huvudområden: **Elevernas utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen samt enskild elevs rätt.**

Varje skola får efter besöket ett beslut där iakttagelser och bedömningar som rör den granskade skolan redovisas. För offentliga huvudmän sammanställs iakttagelser och bedömningar, som rör huvudmannens ansvar för utbildningsverksamheten i kommunen, i ett beslut (kommunbeslut). Kommunens förskoleverksamhet och verksamheten vid fritidshemmen redovisas i var sitt sammanfattande beslut. Fritidshem vid fristående skolor inspekteras i anslutning till tillsynen av den fristående grundskolan. Skolinspektionen ger alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på sakuppgifter i besluten.

Skolinspektionens granskning avser emellertid inte att ge en heltäckande bild av tillståndet i skolväsendet utan i vilken utsträckning huvudmannen, vid det aktuella granskningstillfället, avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet, inom de granskade områdena. Beskrivningarna och bedömningarna i besluten grundas på de dokument som huvudman och skolor lämnat samt på de iakttagelser och intervjuer som genomförts vid besök i verksamheten. Även annan information från Skolverkets nationella uppföljningssystem, eller som finns publicerad på annat sätt, har använts. Skolinspektionen använder olika tillsynsmetoder vilket innebär att besöken vid skolor och verksamheter kan variera avseende såväl omfattningen som av vilka grupper som intervjuas. Vid kommunala förskolor och fritidshem grundar sig inspektionen i huvudsak på intervjuer med personal, föräldrar och ledning.

För den offentliga verksamheten kompletteras alla beslut med en muntlig återrapportering av inspektörerna till företrädare för huvudmannen.

Inom de områden där Skolinspektionen bedömt att det finns brister har huvudman och rektor eller förskolechef ett ansvar för att åtgärder vidtas. Med anledning av tillsynen ska huvudmannen till Skolinspektionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i verksamheterna inom den tid och i den ordning som anges i beslutet.

Ytterligare information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats ([www.skolinspektionen.se/Tillsyn](http://www.skolinspektionen.se/Tillsyn)).

## **Sammanställning av Skolinspektionens beslut fattade i samband med regelbunden tillsyn i Orsa kommun**

---

Förskolan i Orsa kommun 2012-06-20

### **Grundskolor:**

Bergets skola 2012-05-31

Digerbergets skola 2012-06-13

Kyrkbyns skola 2012-05-03

Orsaskolan 2012-06-12

Alla fritidshem tillhörande årskurs 1-6-skolorna har granskats i samband med skolbesök.