

Avsändare
Orsa kommun
Kommunrevisionen

Datum
2019-06-17

Expedieras till:
Kommunstyrelsen
För kännedom till kommunfullmäktige

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

På uppdrag av Orsa kommuns revisorer har KPMG översiktligt redovisat kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Bedömningen är att kommunstyrelsens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen.

Kommunens revisorer önskar att kommunstyrelsen lämnar ett yttrande med redovisning av åtgärder baserat på de rekommendationer som lämnats i rapporten. Yttrandet skickas till revisionens biträde, joan.malm@kpmg.se senast 2019-09-17.

För revisorerna i Orsa kommun.



Susanne Andersson
Vice ordförande



Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

Rapport

Orsa kommun

KPMG AB

2019-06-17

Antal sidor 22



Orsa kommun
Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kunskapsresultat	5
3.2	Resurser och resursfördelning	9
3.3	Kompetensförsörjning	11
3.4	Lärarnas arbetssituation	13
3.5	Särskilt stöd	17
3.6	Åtgärder efter systematiskt kvalitetsarbete	21
3.7	Slutsats och rekommendationer	22

1 Sammanfattning

Vi har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Vi har bedömt om kommunstyrelsens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Måluppfyllelsen i Orsa kommun, efter grundskolan, har under flera år legat i paritet med riket. Efter läsåret 2017/2018 försämrades dock kunskapsresultaten.

Kostnaden per elev och år i grundskolan var 2018 121 450 kronor, vilket är i paritet med kommungruppen men betydligt högre än snittet i riket. Särskilt kostnaderna för undervisning och skolmåltider är höga. I många klasser arbetar flera vuxna parallellt, främst handlar det om en lärare tillsammans med resursperson, men i högstadiets årskurs sju pågår ett försök med tvålärarsystem. Resurser fördelas inte efter en av kommunstyrelsen fastställd modell utan i samråd mellan skolchef och rektorer. Hänsyn tas till elevers olika förutsättningar och behov, men i intervjuer framgår att fördelningen av resurser bör ta större hänsyn till enheternas socioekonomiska struktur.

I kommunen finns en kompetensförsörjningsplan på lång sikt, men den har inte uppdaterats på flera år. Kompetensförsörjningsläget är idag gott och en hög andel av lärarkåren har inte bara pedagogisk högskoleexamen utan är också legitimerade och behöriga. Undantag finns i mindre ämnen, vilket har sin förklaring i svårigheten att rekrytera behörig personal till deltidstjänster.

Elever i behov av särskilt stöd upplevs i hög grad få det. För elever i högstadiet med stora behov finns centrala särskilda undervisningsgrupper. En central särskild undervisningsgrupp planeras också för låg- och mellanstadieelever med autismspektrumtillstånd. Det finns tillgång till elevhälsans olika professioner, men omfattningen upplevs inte motsvara behoven. Det gäller särskilt den specialpedagogiska insatsen. Elever med arabiska och somaliska som modersmål får studiehandledning på modersmål, men inte alltid elever från mindre språkgrupper såsom tigrinja och thai.

Sedan skoladministratörernas tjänster centraliserades finns administratörerna bara på skolorna under en begränsad tid. Skolledarna upplever att det administrativa stödet kontinuerligt har urholkats och arbetsuppgifter därmed förts över på skolledare och lärare. För skolledarna handlar det bland annat om arbetsuppgifter kopplade till vikariehantering, fakturor, redovisning och teknisk support. För lärarnas del kan det vara frågor kopplade till läromedelsbeställningar och administrativt stöd till elever som hjälp med borttappade busskort, problem med datorer, kontakt med hemmet och så vidare. Utskottets presidium är oroad över utvecklingen, samtidigt som de också vill lyfta att administratörernas arbetssituation kan ha blivit bättre efter organisationsförändringen.

I intervjuer, inte minst med elever, har tydligt framgått att det finns påtagliga brister i lokalernas ändamålsenlighet. Särskilt på två skolor är det brist på grupprum och stenbyggnaderna underbygger en hög ljudnivå. Intervjuade lärare menar att de dåliga lokalerna påverkar elevernas möjligheter att lära sig. Det finns också en bristande likvärdighet vad gäller lokaler, förutsättningarna på Bergets skola är till exempel mycket bättre. Skolans it-verktyg kräver mycket tid och resurser.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

Årligen skrivs en kvalitetsrapport på huvudmannanivå. I rapporten redovisas kunskapsresultat och uppfyllelse av andra mål till exempel trygghet. Resultaten analyseras och rapporten avslutas med åtgärder att vidta för ökade resultat och ökad trivsel. För verksamhetsåret 2018/2019 ansåg huvudmannen att fokus skulle ligga på tre områden: Verksamhetsmål för läsåret 2018/2019 (ökad läsförståelse, ökad trivsel och digitaliseringsplan med ökat antal digitala tjänster), Kompetensutveckling för att öka förutsättningarna för att nå målen (till exempel metoder för läsinlärning och Skolverkets moduler för programmering och grundläggande Office 365-utbildning) samt strukturella förändringar såsom organiserade rastaktiviteter och autismgrupp.

Vi bedömer att huvudmannens styrning vad gäller lärarnas förutsättningar att verka för att elever i grundskolan ska nå målen i huvudsak är tillfredsställande. Kommunstyrelsen ska, som ansvarig för grundskolan i kommunen, genom kontinuerlig styrning i form av resurstilldelning, resursfördelning och systematiskt kvalitetsarbete ge förutsättningar för likvärdig skola och elevernas måluppfyllelse. Kommunstyrelsen ska ta aktiv del i utvecklingen av utbildningen.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att kommunstyrelsen

- ska säkerställa att resurser till grundskolan fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8b § SkoL)
- ska tillse att elevhälsans omfattning är sådan att det finns reell tillgång till alla insatser och att den främst kan vara hälsofrämjande och förebyggande. (2 kap. 25 § 1 och 2 st. SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § Skolförordning (2011:185))
- bör hålla kompetensförsörjningsstrategin aktuell för att vid behov kunna fatta beslut om åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen även i framtiden.
- bör utvärdera om de administrativa arbetsuppgifterna utförs ändamålsenligt och effektivt med dagens organisation.

2 Bakgrund

Vi har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Vi ska bedöma om kommunstyrelsens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunstyrelsens styrning är tillfredsställande vad gäller lärarnas förutsättningar att verka för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. I rapporten ska kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämföras med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Finns det strategier och handlingsplaner för att säkerställa kompetensförsörjningen på kort och lång sikt?
- Vilket stöd ges lärarna i sitt arbete?
- Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?
- Har lärarna förutsättningar att vara pedagoger?
- Är fördelningen av det administrativa arbetet ändamålsenligt?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Vi har bedömt om verksamheten följer

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b §, 3 kap. 8 § 3 st., 4 kap. 3-7 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studium av relevanta dokument och intervjuer med ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsens utskott för lärande, skolchef, rektorer, representanter för lärare inklusive fackliga representanter för Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund, representanter för elevhälsan och Kyrkbyns elevråd.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchefen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kunskapsresultat

Nedan följer en presentation av ett urval av mått över kunskapsresultat i grundskolan. Jämförelse görs på aggregerad nivå mellan år och med bland annat rike, län och likande kommuner. Det är viktigt att beakta att när jämförelser görs mellan åren är det olika elevgrupper som jämförs. I mindre kommuner och på små skolenheter kan därför resultaten variera mycket. I det systematiska kvalitetsarbetet är det därför angeläget att följa kunskapsutvecklingen för samma grupp för att kunna bedöma resultaten.

