

Orsa kommun

2015-02-25  
Dnr 43-2011:4847

# Föreläggande vid vite

---

efter tillsyn av Orsa kommun

## Tillsyn i Orsa kommun

### Beslut

---

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Orsa kommun att vid vite av 500 000 kr **senast den 4 september 2015** vidta nedanstående åtgärder avseende det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå.

- Genomföra det planerade systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå som består av planering, uppföljning och utveckling av utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska vara inriktat mot att de nationella målen uppfylls. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras (4 kap. 3 §, 5 § och 6 § skollagen).

Föreläggandet gäller omedelbart.

De vidtagna åtgärderna ska senast **den 4 september 2015** skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Skolinspektionen erinrar om att Orsa kommun enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Även om kommunen ges viss tid att rätta till bristerna har kommunen fortfarande det fulla ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna. Skolinspektionen förutsätter därför att Orsa kommun snarast vidtar åtgärder för att rätta till bristerna.

Om Orsa kommun inte följer detta föreläggande kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet.

### Skäl för beslut

---

#### Bakgrund

Skolinspektionen har en pågående tillsyn av Orsa kommun sedan våren 2012 och har därefter vid flera tillfällen påtalat vikten av att vidta nödvändiga åtgärder. Skolinspektionen har förelagt kommunen att avhjälpa brister avseende uppföljning och utveckling av utbildningen. Som en del i uppföljningen av

tidigare fattade beslut genomförde Skolinspektionen kompletterande tillsynsbesök i kommunen i mars 2013, i januari 2014 samt i juni 2014. Skolinspektionens tillsyn visar på allvarliga brister i Orsa kommun när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Orsa kommun har inte lyckats med att skapa former för ett dokumenterat och systematiskt kvalitetsarbete. Orsa kommun förelades, vid vite av 500 000 kr, att avhjälpa bristerna genom att vidta åtgärder samt att redovisa åtgärderna för Skolinspektionen senast den 2 februari 2015.

Orsa kommun redogjorde i skrivelse den 29 januari 2015 för de åtgärder som vidtagits med anledning av Skolinspektionens föreläggande.

### **Motivering**

Skolinspektionen konstaterar inledningsvis, med utgångspunkt från den senast inkomna skrivelsen, att Orsa kommun vidtagit flera åtgärder för att komma tillrätta med de konstaterade bristerna i beslutet den 2 oktober 2014.

Uppföljningen visar att kommunen tagit fram och påbörjat implementering av ett systematiskt kvalitetsarbete gällande alla nivåer inom de olika verksamheterna. Orsa kommun har till Skolinspektionen redovisat en plan för hur det systematiska kvalitetsarbetet framgent ska bestå av planering, uppföljning och utveckling av utbildningen.

Skolinspektionens uppföljning visar dock att huvudmannen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att anses ha följt föreläggandet. Skälen härtill, liksom en redogörelse för de brister som Skolinspektionen anser kvarstår i verksamheten, lämnas nedan.

#### *Ledning och utveckling av utbildningen*

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete genom att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Av förarbeten till skollagen framgår bl.a. följande. Arbetet med att utveckla verksamheten är en process där analys och värdering bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut och åtgärder för förbättring. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetsarbete med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och

styrning av verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 304). Vidare framgår att kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen till exempel betygsstatistik och resultat i förhållande till nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten. Som exempel kan nämnas behovet av att analysera variationer mellan skolors resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning. Även huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheterna bör analyseras särskilt (prop. 2009/10:165 s. 306).

