



Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	4
Inledning	8
Bakgrund och motiv till granskningen	8
Syfte och frågeställningar	12
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	14
Huvudmannens styrning består främst av generella insatser	14
Granskade huvudmän tar i viss utsträckning reda på vilka kompensatoriska behov som finns	20
Flera huvudmän kan visa hur tilldelning av resurser påverkas av förhållanden på skolan	26
Utvecklingsområden	28
Avslutande diskussion	30
Referenser	38
Bilaga 1 – urval och metod	41
Bilaga 2 – referenspersoner	42
Bilaga 3 – bedömningsområden	43

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med Skolinspektionens övergripande rapporter är att presentera en nulägesbild av kvaliteten inom ett avgränsat område. Granskningarna gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Rapporterna innehåller även beskrivningar av väl fungerande inslag och framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet avser rapporten att vara användbar även för skolhuvudmän som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot enskilda skolhuvudmäns insatser för gymnasieskolan. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 26 skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka skolhuvudmän som granskats framgår i bilaga 1.

Projektledare och rapportskribent för kvalitetsgranskningen har varit Andreas Leo, Skolinspektionen i Lund.

Sammanfattning

En fullföljd gymnasieutbildning är avgörande för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. För att alla elever ska få likvärdiga förutsättningar att nå skolframgång i sin gymnasieutbildning är det avgörande att huvudmannen aktivt styr insatser för att kompensera för elevers olika förutsättningar. I vilken utsträckning eleverna klarar studierna skiljer sig dock åt mellan olika elevgrupper. Det är lägre sannolikhet att elever med låga meritvärden från grundskolan når gymnasieexamen. Utifrån statistiska mått går det att utläsa att elever som går i enskilda huvudmäns grundskolor har högre meritvärden samt kommer från hem med högre utbildningsbakgrund jämfört med elever i kommunala grundskolor. Men i gymnasieskolan är förhållandena delvis annorlunda. I enskilda huvudmäns gymnasieskolor finns en större spridning i elevernas meritvärde och en något högre andel elever med lägre meritvärde. Här syns inte heller samma skillnad i föräldrarnas utbildningsbakgrund jämfört med kommunala skolor. En slutsats är därmed att enskilda huvudmän inom gymnasieskolan har ett stort ansvar för att uppväga skillnader i elevers förutsättningar genom ett kraftfullt kompensatoriskt arbete.

I utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov och förutsättningar. Särskilt gäller en strävan att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta brukar kallas skolans kompensatoriska uppdrag. Såväl enskilda som kommunala huvudmän har ett ansvar att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevernas skilda förutsättningar och behov. Skolinspektionen har tidigare granskat kommunala huvudmäns styrning inom detta område och har nu granskat med vilken kvalitet enskilda huvudmän styr insatser för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar.

Vad Skolinspektionen granskat

Granskningen har riktats mot de kompensatoriska verktyg huvudmännen använder i sitt arbete för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar och i vilken utsträckning huvudmännen ser till att insatserna leder till avsedd effekt. Granskningen omfattar 26 enskilda huvudmän och datainsamlingen skedde framför allt genom digitala intervjuer under perioden oktober till december 2020. Materialet i granskningen består av dokumentation samt intervjuer med rektorer och representanter för huvudmännen.

Viktigaste iakttagelserna

Samtliga huvudmän som ingår i granskningen behöver i olika utsträckning utveckla sin styrning av det kompensatoriska arbetet i gymnasieskolan. Resultatet visar på svag styrning framför allt utifrån elevernas varierande förutsättningar. Flera huvudmän möter det kompensatoriska arbetet främst med generella insatser som riktas till alla elever. Därmed finns en risk att insatserna inte blir tillräckligt träffsäkra, samtidigt som många huvudmän inte har en uttalad avsikt att insatsen ska kompensera. Anpassningen till olika behov blir därmed inte tydlig.

Flera huvudmän använder generella insatser för alla elever men inte tydligt sådana som är riktade till elever som har svårt att klara målen

Tonvikt på forum som öppna studieverkstäder och läxhjälp

Vad erbjuder huvudmännen? Vi ser att många insatser handlar om läxhjälp, studieverkstäder och stödtimmar. Dessa erbjuds alla elever som själva förväntas komma och be lärare om hjälp. Det uppsökande arbetet mot eleverna har inte lika uttalat fokus. Likaså är inte riktade insatser lika vanliga och tydliga, utan många insatser är generella och vänder sig till alla elever. När det finns riktade insatser för elever i behov av stöd kan det till exempel handla om ökad bemanning, utökad undervisningstid för enskilda elever samt att förstelärare får ansvar för att utveckla undervisningen för vissa mindre grupper av elever som har behov av stöd.

De mer kraftfulla och träffsäkra insatserna är färre, vilket beror på att huvudmännen ofta inte tagit reda på vilka elevgrupper som behöver kompenseras och vilka behov dessa elever har.

Starkt fokus på att elever ska klara matematik medan andra ämnen inte uppmärksammas

I granskningen har vi sett ett mönster som visar att många stödinsatser handlar om att elever ska klara matematikämnet. Detta är positivt men samtidigt ser vi att insatser inte på samma sätt fokuseras på andra ämnen. En förklaring som ges är att elever väljer bort ämnen eftersom de kan nå examen utan dessa. Skolinspektionen menar att ett kompensatoriskt arbete måste vara inriktat på att elever ska klara samtliga delar inom examen och att fokus måste ligga på hela läroplanens mål.

Studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska potential används inte

Skolinspektionen ser att elevhälsan används som resurs i det kompensatoriska arbetet, till exempel för elever med motivationsproblem eller elever med hög frånvaro. Däremot nämns inte studie- och yrkesvägledningen som en kompensatorisk insats. Skolinspektionen menar att studie- och yrkesvägledningens potential för att stödja elever därmed inte synliggörs. Även studie- och yrkesvägledningen är en viktig resurs vid motivationsproblem som till exempel kan uppstå vid felval eller oro inför studieval. Många gånger behöver insatser som exempelvis utökad undervisningstid kombineras med insatser som har att göra med att stärka eleven inför framtidsval.

Vissa skillnader utifrån huvudmannens storlek och programutbud

Skolinspektionen ser att det finns skillnader mellan granskade större huvudmän med flera skolenheter och mindre med en skolenhet. Större huvudmän har ofta större bredd och variation i utbudet av insatser, något som ökar kvaliteten på arbetet. Vidare är målen för vad som ska uppnås tydligare hos större huvudmän. Vi kan se att sådana oftare har exempelvis kvalitetsutvecklare och utbildningsledare anställda som kan förstärka arbetet med stödinsatser. Det är problematiskt att elever i behov av stöd kan få färre insatser och mindre flexibilitet hos vissa mindre huvudmän. I vissa lägen ses en sårbarhet hos mindre huvudmän som kan gå ut över kvaliteten på det som elever behöver. Samtidigt menar Skolinspektionen att slutsatser relaterade till huvudmäns storlek ska dras med försiktighet då det också finns flera

mindre huvudmän som lyckas väl. En annan skillnad som granskningen iakttar är det programutbud som huvudmannen erbjuder. De huvudmän som endast erbjuder yrkesförberedande program har ofta insatser som riktas till alla elever, medan variationen är större när huvudmannen även ansvarar för studieförberedande program. En viss förklaring till detta resultat syns i kvaliteten på huvudmannens analys av kompensatoriskt behov.

Huvudmannens förväntningar på de kompensatoriska insatserna utgår från vaga målsättningar eller är allmänt hållna

Så gott som samtliga huvudmän kan inte tydligt visa på vilket sätt de kompensatoriska insatserna förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål. Även i de fall huvudmannen levererar riktade kompensatoriska insatser är deras förväntningar nästan uteslutande allmänt hållna och saknar konkreta mål. En vag målsättning bildar en svag länk i kedjan och huvudmännen skulle tjäna på att sätta konkreta och utvärderingsbara mål för att kunna se om insatserna ger effekt.

Huvudmännens analys omfattar sällan skolenheternas kompensatoriska behov

Huvudmännen sammanställer olika resultat men är sämre på att hitta relevanta orsaker till utfallet

Granskningen visar att merparten av de granskade huvudmännen gör svaga analyser av studieresultaten. Flera huvudmän konstaterar endast skillnader i resultat utan att söka orsakerna till dem. Det är också vanligt att huvudmän förklarar variationer i resultat med att eleverna inte är intresserade av vissa ämnen eller att de har bristande förkunskaper, något som främst bör ses som viktiga ingångsvärden för huvudmännens arbete. Granskningen visar att vissa huvudmän har rimliga och relevanta förklaringar till resultaten, exempelvis kopplat till undervisningens kvalitet eller till brister i centrala processer.

Elevernas behov och förutsättningar vägs sällan in i analysen

Det är få huvudmän som sammanställer och använder information om elevernas behov och förutsättningar när de identifierar kompensatoriska behov. Genom att relatera olika bakgrundsfaktorer till resultatutfall kan huvudmännen få ett bättre beslutsunderlag för riktade kompensatoriska insatser gentemot elevgrupper, program eller kurser. Detta är något som alltså granskningens resultat visar förekommer i begränsad omfattning.

Avslutande kommentar

Insatserna behöver bli mer kraftfulla

Skolinspektionen bedömer samlat att de kompensatoriska insatserna hos de granskade huvudmännen behöver bli tydligare och mer kraftfulla. Detta gäller inte minst mot bakgrunden av att merparten av skolenheterna i denna granskning har sämre studieresultat än genomsnittet. Det handlar också om att se det kompensatoriska uppdraget i relation till att enskilda huvudmän i genomsnitt har en lägre andel behöriga lärare, fler elever per lärare och fler elever per studie- och yrkesvägledare. Främst handlar det om att ett mer riktat arbete behöver utvecklas utifrån en analys av de specifika behoven. Det behövs också en större mångfald av insatser.

Likheter med tidigare granskning av kommunala huvudmän

Skolinspektionen gjorde en delvis liknande granskning av kommunala huvudmäns insatser år 2018. Skolinspektionen vill betona att granskningarna inte är jämförbara. Till exempel har vi inte haft jämförbara granskningsfrågor. Denna granskning har också gått djupare i sin analys av olika insatser.

Vi ser dock vissa likheter i att huvudmän ofta i sin styrning stannar på en övergripande nivå som rör alla elever. Såväl kommunala som enskilda huvudmän efterfrågar inte lika mycket information om det riktade och anpassade stödet till elever.

I granskningen av kommunala huvudmän ses en mer avvaktande hållning i styrningen. Gymnasieskolor betraktas som mer självständiga och det finns mer av en tradition att de är självstyrande, vilket kan försvåra styrkedjans funktion. Detta syns inte på samma sätt hos enskilda huvudmän. Det finns ofta en tätare dialog mellan huvudman och rektor. Att denna skillnad syns kan bero på huvudmännens olika ansvarsområden, där kommuner har att förhålla sig till fler verksamheter och då inte sällan lägger mera kraft på grundskolan. Nästan alla granskade enskilda huvudmän har endast ansvar för gymnasieskola.

Skolinspektionen menar samlat att de två granskningarna ändå måste ses som olika och tolkas i sitt eget sammanhang. Det viktiga är att det aktiva arbetet med kompensatoriska insatser måste stärkas för alla elever i gymnasieskolan.

Inledning

Idag påbörjar de flesta eleverna studier i gymnasieskolan, men en stor andel når inte målen för utbildningen.¹ Elever med högutbildade föräldrar lyckas generellt bättre än elever med lågutbildade, flickor lyckas bättre än pojkar och elever med utländsk bakgrund har generellt sämre resultat och genomströmning än gymnasieelever totalt sett. Genomströmningen är högre på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen, men lägst på introduktionsprogrammen.²

Huvudmannen för enskilda gymnasieskolor ska säkerställa att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.³ Det innebär bland annat att ta ansvar för att alla elever ges stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. Eftersom rektorn leder det pedagogiska arbetet vid skolenheten handlar huvudmannens ansvarstagande till stor del om att skapa ekonomiska och personella förutsättningar som gör det möjligt för rektorerna att organisera verksamheterna på ett bra sätt. Huvudmannen ska också stödja rektorerna i utvecklingsarbetet vid skolenheterna genom att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten i gymnasieskolan.

