

2014-10-02

Dnr 43-2011:4847

Orsa kommun

Föreläggande vid vite

efter tillsyn av Orsa kommun

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionen har en pågående tillsyn av Orsa kommun sedan våren 2012 och har därefter vid flera tillfällen påtalat vikten 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.

Den information som framkom vid dessa besök och efter begäran om kompletterande uppgifter visar på allvarliga brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Orsa kommun har inte lyckats med att skapa former för ett dokumenterat och systematiskt kvalitetsarbete. Barn- och utbildningsnämnden saknar information från de olika enheterna om resultat och måluppfyllelse. Barn- och utbildningsnämnden genomför inte heller systematiskt några egna undersökningar eller utvärderingar av särskilt utvalda områden. Utan en sådan uppföljning är det inte möjligt för kommunen att analysera vad som påverkar och orsakar resultaten. Det är heller inte 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 inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. 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. Nationell statistik visar att eleverna i Orsa kommun under ett flertal år har lämnat grundskolan med ett genomsnittligt meritvärde och en andel behöriga till gymnasieskolan som ligger betydligt under riksnittet. Resultaten för läsåret 2013/2014 visar att närmare var tredje elev i Orsa kommun lämnade grundskolan vårterminen 2014 utan godkända betyg i samtliga ämnen.

Skolinspektionen förelägger därför Orsa kommun att åtgärda bristerna. På grund av allvaret i de brister som föreligger och kommunens oförmåga att under lång tid avhjälpa dessa finner Skolinspektionen det nödvändigt att förena föreläggandet med ett vite.

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 2 februari 2015** avhjälpa påtalade brister genom att nedanstående åtgärder vidtas i enlighet med de ansvarsområden som pekas ut i författningarna.

- Bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå som består i 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.

Orsa kommun ska senast den 2 februari 2015 inkomma med en skriftlig redovisning av hur bristerna har åtgärdats och vilka åtgärder utifrån en analys av aktuella kunskapsresultat som har vidtagits. Till den skriftliga redovisningen ska Orsa kommun bifoga den dokumentation som Orsa kommun vill åberopa.

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

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.

Skolinspektionen kan tidigare än angivet datum begära att få ta del av arbetet med att åtgärda bristerna.

Skäl för beslutet

Bakgrund och utredning

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av skolverksamheten, (grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt kommunens ansvarstagande för förskola, fritidshem och vuxenutbildning) i Orsa kommun. Tillsynen genomfördes under våren 2012.

Beslut efter tillsyn Orsa kommun september 2012

Skolinspektionen fattade beslut den 14 september 2012 (dnr 43-2011:4847, bilaga 2). I beslutet konstaterades ett antal brister, bland annat i det systematiska kvalitetsarbetet samt vad gällde handläggningsrutiner. Kunskapsresultaten avseende genomsnittligt meritvärde, andel elever med godkända betyg i alla ämnen liksom andelen behöriga till gymnasieskolan hade sjunkit under flera år och låg vid tillsynstillfället år 2012 klart under motsvarande nivå för riket. För att komma tillrätta med dessa brister förelades Orsa kommun att förbättra sitt och skolornas kvalitetsarbete. Skolinspektionen begärde att Orsa kommun senast den 20 december 2012 skulle redovisa till Skolinspektionen vilka åtgärder som vidtagits för att rätta till bristerna. Kommunen inkom med en sådan redovisning den 27 december 2012.

Uppföljning december 2012 och mars 2013

Av huvudmannens skriftliga redogörelse den 27 december 2012 framgick att barn- och utbildningsnämnden för att komma tillrätta med bristerna beslutat om en ny struktur för sin skolpolitiska plattform samt om nya mål som bättre kopplades ihop med läroplanens struktur och mål. Nämnden planerade också att få till stånd en uppföljning där förskolechefer och rektorer under året skulle rapportera olika resultat till nämnden.

Den 27 mars 2013 genomförde Skolinspektionen ett uppföljningsbesök i kommunen. För att kunna bedöma om de vidtagna åtgärderna var tillräckliga begärde Skolinspektionen att Orsa kommun senast den 18 oktober 2013 skulle komplettera sitt svar med hur man följde upp verksamheten, vilka analyser som gjorts samt vilka åtgärder som framgent skulle vidtas för att eleverna i högre grad skulle uppnå kunskapskraven i läroplanen.