Enligt Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet (SKOLFS 2012:98) innebär systematiskt och kontinuerligt att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman och varje skolenhet måste därför hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet. Utgångspunkten är alltid densamma, att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

Orsa kommun har under åren 2012-2015 vidtagit åtgärder i syfte att skapa en struktur för att följa upp och utveckla verksamheten. Trots det har man inte fått kvalitetsarbetet att fungera. Den i januari 2015 inkomna redovisningen ger en tydlig bild av hur uppföljningen är tänkt att framgent fungera. Den ingivna redovisningen från Orsa kommun beskriver emellertid till allra största delen planerade åtgärder. Planen är ännu inte omsatt i praktiken och någon redogörelse av vidtagna åtgärder och eventuella resultat för den egna verksamheten återfinns inte, vilket innebär att det fortfarande saknas ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete i kommunen. Kommunen saknar därmed verktyg för att säkerställa att verksamheterna bedrivs utifrån kraven i skollagen och andra författningar. Utan ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete är det inte möjligt för kommunen att analysera vad som påverkar och orsakar resultaten. Det är inte heller möjligt att utifrån en analys vidta nödvändiga åtgärder för att öka elevernas måluppfyllelse samt garantera kommunens elever kvalitét och likvärdighet i utbildningen vid de olika enheterna.

Att det saknas ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete bestående i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen är särskilt allvarligt då nationell statistik visar att elevernas kunskapsresultat sedan läsåret 2010/2011 legat klart under motsvarande nivå för riket. Närmare var tredje elev lämnade till exempel läsåret 2013/2014 grundskolan i Orsa kommun utan fullständigt betyg.

Sammanfattningsvis visar utredningen att det systematiska kvalitetsarbetet i Orsa kommun brister. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och huvudmannen föreläggs därför att avhjälpa bristerna.

### **Författningsstöd**

4 kap. 3 §, 5 § och 6 § skollagen

### **Vitesföreläggande**

Skolinspektionen får enligt 26 kap. 10 § skollagen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Ett föreläggande får enligt 26 kap. 27 § skollagen förenas med ett vite.

Skolinspektionen har i beslut den 2 oktober 2014, vid ett vite om 500 000 kr förelagt Orsa kommun att åtgärda brister som kommunen på nytt genom detta beslut föreläggs att åtgärda. Enligt beslutet skulle Orsa kommun redovisa vidtagna åtgärder senast den 2 februari 2015. Med hänsyn till att kommunen vid de denna tidpunkt presenterat en plan för att komma tillrätta med bristerna avstår Skolinspektionen från att begära utdömande av vite.

Orsa kommun uppfyller ännu inte de krav som följer av de författningar som gäller för verksamheten. Kommunen föreläggs därför att avhjälpa bristerna genom att vidta de åtgärder som beskrivits ovan. De brister som kunnat konstateras gällande det systematiska kvalitetsarbetet är av allvarligt slag och har pågått under en längre tid utan att Orsa kommun vidtagit tillräckliga åtgärder för att åtgärda bristerna. Konsekvensen av bristerna i det systematiska kvalitetsarbetet och avsaknaden av åtgärder utifrån en analys av resultaten, är att elevernas möjlighet att nå målen för utbildningen äventyras. Orsa kommun uppfyller därmed inte de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten.


Skolinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att Orsa kommun inte åtgärdat de allvarliga brister i kommunens systematiska kvalitetsarbete som Skolinspektionen påtalat i tidigare beslut trots att uppföljningen av beslutet pågått under närmare tre år. Skolinspektionen finner därför att föreläggandet ska förenas med vite.

Hur man överklagar, se bilaga 1.

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschef Tommy Lagergren, rättschef Marie Axelsson, enhetschef Katarina Håkansson, jurist Malin Norell och undervisningsrådet Anki Näckstam deltagit.



Ann-Marie Begler  
Generaldirektör



Sigbritt Gånander  
Föredragande

**Bilagor:**

**Bilaga 1**    **Överklagandehänvisning**

### **Överklagande av beslutet**

Skolinspektionens beslut om föreläggande med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ställs till Förvaltningsrätten i Stockholm, men ska skickas eller lämnas till Skolinspektionen, Box 23069 104 35 Stockholm.

Överklagandet ska ha kommit in till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas. De skäl som finns för ändring bör också anges. Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud.