

Tierps kommun

2015-06-24

Dnr 43-2013:4718

Föreläggande vid vite

efter tillsyn av Tierps kommun

Tillsyn i Tierps kommun

Beslut

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Tierps kommun att vid vite av 400 000 kr senast **den 2 november 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.

Tierps kommun ska senast den 2 november 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 Tierps kommun bifoga den dokumentation som kommunen vill åberopa.

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

Skolinspektionen erinrar om att Tierps 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 Tierps 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 beslut

Bakgrund och utredning

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av skolverksamheten, (grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt kommunens ansvarstagande för förskola, fritidshem och vuxenutbildning) i Tierps kommun. Tillsynen genomfördes under våren 2014.

Skolinspektionen fattade beslut den 6 maj 2014 (dnr 43-2013:4718, bilaga 2). I beslutet konstaterades ett antal brister i Tierps kommuns systematiska kvalitetsarbete, kommunens rutiner för att utöva tillsyn över enskilda förskolor samt bristande likvärdighet i utbildningen.

Kunskapsresultaten avseende genomsnittligt meritvärde, andel elever med godkända betyg i alla ämnen liksom andelen behöriga elever till gymnasieskolan hade huvudsakligen stigit de senaste åren men hade återigen sjunkit vid tillsynstillfället och låg klart under motsvarande nivå för riket. Nästan var tredje elev i grundskolan nådde inte kunskapskraven för lägst godkänt betyg i årskurs 9 år 2013. För att komma tillrätta med dessa brister förelades Tierps kommun att förbättra sitt och skolornas kvalitetsarbete. Skolinspektionen begärde att Tierps kommun senast den 12 september 2014 skulle redovisa till Skolinspektionen vilka åtgärder som vidtagits för att rätta till bristerna. Kommunen inkom med en sådan redovisning den 11 september 2014. Av huvudmannens skriftliga redogörelse den 11 september 2014 framgick att Tierps kommun vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med bristerna. Bland annat uppgav Tierps kommun att undervisningen för nyanlända elever skulle förändras, att rekrytering av studiehandledare pågick samt att rektorerna fått i uppdrag att anställa rätt personal så att undervisning i svenska som andraspråk kunde ges.

Den 11 december 2014 genomförde Skolinspektionen ett uppföljande besök i Tierps kommun för att granska i vilken utsträckning kommunen har kommit tillrätta med bristerna. Efter besöket konstaterade Skolinspektionen att bristerna, trots kommunens redovisning, kvarstod och att det inte utan kompletterande uppgifter gick att göra en bedömning av huruvida de vidtagna åtgärderna skulle komma att åtgärda bristerna. I uppföljningsprotokoll den 6 februari 2015 ålades Tierps kommun att inkomma med en kompletterande redovisning av åtgärder, framför allt avseende det systematiska kvalitetsarbetet, och Tierps kommun inkom med en sådan redovisning den 18 mars 2015.

Tierps kommun har i redovisningen bland annat inkommit med en plan för systematiskt kvalitetsarbete 2014/2015 som avser Högbergsskolan och vuxenutbildningen i Tierps kommun. Vidare har huvudmannen inkommit med en beskrivning av ett så kallat årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet och en

kortfattad beskrivning av hur det systematiska kvalitetsarbetet för förskolan och skolan ska gå till samt en mall som kan användas i det systematiska kvalitetsarbetet. Denna mall har dock inte använts för någon annan verksamhet än ovan nämnda Högbergsskolan och vuxenutbildningen. I redovisningen ingick också svar på de frågor Skolinspektionen ställde i sitt uppföljningsprotokoll den 6 februari 2015.

Motivering

Skolinspektionen bedömer inledningsvis att Tierps kommun har vidtagit åtgärder avseende bristen på likvärdig utbildning och tillsyn över pedagogisk omsorg som konstaterades i beslut avseende Tierps kommun den 6 maj 2015 (dnr 43-2013:4718). Nedan redogörs närmare för den brist som fortfarande kan konstateras.