Uppföljning november 2013 och januari 2014

Orsa kommun kom in med en redovisning den 22 november 2013 samt kompletterade redovisningen den 30 december 2013. Skolinspektionen genomförde med anledning av kommunens redovisning ytterligare ett uppföljningsbesök i kommunen den 9 januari 2014. Skolinspektionen begärde därefter ytterligare kompletteringar och förtydliganden i form av dokumentationen av det syste-

matiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå i Orsa kommun. Enligt begäran skulle det av dokumentationen framgå en samlad bild utifrån uppgifter som kommit fram i de olika enheternas kvalitetsarbete samt andra uppgifter som var väsentliga för uppföljning och utveckling av utbildningen. Dokumentationen av kvalitetsarbetet skulle dessutom innehålla en analys av samt beslut om förbättringsområden. Redovisningen skulle vara Skolinspektionen tillhanda senast den 6 mars 2014.

Uppföljning maj och juni 2014

Kommunen begärde anstånd och inkom med en redovisning den 15 maj 2014. Ytterligare ett uppföljningsbesök genomfördes i kommunen den 12 juni 2014. Vid besöket intervjuades barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott samt barn- och utbildningschefen. De protokoll som upprättades vid detta besök kommunicerades med huvudmannen den 26 juni 2014. Huvudmannen har inkommit med synpunkter på dessa uppgifter den 1 juli och den 27 juli 2014. Synpunkterna var av redaktionell karaktär.

Inkommet material från barn- och utbildningsförvaltningen i Orsa kommun den 25 och 26 september 2014

Barn- och utbildningsförvaltningen i Orsa kommun inkom den 25 september med ett kompletterande material " Svar till Skolinspektionen Dnr 43-2011: 4847". Barn- och utbildningschefen anger att det svar som tidigare ingivits till Skolinspektionen hade omfattande brister och att barn- och utbildningsförvaltningen därför önskar komplettera tidigare ingivna svar med en utarbetad "Plan för systematiskt kvalitetsarbete". Planen har arbetats fram under sommaren av förvaltningschef och därefter varit ute på remiss till olika tjänstemän och rektorerna på skolorna samt en del av den pedagogiska personalen. Av dokumentet framgår att kvalitetsarbetet kommer att utvärderas vid nästa termins utgång. Den ingivna kompletteringen från barn- och utbildningsförvaltningen beskriver planerade åtgärder. Någon redogörelse av vidtagna åtgärder och eventuella resultat återfinns inte. Orsa kommun inkom den 26 september med bilaga 1 och bilaga 2 tillhörande Plan för systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 1 omfattar bland annat olika stödmaterial kring lektionsbesök, blanketter gällande omdömen och IUP och handlingsplaner för frånvarohantering, matematikutveckling etc. Bilaga 2 omfattar bland annat rutiner för klagomålshantering, delegationsordning etc.

Skolinspektionens bedömning

Utifrån de inkomna handlingarna och utredning i övrigt konstaterar Skolinspektionen sammanfattningsvis att Orsa kommun har allvarliga brister i sitt systematiska kvalitetsarbete.

Ledning och utveckling av utbildningen

Det finns brister i Orsa kommuns systematiska kvalitetsarbete. Orsa kommun ska därför säkerställa att följande åtgärder vidtas.

- Bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå som består i 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)

Motivering

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

bedrivs 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 2012-2014 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 redovisning som inkom den 15 maj 2014 utgörs av en verksamhetsplan för de kommande fem åren. Den är utarbetad av en arbetsgrupp bestående av skolans och förskolans olika professioner. Av planen framgår att den tar sin utgångspunkt i barn- och utbildningsnämndens vision och målsättningar. Planen är uppdelad i sex fokusområden; Inkluderande arbets- och förhållningssätt, Struktur, ansvar och uppgifter, Mäta, analysera, handla och sprida, Skapa goda förutsättningar, Elevens hälsa och förutsättningar samt Medarbetarens hälsa och förutsättningar. Under fokusområdet Mäta, analysera, handla och sprida finns bland annat angivet att en gång per kalenderår ska följande mätas: resultat på nationella prov, betygen, meritvärden, trivsel/välmående hos medarbetare samt trivsel/välmående hos barn/elever. Rapportering av resultaten ska enligt den inskickade verksamhetsplanen ske utifrån ett års- och kvalitetshjul och med hjälp av ett digitalt rapporteringssystem. Av intervju med barn- och utbildningschefen den 12 juni 2014 i Orsa kommun framgick att ett sådant års- och kvalitetshjul saknas och att det digitala rapporteringssystemet inte används. Skolinspektionen vill påpeka att ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivs kontinuerligt.