3.1.1 Årskurs 3

Elever i årskurs 3 som deltagit i och klarat alla delprov i matematik. (%)	2015	2016	2017	2018
Orsa kommun	65 %	56 %	63 %	69 %
Riket ¹	i.u.	68 %	67 %	69 %

Kolada, SKL

Elever i årskurs 3 som deltagit i och klarat alla delprov i svenska och svenska som andraspråk	2015	2016	2017	2018
Orsa kommun	65 %	70 %	80 %	64 %
Riket ²	73 %	77 %	76 %	73 %

Kolada, SKL

Vi ser i tabellerna ovan att resultaten förändras en del mellan åren, men att måluppfyllelsen vanligtvis ligger under snittet i riket. Antalet elever i varje årskurs är förhållandevis litet, vilket kan förklara de stora skillnaderna år från år. Då eleverna inte är desamma visar bilden inte på utvecklingen hos en elevgrupp. I förhållande till rikets alla kommuner placerar sig Orsa i den lägsta kvartilen för måluppfyllelse i svenska och svenska som andraspråk under tre av de senaste fyra åren.

3.1.2 Årskurs 6

Tabellen nedan visar andel elever (%) som har uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, som eleven har läst eller skulle ha läst. Den första uppgiften i varje ruta anger

¹ Alla kommuner, ovägt medel

² Alla kommuner, ovägt medel

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

snittet för samtliga elever och den andra uppgiften snittet för samtliga elever exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund.

Elever i årskurs 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen.	2015	2016	2017	2018
Orsa kommun ³	65 % / 67 %	68 % / 75 %	73 % / 80 %	58 % / 71 %
Dalarnas län ⁴	78 % / 82 %	77 % / 82 %	76 % / 80 %	73 % / 77 %
Riket ⁵	80 % / 83 %	79 % / 83 %	78 % / 81 %	77 % / 80 %

Siris, Skolverket

Andelen elever som når kunskapskraven (A-E) i alla ämnen i årskurs 6 är lägre i Orsa än i länet och riket som helhet.

Måluppfyllelsen per skolenhet skiljer sig kraftigt åt. Lägst måluppfyllelse under åren ovan, både inklusive och exklusive nyanlända, har Bergetskolan med 50 respektive 60 procent 2018 och högst Digerbergets skola med över 80 procent 2018.

3.1.3 Årskurs 9

Innan vi redovisar måluppfyllelsen i Orsa kommun efter årskurs nio tittar vi på kommunens sociala struktur utifrån vårdnadshavarnas utbildningsnivå, andel nyanlända och förhållandet mellan flickor och pojkar. Dessa bakgrundsfaktorer anses påverka elevernas förutsättningar att nå målen.

Salsa 2018	Föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå ⁶	Andel nyinvandrade ⁷	Andel pojkar
Orsaskolan	2,13	14 %	45 %
Riket	2,30	7 %	47 %

Salsa, Skolverket

I tabellen ovan kan vi se att vårdnadshavarnas utbildningsnivå i Orsa kommun är lägre än snittet i riket samtidigt som andelen nyanlända är högre. Både andelen nyinvandrade och andelen pojkar skiljer sig åt från tidigare år. Andelen nyinvandrade låg 2014-2017 på 6-7 procent och andelen pojkar på 58-63 procent. Andelen elever

³ Kommunal huvudman

⁴ Samtliga huvudmän

⁵ Samtliga huvudmän

⁶ Föräldrarnas högsta utbildningsnivå som delas in i tre nivåer och poängsatts enligt genomgången folkskola/grundskola (1 poäng), genomgången gymnasial utbildning (2 poäng) och eftergymnasial utbildning (3 poäng). En genomsnittlig utbildningsnivå beräknas för eleven om det finns uppgifter för båda föräldrarna. Annars är det den ena förälders utbildningsnivå som används. För varje skolenhet (årskurs 9) beräknas en genomsnittlig utbildningsnivå.

⁷ Andel elever som har blivit bokförda i Sverige de senaste 4 åren.

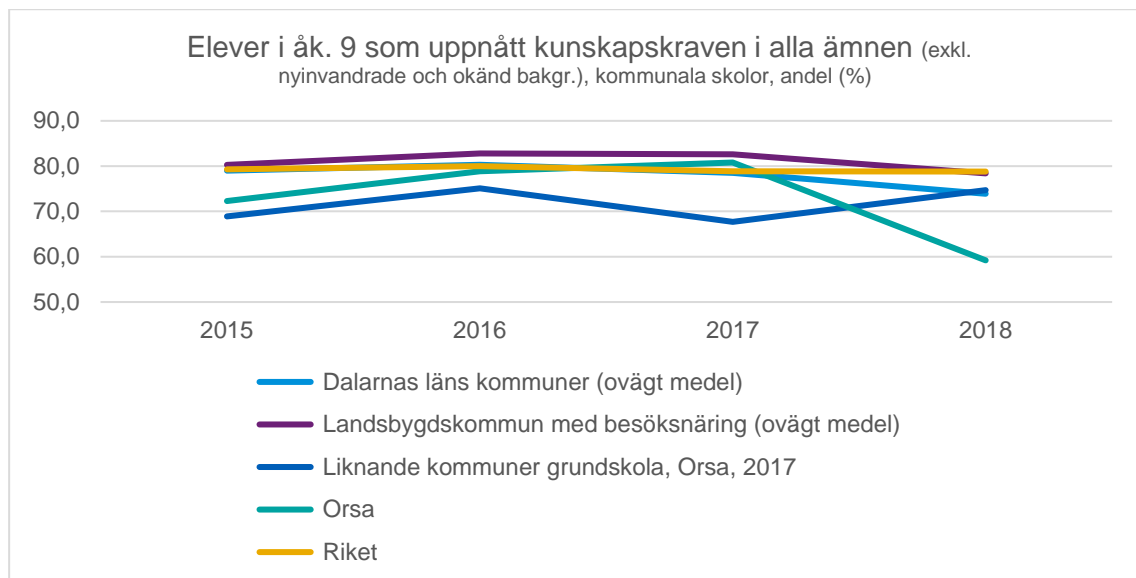
Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

med utländsk bakgrund i grundskolan är 22 procent, vilket är något under riksnittet på 25 procent.⁸

Nedan följer tre linjediagram över måluppfyllelsens utveckling från 2015 till 2018, exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund. Vi påpekar ånyo att elevantalet är förhållandevis litet och att förändringar då blir större utifrån måluppfyllelsen per elev. Det är inte heller utvecklingen för samma elevgrupp som följs. Att studieresultaten faller kraftigt år 2018 har två förklaringar. Den ena förklaringen är att elevgruppen som lämnade grundskolan inte nådde målen i lika hög grad som elevgruppen 2017, men främst handlar det om att kommunen lämnade felaktiga uppgifter till SCB.⁹ Enligt skolchefen handlar det bland annat om att elevers resultat efter sommarskola inte beaktades.