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 av utbildningen, 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 ut-

vecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

Tierps kommun har under tiden 6 maj 2014 till den 18 mars 2015 vidtagit åtgärder i syfte att skapa en struktur för att följa upp, analysera och utveckla verksamheten. Trots det kan Tierps kommun inte redovisa ett fungerande kvalitetsarbete avseende grundskolan och gymnasieskolan. Den redovisning som inkom till Skolinspektionen den 18 mars 2015 innehåller bland annat en plan för systematiskt kvalitetsarbete 2014/2015 som avser Högbergsskolan och vuxenutbildningen i Tierps kommun. Skolinspektionen bedömer att detta arbete har förutsättningar att fortsättningsvis uppfylla kraven på ett systematiskt kvalitetsarbete. För övriga verksamheter består redovisningen främst av planer för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas och en icke ifylld mall som skolenheterna kan använda sig av i sitt uppföljningsarbete. Tierps kommun beskriver att de eftersträvar en tydlig och enkel modell för kvalitetsarbetet och vilka fokusområden kommunen ska ha 2015.

Redovisningen saknar dock helt dokumenterad uppföljning och analys av de olika verksamheterna för läsåret 2013/14 förutom för Högbergsskolan och vuxenutbildningen. Uppföljning saknas både på skolenhetsnivå och på övergripande nivå avseende kommunens samlade utbildningsverksamhet trots att kommunen förelades att vidta åtgärder avseende det systematiska kvalitetsarbetet redan i maj 2014. Inte heller i något annat dokument återfinns en sådan uppföljning. Det saknas vidare av huvudmannen beslutade utvecklingsåtgärder för att förbättra verksamheten trots att kunskapsresultaten i årskurs 9 sjönk kraftigt vårterminen 2014, då endast 57 procent uppnådde kunskapskraven i samtliga ämnen och det genomsnittliga meritvärdet var 196 (jämförande motsvarande värden i riket på 77 procent respektive 215).

De ovan redovisade bristerna handlar inte enbart om otillräcklig dokumentation av kvalitetsarbetet utan avspeglar främst avsaknad av uppföljning och analys. 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. Trots att kommunen har tagit fram ett årshjul och mallar för kvalitetsarbetet så kan kommunen fortfarande inte visa hur kommunen säkerställer att verksamheterna bedrivs utifrån kraven i skollagen och andra författningar. Mot bakgrund av att kunskapsresultaten har sjunkit kraftigt mellan läsåret 2012/13 och 2013/14 så bedöms det än mer angeläget att kommunen snarast påbörjar ett systematiskt kvalitetsarbete som omfattar uppföljning, analys och utveckling av utbildningen.

Sammanfattningsvis visar utredningen att det systematiska kvalitetsarbetet i Tierps 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 ska enligt skollagen förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Trots föreläggande uppfyller Tierps kommun 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 eftersom endast drygt hälften av eleverna går ut grundskolan utan fullständiga betyg. Bristen har också funnits under en längre tid utan att Tierps kommun vidtagit tillräckliga åtgärder för att åtgärda bristen. Skolinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att Tierps kommun inte åtgärdat de allvarliga brister i kommunens systematiska kvalitetsarbete som Skolinspektionen påtalat i tidigare beslut. Skolinspektionen finner sammantaget skäl att förena föreläggandet med vite.

Hur man överklagar, se bilaga 1.

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschef Tommy Lagergren samt juristerna Malin Norell, Matilda Björlingson och Cindra Lindblom deltagit.

Tommy Lagergren
Avdelningschef

Anna Rydin
Föredragande

Bilagor:

- | | |
|-----------------|---------------------------------|
| Bilaga 1 | Överklagandehänvisning |
| Bilaga 2 | Beslut för Tierps kommun |

Bilaga 1

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.