Av intervjuer med representanter för barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott och Orsa kommuns barn- och utbildningschef vid Skolinspektionens uppföljningsbesök den 12 juni 2014, framkom vidare att den till Skolinspektionen ingivna verksamhetsplanen inte är beslutad. Skolinspektionen vill särskilt påpeka att den här typen av beslut enligt 6 kap. 34 § kommunallagen inte kan delegeras. Nämndens arbetsutskott är informerade om innehållet men har enligt egen utsaga inte varit delaktiga i arbetet. Nämndens arbetsutskott uppgav vid Skolinspektionens intervju att verksamhetsplanen till stora delar måste omarbetas och vidareutvecklas innan den kan anses utgöra en grund för utvecklandet av ett systematiskt kvalitetsarbete gällande barn- och utbildningsnämndens verksamheter. Skolinspektionen bedömer att det av verksamhetsplanen inte går att utläsa rutiner och strukturer för hur kvalitetsarbetet i Orsa kommun bedrivs, vilket bekräftas av barn- och utbildningschefen vid intervju den 12 juni.

Den 25 september inkom Orsa kommuns barn- och utbildningschef med en komplettering bestående av en utarbetad "Plan för systematiskt kvalitetsar-

bete,”. Planen beskriver vilka områden som framgent ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Redogörelse för vidtagna åtgärder liksom eventuella resultat av vidtagna åtgärder saknas. Hur kvalitetsarbetet ska dokumenteras framgår inte tydligt.

Skolinspektionen kan dels utifrån vad som framkommit vid intervjuer dels utifrån studier av dokument konstatera att det på huvudmannanivå saknas systematiska redovisningar av kunskapsresultat liksom andra uppföljningar av enheternas arbete och resultat. Representanterna för barn- och utbildningsnämnden uttalar i intervju att de är medvetna om att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå brister. En bidragande orsak uppger representanterna vara att barn- och utbildningsnämnden har stora svårigheter att från de enskilda enheterna få efterfrågade underlag, resultat och därtill kopplade analyser. Förvaltningen genomför inte heller några egna systematiska undersökningar eller utvärderingar av utvalda områden.

Den i september 2014 insända kompletteringen ger delvis en bild av hur uppföljningen är tänkt att fungera, men det finns ingen beskrivning av att planen har omsatts i praktiken. Det saknas således fortfarande ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete i kommunen.

De ovan redovisade bristerna handlar inte enbart om otillräcklig dokumentation av kvalitetsarbetet utan avspeglar främst avsaknad av uppföljning och analys i praktiken. Den avsaknad av insyn i verksamheten som det bristfälliga systematiska kvalitetsarbetet gett upphov till innebär att kommunen saknar möjligheter att sätta in nödvändiga åtgärder för att utveckla utbildningen i syfte att höja måluppfyllelsen. Kommunen saknar alltså verktyg för att säkerställa att verksamheterna bedrivs utifrån kraven i skollagen och andra författningar.

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.

Författning

4 kap. 3, och 5-6 §§ 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.

Orsa kommun uppfyller inte de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Orsa kommun föreläggs därför att avhjälpa bristerna genom att vidta ta de åtgärder som beskrivits ovan.

Orsa kommun har inte åtgärdat de allvarliga brister i kommunens systematiska kvalitetsarbete som Skolinspektionen påtalat i tidigare beslut trots att uppföljningen av beslutet pågått i två 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, tf avdelningsjurist Tove Björnheden, enhetschef Katarina Håkansson och undervisningsrådet Anki Näckstam deltagit.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Sigbritt Gålhander
Föredragande

Bilagor:

- Bilaga 1 Överklagandehänvisning
- Bilaga 2 Beslut efter tillsyn av Orsa kommun

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.

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 dennes ombud.