Kolada, SKL

Andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen har haft en positiv trend från 2015-2017. Snittet i Orsa kommun låg över riksnittet 2017

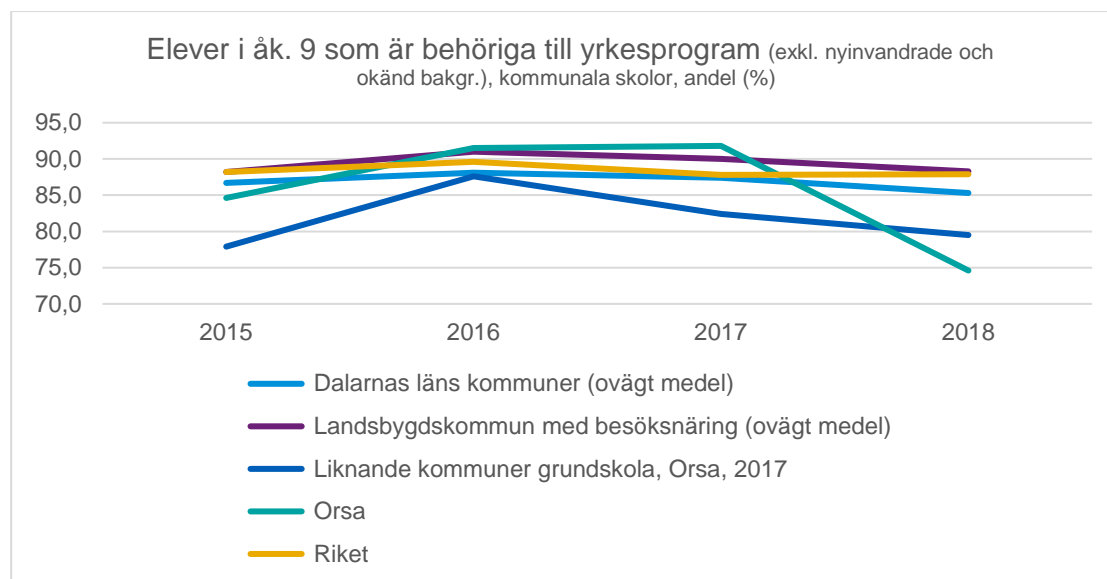
⁸ Utländsk bakgrund bland elever i åk 1-9, kommunala skolor, andel (%), Kolada, SKL

⁹ Kvalitetsredovisning, huvudmannarapport läsåret 2017/18, Orsa kommun, sid.22

Orsa kommun

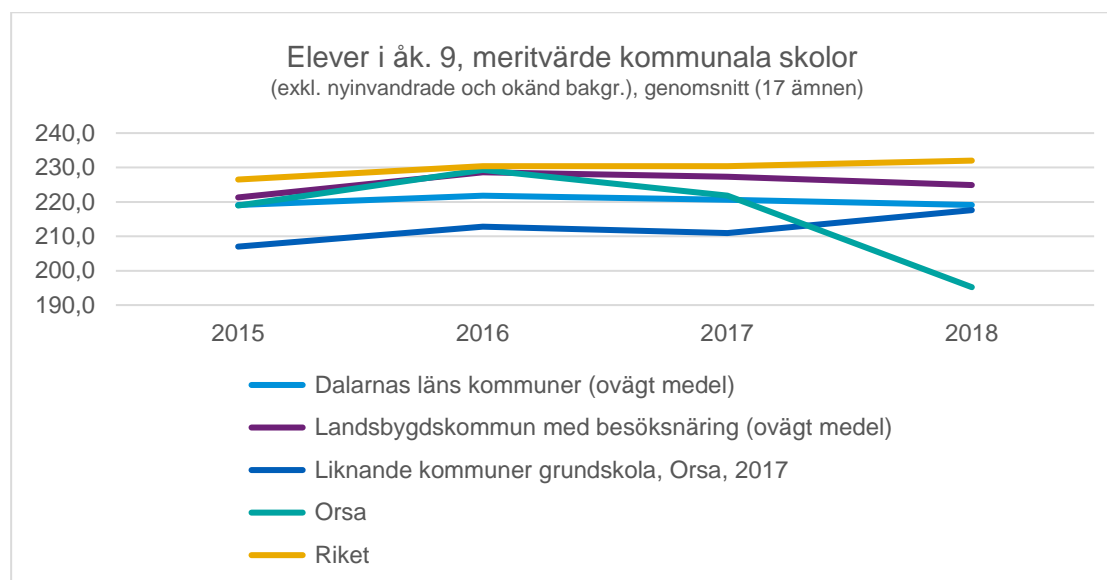
Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17



Kolada, SKL

Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan, det vill säga till yrkesprogram, har ökat kontinuerligt mellan 2015 och 2017 och legat över snittet i riket och liknande kommuner.



Kolada, SKL

Det genomsnittliga meritvärdet i Orsa kommun låg som högst 2016 för att därefter sjunka. Snittet i riket har ökat marginellt varje år under perioden.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2017/2018 i Orsas högstadieskola. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever¹⁰ och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Andel som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Orsaskolan ¹¹	83 / 71	i.u. / i.u.	60,0 % / i.u. %	79,0 % / i.u. %
Liknande kommuner ¹²		201,2 / 217,6	66,2 % / 74,7 %	74,6 % / 79,5 %
Kommungrupp ¹³		217,6 / 224,9	73,0 % / 78,4 %	83,4 % / 88,3 %
Riket ¹⁴		223,3 / 232,0	73,5 % / 78,8 %	82,7 % / 87,9 %

Orsa kommun, Siris - Skolverket och Kolada - SKL

Av tabellen framgår att måluppfyllelsen i Orsa kommun ligger under snittet för samtliga mått i jämförelse med liknande kommuner, kommungrupp och rike. Enligt SKL:s beräkningar av resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur framgår att de faktiska resultaten är lägre än de modellberäknade.

Enligt SKL:s sammanvägda resultat av de tre måtten ovan samt hänsyn tagen till modellberäknade värden rankas Orsa kommun 2018 som kommun 287 av 290¹⁵, då skolchefen påtalat att redovisningen var felaktig efter läsåret 2017/2018 tittar vi därför på det sammanvägda resultat för 2016 och 2018 och kan då konstatera att placeringarna blir 51 respektive 76.

3.2 Resurser och resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner

¹⁰ Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.

¹¹ Uppgifterna är inte hämtade ur offentlig statistik utan från kommunens kvalitetsredovisning efter läsåret 2017/2018.

¹² Liknande kommuner – grundskola: Arvidsjaur, Degerfors, Grums, Laxå, Norberg, Skinnskatteberg och Övertorneå

¹³ Landsbygds kommun med besöksnäring

¹⁴ Samtliga huvudmän

¹⁵ Det kommun som presterar bäst placeras som nummer 1 och den som presterar sämst placeras som 290.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.”¹⁶

Fullmäktige i Orsa kommun har budgetåret 2019 avsatt närmare 73 mnkr för grundskolan, vilket är en ökning med drygt 800 tkr från föregående år. Ett av fullmäktiges övergripande mål handlar om att Orsa kommun ska vara rankad topp hundra i SKL:s skolranking 2020.

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Orsa kommun år 2017 var 121 451 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittligt kostnad i kommungruppen landsbygdskommun med besöksnäring (kommunal huvudman) och för rikets samtliga kommunala huvudmän. Snittkostnaderna för rikets samtliga huvudmän ligger något lägre, totalt 108 000 kronor.

2017	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elevhälsa	Övr. ¹⁷
Orsa	121 451	17 969	73 370	8 034	3 604	4 097	14 377
Kommungrp.	120 309	20 279	67 476	7 006	4 547	4 534	16 468
Riket	109 500	18 000	60 700	6 300	4 500	3 320	16 700

Kolada, SKL

Kostnaden per elev i grundskolan ligger något över snittet i kommungruppen och betydligt över rikssnittet. Av samtliga kostnadsslag är det främst kostnaden för skolmål tider och undervisning som sticker ut. Skolmål tiderna är nästan 15 procent dyrare per elev än snittet i kommungruppen och kostnaderna för undervisning ligger närmare nio procent över snittet i kommungruppen. Kostnaderna för elevhälsan är dock drygt 20 procent lägre. Att kostnaderna för skolmål tiderna är så höga har skolchefen ingen förklaring till, eftersom ansvaret för skolmål tiderna och finansieringen av desamma ligger inom ett annat verksamhetsområde. En förklaring som skolchefen har fått är att livsmedelspriserna har stigit, men det förklarar inte att kostnaden är högre i Orsa än i kommungrupp och rike.

I den officiella statistiken kan vi se att antalet elever per lärare (11,9)¹⁸ i Orsa kommun är detsamma som snittet i riket, trots att undervisningskostnaden är förhållandevis hög. En förklaring kan vara insatser i form av särskilt stöd av elevassistent eller resursperson.

¹⁶ SKOLFS 2014:40, sid. 19

¹⁷ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁸ Kommunblad Orsa kommun 2017

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

Skolchefen menar att resurstilldelningen till verksamhetsområde Lärande är god och därtill kommer en radda statsbidrag, senast statsbidrag för likvärdig skola. Trots goda resurser kommer verksamhetsområdet att behöva anpassa sina kostnader för att hamna inom ram. Det görs genom att minska antalet visstidsanställda inom förskola i samband med färre barnantal. Rektorer framför att de skulle vilja bli delaktiga tidigare i budgetprocessen.

Orsa kommun har ingen modell för fördelning av resurser inom grundskolan. Enligt skollagen ska hänsyn tas till elevernas olika förutsättning och behov när resurser fördelas, men eftersom Orsa kommun har en så liten grundskoleorganisation har nämnden inte bedömt att en nedskreven modell för detta är nödvändig, enligt skolchefen. I kommunens svar till Skolinspektionen inför regelbunden tillsyn 2016 framgår att kartläggning av elevernas utveckling mot målen görs per skolenhet, extra anpassningar och beslut om åtgärdsprogram samt andel elever med behov av undervisning i svenska som andraspråk ligger till grund för resursfördelningen, som främst består av fördelning av antal tjänster per enhet.

I den kvalitativa resursfördelning som görs deltar skolchef, rektorer och ekonom. Skolchefen menar att hänsyn tas till socioekonomisk struktur och elevers behov av särskilt stöd. Lärandeuskottets presidium och rektorer instämmer i att det är så det går till. Skolledarna menar dock att fördelningen inte är tillräckligt skarp. Resursfördelningen har varit ganska statisk och inte anpassats efter förändringar i socioekonomisk struktur. Större fokus bör läggas på att kompensera enheter med stora behov, menar de. Vid akuta situationer kan resurser i form av del av tjänst, till exempel specialpedagog, föras över från en enhet till en annan.

Ansvar för elevhälsans resurser, det vill säga för kuratorer, skolläkare, skolsköterskor, psykolog och specialpedagoger ligger på central nivå och fördelas ut på skolenheterna. Varje enhet tilldelas i normalfallet en halv tjänst av vardera insatsen kurator, skolsköterska och specialpedagog. Vid tiden för granskningen hade kuratorstjänsten på högstadiet tillfälligt ökat till en tjänst och chefen för elevhälsan vikarierade som kurator på en F-6-enhet. Skolläkare avropas region Dalarna och psykologtimmar köps in av privatpraktiserande psykolog. På central nivå finns också talpedagog.

Bedömning

Kostnaden per elev i Orsa är förhållandevis hög. Stora resurser läggs på undervisning, och måluppfyllelsen var fram till 2018 i paritet med kommungruppen och riket. Vi bedömer att kommunen bör analysera varför kostnaderna för skolmåltiderna är högre än jämförbara snitt och i förekommande fall åtgärda brister.

Resurser fördelas, efter muntliga samtal om enheternas behov, till viss del efter elevers förutsättningar och behov. Det kan emellertid inte säkerställas att hänsyn till enheternas olika behov tas i den grad som behövs för att förutsättningarna för hög måluppfyllelse ska vara likvärdiga.

3.3 Kompetensförsörjning

I skollagens andra kapitel regleras vad som krävs av de anställda för att få bedriva undervisning. Från och med den 1 juli 2015 måste lärarna vara legitimerade för att få undervisa och sätta betyg. Det gäller också för att kunna anställas utan tidsbegräns-

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

ning. Reglerna gäller med undantag för bland annat modersmåls lärare och yrkeslärare i gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning.

Om det inte finns någon legitimerad lärare som är behörig att undervisa eller om det finns något annat särskilt skäl får en annan lärare bedriva undervisning, med vissa förbehåll. Läraren ifråga ska vara lämplig att bedriva undervisning och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar behörighetsutbildningen. (Se 2 kap. 18 § Skoll) Undervisning får dock bedrivas högst ett år i sänder. Om det handlar om längre än sex månader ska huvudmannen först fatta beslut.

Betyg får bara sättas av legitimerad lärare. Om en icke-legitimerad lärare bedriver undervisning ska betyg sättas tillsammans med legitimerad lärare. Vid oenighet sätter den legitimerade lärare betyget såtillvida vederbörande är ämnesbehörig, annars rektor.

I Orsa kommun finns en kompetensförsörjningsstrategi, gemensam med Mora och Älvdalens kommuner, från maj 2014. Syftet var att kvalitetssäkra underlaget för planering av kompetensförsörjningen på lång sikt fram till år 2022.¹⁹ I strategin framgår att Orsa kommuns utmaningar består i att säkra behörigheten.²⁰ Fackliga företrädare upplever inte att det finns någon nedtecknad central kompetensförsörjningsplan, men det förs ständigt en aktiv diskussion på ledningsnivå och med facket för att anställa rätt person med rätt kompetens. På enhetsnivå görs dock insatser för att säkra kompetensförsörjningen, enligt en facklig företrädare.

Andelen lärare (heltidstjänster) med pedagogisk högskoleexamen har under de senaste åren (2015-2018) varierat mellan 87 och 93 procent. År 2018 hade 91,6 procent av lärarna i grundskolan pedagogisk högskoleexamen. Det är drygt åtta procentenheter över rikssnittet. Lägst andel har Kyrkbyns skola med 81,9 procent och högst Bergetskolan, där alla lärare har pedagogisk högskoleexamen. Vilket framgick av texten ovan ställs också krav på lärares legitimation och behörighet. Under de senaste tre åren har drygt 75 procent haft legitimation och behörighet.²¹ Lägst andel lärare med legitimation finns på mellanstadiet.²² Lägst andel behöriga lärare läsåret 2018/2019 finns i ämnena hem- och konsumentkunskap (0 %), bild (23,5 %), svenska som andraspråk (38,3 %) och idrott och hälsa (40,5 %). I övriga ämnen är över 70 procent legitimerade och behöriga.²³

Skolchefen bedömer att kompetensläget i kommunens skolor är gott. Det finns vanligtvis behöriga sökanden till utannonserade tjänster. I mindre ämnen, där heltidstjänster inte kan erbjudas är det svårare. Angående idrott- och hälsa är två lärare i slutet av sin utbildning och kommer till hösten att vara behöriga.

Skolchefen och rektorerna menar att Orsa kommun idag har ett gott rykte som skolkommun. Fokus ligger på behöriga lärare och höga studieresultat samtidigt som löneläget är gott och det sammantaget underlättar nyrekrytering, men också att behålla befintlig personal.

¹⁹ Mora/Orsa/Älvdalens kommuner Kompetensförsörjningsstrategi 2022, sid. 3

²⁰ Mora/Orsa/Älvdalens kommuner Kompetensförsörjningsstrategi 2022, sid. 29

²¹ Oktober 2018, dvs läsåret 2018/2019

²² Lågstadiet 80,1 %, mellanstadiet 66,3 % och högstadiet 81,1 %

²³ Siris 2019-02-01, Skolverket.

Lärare som inte är legitimerade eller behöriga kan med visst stöd från kommunen kompetensutveckla sig på egen hand. Stödet till dem handlar vanligtvis om medel till läromedel och resor. För utbildning till speciallärare finns statsbidrag att söka och i samverkan med region Dalarna och Högskolan i Dalarna kan obehöriga lärare i matematik och naturorienterande ämnen läsa upp till behörighet med heltidslön²⁴, studier på 75 procent och arbete på 50 procent. Idag deltar ingen lärare från Orsa i den sistnämnda satsningen, men rektorerna motiverar lämpliga kandidater att delta.

I Skolinspektionens enkät till den pedagogiska personalen höstterminen 2018 framgår att många lärare bedömer att det saknas rutiner för introduktion av nyanställda lärare i arbete och för handledning av nyanställda.²⁵

Bedömning

Kompetensläget i Orsa kommuns skolor är gott. En hög andel av personalen har pedagogisk högskoleutbildning och andelen legitimerade och behöriga lärare är också förhållandevis högt. Åtgärder vidtas lokalt och regionalt för att öka andelen behöriga lärare. Kompetensförsörjningsplanen har inte uppdaterats under de senaste åren och vi påpekar därför vikten av att så sker så att eventuella åtgärder kan vidtas innan en bristsituation uppkommer.

3.4 Lärarnas arbetssituation

Hösten 2018 genomfördes Skolenkäten i Orsa kommun. Av den pedagogiska personalen svarade 51 av 61 personer, det vill säga 84 procent, på frågorna.

För denna granskning kan det vara intressant att titta på några av frågorna och lärarnas svar. Nedan följer frågor kopplade till samverkan, pedagogiskt ledarskap och elevhälsan

Fråga	Medelvärde ²⁶	Positiva svar	Negativa svar
Konferenserna i skolan är till nytta för undervisningen.	6,4 / (6,4)	75 %	>18 %
Jag samverkar med mina kollegor när jag planerar undervisningen.	5,3 / (7,0)	63 %	37 %
Jag får det stöd som jag behöver för att göra likvärdiga bedömningar av elevernas kunskapsutveckling.	7,0 / (7,1)	75 %	14 %

²⁴ Det finns ett lönetak kopplat till bidragsdelen i studielånet som index.

²⁵ Snittet på första frågan hamnar på 4,0 (6,2) och på den andra 3,8 (5,8) på en tiogradig skala, där 10 innebär fullt instämmande. Uppgiften i parentes är enkätomgångens genomsnitt.

²⁶ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

Rektor tar ansvar för det pedagogiska arbetet på skolan.	6,8 / (7,4)	73 %	i.u.
Rektor ser till att uppföljningen av mitt och mina kollegers arbete leder till relevanta förändringar i arbetssätt.²⁷	6,4 / (6,6)	>43 %	>14 %
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	6,9 / (7,7)	85 %	>16 %
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser.	5,8 / (7,3)	59 %	30 %

Vi kan se att merparten av lärarna tycker att påståendena stämmer helt och hållet eller ganska bra. Svaren är dock i förhållande till genomsnittet i enkätomgången något mer negativa. Vi kan särskilt peka på att det finns förutsättningar för lärarna att samverka mer i planeringen av undervisningen och för rektor att stärka sitt pedagogiska ledarskap och verkar för förändringar i lärarnas arbetssätt om det finns behov av det. I förhållande till hur lärare hos andra huvudmän bedömer stödet från elevhälsan och elevhälsans beredskap är Orsalärarnas svar mer negativa, men merparten instämmer ändå i att de kan få råd och stöd av elevhälsan.

Rektorerna menar att de är tydliga med vad som är utvecklingsmöten och vad som är arbetsmöten, vilket lärarna instämmer i. Det är viktigt att det finns en mötesstruktur som gör arbetet effektivt och att personalen har insikt i vad som är syftet med dem. Rektorerna försöker att minimera den administrativa bördan. Skolchefen påtalar att mycket av lärarnas administration är statligt reglerad, till exempel nationella prov och han tycker också det är angeläget att det finns dokumenterade underlag inför de icke-överklagansbara myndighetsbeslut som lärare fattar. Lärare instämmer i bilden att arbetet med nationella prov tar mycket tid. De hoppas på att staten kommer att införa central rättning. Den kommunala dokumentationen är i hög grad kopplad till det systematiska kvalitetsarbetet och skolchefen menar att fokus har flyttats från faktainsamling till analys.

Skolchefen menar att rektorerna i stort har goda förutsättningar att vara pedagogiska ledare, men att deras arbetsbörda har ökat och det på bekostnad av det pedagogiska ledarskapet. Rektor behöver vara synlig och besöka klassrum. Det finns utvecklingspotential, menar han. Skolledarna själva upplever inte att de kan verka som pedagogiska ledare i den omfattning som de skulle vilja eller behöva. Utvecklingen går inte heller åt rätt håll. Sedan skoladministratörernas tjänster centraliserades finns administratörerna bara på skolorna under förmiddagarna, eller bara halva förmiddagarna, enligt en respondent. Hälften av dem finns sedan tillgängliga på telefon under eftermiddagarna, vilket inte kan likställas med att vara på plats, menar rektorerna och lärarna. Skolledarna upplever att det administrativa stödet kontinuerligt har urholkats och arbetsuppgifter därmed förts över på skolledare och lärare. För skolledarna

²⁷ 29 procent svarar "vet ej".

2019-06-17

handlar det bland annat om arbetsuppgifter kopplade till vikariehantering, fakturor, redovisning och teknisk support. För lärarnas del kan det vara frågor kopplade till läromedelsbeställningar och administrativt stöd till elever som hjälp med borttappade busskort, problem med datorer, kontakt med hemmet och så vidare. Utskottets presidium är oroad över utvecklingen, samtidigt som de också vill lyfta att administratörernas arbetssituation kan ha blivit bättre efter organisationsförändringen.

Elevhälsans representanter förstår varför så många lärare inte upplever att de kan få stöd i det dagliga arbetet, eftersom elevhälsan inte finns tillgänglig varje dag. På högstadiet, som ju är en större skola, är tillgängligheten bättre. Framst saknas stöd av kurator och speciallärare, menar lärarna. Lärarna får därför ansvara för specialundervisning i sina egna klasser, vilket kan vara svårt om man är ensam lärare och när man inte har speciallärarutbildning. Den sociala delen blir tuff, då en av skolorna saknar kurator i nuläget.

På varje enhet finns det också trygghetsteam eller må-bra-team som arbetar med likabehandlingsplan och kränkingsrapporter.

Intervjuade lärare menar att det finns förutsättningar att vara pedagog, men att det finns utvecklingsmöjligheter. Det är viktigt med kunnig och stabil skolledning. All dokumentation upplevs också som frustrerande. Den administrativa personalen borde återföras till skolan, menar de. Andra åtgärder att vidta för att ge lärare bättre förutsättningar att vara pedagoger är att låta lärare slippa vara rastvärdar och vakter vid in- och utringning. Elevhälsan bör också stärkas så att den kan arbeta hälsofrämjande och förebyggande.

Lärarna har rätt att ta in vikarier vid sjukdom, utbildning och rättning av nationella prov. Dock finns inte alltid vikarie att tillgå, inte heller vid resurspersonals frånvaro. Brist på vikarier gör att lärare måste arbeta i klass på sin planeringstid för att undvika lärarlösa lektioner, vilket leder till sämre planeringar och färre anpassningar till eleverna.

Vaktmästeriarbeten tar tid från pedagogerna. Vaktmästarna saknar ansvar för skolan och har inte den översyn och utför inte dagliga uppgifter så som att fylla på kopieringspapper, tömma soptunnor och byta glöda lampor, som de gjorde förut. Varje uppgift måste anmälas till vaktmästaren eller Orsa bostäder, vilket är tidsödande för pedagogerna.

Nedan ser vi några frågor kopplade till ordning, trygghet och studiero.

Fråga	Medelvärde ²⁸	Positiva svar	Negativa svar
På den här skolan respekterar elever och lärare varandra.	7,2 / (7,4)	86 %	i.u.

²⁸ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

Skolans personal uppträder enligt när det gäller att upprätthålla skolans ordningsregler.	7,7 / (7,5)	90 %	i.u.
Det är en god studiemiljö på skolan.	6,5 / (7,1)	>71 %	16 %
Att upprätthålla ordningen i klassrummet tar upp en stor del av min undervisningstid. ²⁹	5,9 / (5,6)	69 %	>22 %

Lärarna ger en bild av ett gott klimat mellan lärare och elever och att lärarna tar ett ansvar för att upprätthålla ordningsregler. Det flesta upplever studiemiljön i skolan som god, men i förhållandet till snittet i enkätomgången är medelvärdet lägre i Orsa. Skolchefen menar att lärarnas svar kan vara avhängigt av att stort fokus läggs på trygghet och studiero. Rektorerna för F-6-enheterna känner inte igen att så mycket tid läggs på att upprätthålla ordningen. Det finns enstaka klasser som fungerar sämre, men i stort är det bra. På högstadiet, upplever intervjuade skolledare och lärare, att det kan krävas mer tid för att skapa ordning. I årskurs sju skapas nya klasser och det tar viss tid för gruppen att sätta sig, enligt elevhälsan.

I intervjuer, inte minst med elever, har tydligt framgått att det finns påtagliga brister i lokalernas ändamålsenlighet. Särskilt på två skolor är det brist på grupprum och stenbyggnaderna underbygger en hög ljudnivå. Intervjuade lärare menar att de dåliga lokalerna påverkar elevernas möjligheter att lära sig. Det finns också en bristande likvärdighet vad gäller lokaler, förutsättningarna på Bergets skola är till exempel mycket bättre. Skolans it-verktyg kräver mycket tid och resurser bland annat för att felsöka. Mycket tid kan gå till att hitta rätt pedagogiska verktyg såsom appar, menar lärarna.

Sammantaget menar skolledarna att deras pedagoger har förutsättningar att vara pedagoger. Den största bristen i stöd till lärare är avsaknaden av specialpedagogiskt stöd.

Bedömning

Orsalärarnas svar i skolenkäten från höstterminen 2018 visar inte på några större avvikelser från genomsnittet. Det finns dock förutsättningar att stärka lärarnas samverkan kring undervisningen och även rektors pedagogiska ledarskap i vilket ingår att vidta åtgärder om det framkommer brister i till uppföljningar. Många lärare bedömer att den beredskap från elevhälsans sida som skulle behövas i det dagliga arbetet inte finns. Det förefaller finnas en risk för att måluppfyllelse påverkas negativt av att så många lärare upplever att en stor del av undervisningstiden går åt till att upprätthålla ordningen i klassrummet. En av orsakerna till bristande ordning i klassrummen kan vara avsaknad av grupprum eller andra lokaler: det kan dels innebära att en större grupp än vad som vore lämpligt arbetar i samma sal eller att undervisning sker i icke-ändamålsenliga utrymmen såsom korridor.

²⁹ Observera att frågan är negativt ställd. De positiva svaren betyder att det **inte** upptar en stor del av undervisningstiden.

2019-06-17

Lärarna har förutsättningar att vara pedagoger, men särskilt arbete med nationella prov tar tid. Lärarna menar att de saknar tillräckligt stöd av speciallärare som skulle kunna avlasta den genom att arbeta med de elever som har störst behov.

Förändringen av expeditiönsorganisationens organisationstillhörighet och arbetssätt har fått negativa konsekvenser för rektorers och lärares arbetssituation genom att administrativa och kommunikativa arbetsuppgifter har hamnat på dem. Vi bedömer att kommunen bör utvärdera organisationen och vid behov vidta åtgärder för att stärka rektorers förutsättningar av verka som pedagogiska ledare och även lärares förutsättningar att fokusera på läroplansuppdraget.

3.5 Särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolinspektionen "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande". I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen skall detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövligt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Huvudmannen ska ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram"³⁰ att "det är rektor som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolan". I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta.³¹ Det är angeläget att skolans personal är lyhörd inför vad eleven och vårdnadshavarna framför. Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor har delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig detta. Vissa beslut om särskilt stöd är av sådan karaktär att endast rektor får fatta beslut därom. Det gäller särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

I skolenkäten hösten 2018, inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn, tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov, studiero

³⁰ SKOLFS 2014:40

³¹ SkoL 3 kap. 9 §

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

och trygghet.³² Siffrorna i kolumnerna visar medelvärdet på svaren i Orsa i jämförelse med snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,3 / 8,6	i.u. ³³
Skolarbetet är för svårt för mig	6,9 / 7,3	i.u.
Jag kan få svårare uppgifter om jag vill	7,0 / 7,1	i.u.
I min skola finns det extrauppgifter när man är klar	8,0 / 8,5	i.u.
Studiero	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag har studiero på lektionerna.	5,5 / 6,1	i.u.
Jag känner mig trygg i skolan.	7,5 / 8,1	i.u.

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2018, Skolinspektionen

Elevernas svar i enkäten ligger något under snittet i enkätomgången. Eleverna instämmer i lägre grad än snittet i enkätomgången att de har studiero på lektioner och att de känner sig trygga. Drygt var fjärde elever upplever inte att de har studiero på lektionerna och var tionde elev upplever inte att de är trygga i skolan.³⁴ Intervjuade elever upplever att de är trygga på sin skola. De trivs också där och med sina lärare. Det är emellertid inte alltid studiero på lektionerna. När läraren är borta blir det ofta hög ljudvolym, säger de.

Vårdnadshavarnas i Orsa kommun svar på frågor om anpassningar efter elevens behov ligger något under snittet i enkätomgången (7,1 / 7,4). Omkring var fjärde vårdnadshavare tycker att deras barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom. Av vårdnadshavare till de barn som får särskilt stöd tycker drygt hälften att det blev snabbt utrett. Över hälften tycker dock inte att barnet får det stöd som barnet behöver. Sextio procent av vårdnadshavarna till barn med särskilt stöd menar att ett åtgärdsprogram utarbetades.

Över 80 procent av den pedagogiska personalen anger att de anpassar undervisningen efter elevernas förutsättningar och att de hittar alternativa arbetssätt för eleverna. Var fjärde lärare tycker emellertid inte att de har förutsättningar att hjälpa

³² Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

³³ Då huvudmannen bara har en högstadienhet anges inte något resultat för årskurs 9.

³⁴ Till positiva svar räknas de som svarar att påståendena stämmer helt och hållet respektive ganska bra. Till negativa svar räknas de som svarar att påståendena stämmer ganska dåligt eller inte alls.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

elever som är i behov av det.³⁵ Rektorerna menar att det finns elever med mycket stora behov som det är svårt för läraren att möta när man samtidigt ansvarar för en hel klass.

Personalens syn på om det råder studiero på lektionerna och om eleverna känner sig trygga är något mer negativ i Orsa än snittet i enkätomgången.

Extra anpassningar och särskilt stöd till elever ges i form av extra vuxenstöd, anpassningar av klassrummet, gruppindelning, nivåanpassad undervisning, personliga schema med mera. Som stöd i arbetet med anpassningar använder sig lärarna av en checklista, som ger exempel på en rad olika anpassningar att göra inom de tre områdena pedagogisk lärmiljö, fysisk lärmiljö och social lärmiljö. För elever i behov av särskilt stöd kan det också handla om stöd från specialpedagog/speciallärare och/eller elevassistent samt undervisning i mindre grupp. Särskilt stöd dokumenteras och följs upp i det digitala systemet PMO.³⁶ Rektorerna bedömer att antalet åtgärdsprogram har halverats sedan möjligheten till extra anpassningar infördes.

I Orsa kommun är elevhälsan centralt organiserad och består av två skolsköterskor, två kuratorer en psykolog och fyra specialpedagoger. Det centrala uppdraget är primärt att verka för likvärdighet, men också för kurator att bemanna ungdomsmottagning enligt överenskommelse med region Dalarna, för psykolog att arbeta förebyggande med att ta fram planer och med utredningar samt för specialpedagog att arbeta med alla skolor kring talpedagogiska insatser och läs- och skrivutredningar. Kurator, skolsköterska och specialpedagog är kopplade till skolenheter på respektive 0,5 procents tjänst för att finnas tillgängliga för rektor i arbetet med eleverna.

Rektorerna tycker att det överlag fungerar bra, men att elevhälsan bör knytas närmare till respektive skolenhet och rektor. Förutom på Orsaskolan, där det finns en speciallärare, finns inga andra specialpedagoger eller speciallärare på skolenheterna. Resursen för specialpedagogisk insats bedöms inte vara tillräcklig i kommunen. Elevhälsans representanter menar att de överlag inte kan arbeta främst hälsofrämjande och förebyggande.

Elevernas utveckling mot målen följs upp tre till fyra gånger per år av lärarna i den digitala lärplattformen Schoolsoft. I ett "trafikljussystem" med fokus på "särskilda anpassningar" samt uppföljning och utvärdering av desamma noterar läraren om eleven befinner sig på grön, gul eller röd nivå. Arbetslaget tillsammans med rektor och specialpedagog diskuterar resultaten vid särskilda "trafikljusdagar". Efter genomförda nationella prov genomförs också "analysdagar" på respektive skolenhet. Förbättringsområden och förbättringsåtgärder tas fram och redovisas för skolchefen som i sin tur återkopplar till skolenheten. Den politiska nivån får återkoppling från skolchefen.

Rektorerna menar att elever i behov av särskilt stöd får det. Lärarna är mycket medvetna. Vilket redan har framgått finns det elever i organisationen i behov av stöd i mindre undervisningsgrupp.

Skolchefen redogör för de centrala särskilda undervisningsgrupper som finns i kommunen för att möta de elever med störst behov. På högstadiet finns en särskild grupp för elever med autism. Hur många elever som kan tas emot varierar efter behov mellan fem och tio elever. En autismgrupp håller också på att skapas för elever från

³⁵ Till positiva svar räknas de som svarar att påståendena stämmer helt och hållet respektive ganska bra. Till negativa svar räknas de som svarar att påståendena stämmer ganska dåligt eller inte alls.

³⁶ PMO (ProfDoc Medical Office) – digital elevvakt med mera.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

förskoleklass till och med årkurs sex. Från och med skolstarten hösten 2019 ska elever kunna placeras där.

För högstadieelever med behov av socialt stöd finns det också en särskild undervisningsgrupp som drivs i samverkan med socialtjänsten, Skarven. Skolan står för undervisningen och socialtjänsten tar vid efter skolans slut. Undervisning ges i alla ämnen av lärare med stöd av resurspersonal. I Skarven arbetar en legitimerad lärare och en fritidslärare på fem elever. Samverkan med socialtjänsten är god liksom måluppfyllelsen, enligt skolchefen. Det finns lärare som anser att det borde finnas fler platser på Skarven, men skolchefen bedömer att det inte finns behov av fler platser.

Elevhälsans representanter menar att särskilt högstadiet är välrustat för att möta elevernas behov. Vid sidan av ovan nämnda grupper finns också en Verkstad, dit elever med särskilda behov kan gå och studera i en annan miljö än den som klassrummet utgör. I Verkstaden arbetar två resurspersoner, men elevernas lärare ansvarar för att eleverna har uppgifter att arbeta med och lärare kommer också till Verkstaden för att stödja eleverna. På högstadieskolan planerar man för ett tvålärarsystem, det vill säga att det till varje stor klass finns två pedagoger kopplade. Under innevarande läsår provas detta system i årskurs sju.

På högstadiet finns inga elevassistenter för stöd till enskilda elever. Det gör det däremot på F-6-skolorna. Antalet elever med stora behov har ökat under de senaste åren och därmed också antalet elevassistenter, enligt rektorerna. Målsättningen är att inte koppla en assistent till en elev, utan hellre en resursperson som kan fungera som stöd till flera elever eller till enskild elev och övriga elever i klassen.

För samverkan med andra myndigheten finns ett konsultationsteam. Efter medgivande från vårdnadshavare lyfts enskilda ärenden. Varannan vecka möter kurator och skol-läkare socialtjänsten och en gång i månaden deltar också representanter för regionens barn- och ungdomspsykiatri och habilitering. Kurator menar att teamet fungerar mycket bra och att alla parter deltar. I Orsa kommun läggs vikt vid tidiga insatser, framför han.

Intervjuade lärare menar att det vore önskvärt med fler pedagoger i skolan. När elever med stora behov får mycket uppmärksamhet riskerar resterande elever att inte få det stöd och den stimulans som de har rätt till. Det saknas också tillgång till elevhälsa i den grad som behövs; de har inte tid att arbeta på skolenheterna tillsammans med personalen hälsofrämjande och förebyggande.

Studiehandledning på modersmål erbjuds, men det gäller främst för elever som talar arabiska eller somaliska. Det brister till exempel i tigrinja och thai. Det saknas vanligtvis lämpliga studiehandledare och kommunen har inte använt sig av fjärrundervisning.

Intervjuade elever i en F-6-skola ger exempel på olika typer av stöd som elever kan få. Det handlar om flera vuxna i klassrummet, undervisning av resurspersoner utanför klassrummet, extra genomgång av läraren, tillgång till i-pad eller dator. Lektionerna påbörjas med samma struktur. Läraren startar lektionen och går igenom på tavla vad lektionen syftar till och hur arbetet ska ske med mera. En elev i årskurs sex berättar att elever i början av veckan sätter upp mål för veckans arbete och att de sedan utvärderar dessa vid veckans slut. En elev framför att schemat borde förändras; istället för att ha många och korta lektioner borde lektionerna vara färre, men längre. Det blir inte effektivt annars, menar eleven. Eleverna hinner nästan inte komma igång förrän de ska packa ihop igen.

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

Utskottets presidium säger sig inte ha fått andra signaler än att elever i behov av särskilt stöd får det.

Bedömning

Vi bedömer att elever i behov av särskilt stöd erbjuds det, men inte alltid i den form eller omfattning som bäst skulle gynna elevens kunskapsutveckling. Insatser för elever med stora behov görs till exempel genom elevassistenter och resurspersoner och genom särskilda undervisningsgrupper.

Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att elever i behov av studiehandledning på modersmål ska få det samt för att öka tillgången på lärare med specialpedagogisk kompetens så att elever i behov av detta stöd får det genom speciallärare eller ordinarie lärare efter samråd med specialpedagog.

Det är angeläget att kommunstyrelsen i sin lokalförsörjningsplan beaktar synpunkter från skolledare, lärare och elever vad gäller brister i lokalers ändamålsenlighet.

3.6 Åtgärder efter systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Kommunstyrelsen satte som mål 2018-09-17 upp "att kvalitetsarbetet blir en angelägenhet för all personal genom att införa lärarlag i förskola och skola".³⁷

År 2016 implementerade Orsa kommun en ny modell för systematisk kvalitetsarbete i grundskolan enligt en fastställd plan. Det handlade om vad som skulle göras, vem som ansvarade och när något skulle vara klart. Riktlinjer för kvalitetsarbetet fastställdes av verksamhetschefen 2015, enligt skolchefen.

Årligen skrivs en kvalitetsrapport på huvudmannanivå. I rapporten redovisas kunskapsresultat och uppfyllelse av andra mål till exempel trygghet. Resultaten analyseras och rapporten avslutas med åtgärder att vidta för ökade resultat och ökad trivsel. För verksamhetsåret 2018/2019 ansåg huvudmannan att fokus skulle ligga på tre områden: Verksamhetsmål för läsåret 2018/2019 (ökad läsförståelse, ökad trivsel och digitaliseringsplan med ökat antal digitala tjänster), Kompetensutveckling för att öka förutsättningarna för att nå målen (till exempel metoder för läsinlärning och Skolverkets moduler för programmering och grundläggande Office 365-utbildning) samt Strukturella förändringar såsom organiserade rastaktiviteter och autismgrupp.³⁸

Bedömning

Beslut om resurser och resursfördelning samt uppföljning och åtgärder är viktiga styrinstrument för kommunstyrelsen. Den politiska nivån har det yttersta ansvaret för grundskolan och elevernas måluppfyllelse. Kommunstyrelsen ska därför ta aktiv del i

³⁷ Kommunstyrelsen 2018-09-17 § 80

³⁸ Kvalitetsredovisning, Huvudmannarapport läsåret 2017/18, sid. 25

Orsa kommun

Granskning av kunskapsresultat i grundskolan

2019-06-17

uppföljningen av resursanvändning och måluppfyllelse. Representanter för kommunstyrelsen deltar i analysgruppen med syfte att analysera skolans resultat och besluta om områden för särskild uppföljning. Det är mycket positivt och vi vill särskilt påtala vikten av att så sker även under kommande mandatperiod.

I kvalitetsrapporten redovisas kunskapsresultat efter årskurs tre, sex och nio. Fokus läggs på analys och åtgärder att vidta, vilket vi bedömer är särskilt angeläget.

3.7 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att huvudmannens styrning vad gäller lärarnas förutsättningar att verka för att elever i grundskolan ska nå målen i huvudsak är tillfredsställande.

Kommunstyrelsen ska, som ansvarig för grundskolan i kommunen, genom kontinuerlig styrning i form av resurstilldelning, resursfördelning och systematiskt kvalitetsarbete ge förutsättningar för likvärdig skola och elevernas måluppfyllelse. Kommunstyrelsen ska ta aktiv del i utvecklingen av utbildningen.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att kommunstyrelsen

- ska säkerställa att resurser till grundskolan fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8b § Skoll)
- ska tillse att elevhälsans omfattning är sådan att det finns reell tillgång till alla insatser och att den främst kan vara förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § 1 och 2 st. Skoll)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § Skolförordning (2011:185))
- bör hålla kompetensförsörjningsstrategin aktuell för att vid behov kunna fatta beslut om åtgärder för att säkra kompetensförsörjningen även i framtiden.
- bör utvärdera om de administrativa arbetsuppgifterna utförs ändamålsenligt och effektivt med dagens organisation,
- bör analysera kostnaderna för skolmåltiderna.

2019-06-17

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist

Johan Malm
Kommunal revisor



Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.