Bakgrund och motiv till granskningen

Huvudmannens kompensatoriska uppdrag kommer till uttryck på flera sätt i skollagen och är tätt sammanflätat med elevernas rätt till en likvärdig utbildning.⁴ I förarbetena till skollagen betonas att alla huvudmän måste erbjuda utbildning av sådan kvalitet att barn, ungdomar och vuxna får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål och att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar.⁵ Mer specifikt anger skollagen att utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov och att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶ I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de elever som har sämre förutsättningar. I förarbetena tydliggörs att huvudmännen har ett ansvar att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevers skilda förutsättningar och behov.⁷

Flera studier har visat att elever med mindre privilegierad familjebakgrund⁸ i större utsträckning går ut grundskolan med sämre resultat och att familjebakgrunden,

¹ Nästan en fjärdedel (23,4%) av de elever som började nationellt program 2016 nådde inte examen 2019. Med introduktionsprogrammet inkluderat är andelen som inte når examen än större, en tredjedel (33,7%).

² Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 165 ff.)

³ 2 kap. 8 § skollagen

⁴ 1 kap. 4 och 9 § skollagen; prop. 2009/10:165, s. 222.

⁵ Prop. 2009/10:165, s. 203.

⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

⁷ Prop. 2009/10:165, s. 221 f.

⁸ Socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

framför allt andelen elever med utländsk bakgrund, under senare tid fått ökad betydelse för elevernas studieresultat.⁹ Att gå ut grundskolan med svaga studieresultat innebär i sin tur en ökad risk att inte klara av gymnasiestudierna.¹⁰ En fullföljd gymnasieutbildning är dock avgörande för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället men skillnaderna i skolresultat utifrån elevernas bakgrund återfinns även på gymnasienivå.¹¹ För att eleverna oavsett bakgrund ska få likvärdiga förutsättningar att nå skolframgång i sin gymnasieutbildning är det avgörande att huvudmännen utför ett gott arbete för att kompensera för elevernas sämre förutsättningar. Den ökade skolsegregationen ställer dessutom idag stora krav på att huvudmännen genomför tillräckligt kraftfulla kompensatoriska insatser riktade till de skolor som har stora behov.

En fortsättning på 2018 års granskning av kommunala huvudmän

Skolinspektionen genomförde 2018 en granskning av hur *kommunala huvudmän* styr gymnasieskolan med fokus på bland annat det kompensatoriska uppdraget.¹² Denna granskning inriktas mot att kvalitetsbedöma hur *enskilda huvudmän* arbetar för att styra och stödja det kompensatoriska uppdraget på gymnasieskolan.

Urvalet för denna granskning är de enskilda huvudmän som bedöms ha större risk för svag styrning av det kompensatoriska uppdraget. Huvudmännen i urvalet har över tid haft en stor andel elever som inte tar gymnasieexamen samtidigt som merparten huvudmän även har en relativt stor andel elever med sämre förutsättningar¹³ och som därmed sannolikt också har mer stödbehov.

Problembild, tidigare granskningar och forskning

Risk att huvudmän inte vidtar insatser för elever med större behov

Elever med låga betyg från grundskolan klarar sig ofta sämre på gymnasieskolan. Dessa elever kommer ofta från hem där föräldrarnas utbildningsnivå är låg. Elever med utländsk bakgrund klarar sig också sämre på gymnasieskolan.¹⁴ Elevsammansättningen varierar mellan skolform och huvudman. Elever i enskilda huvudmäns grundskolor har, mätt i andel elever med högutbildade föräldrar, bättre förutsättningar än elever i kommunala grundskolor.¹⁵ I gymnasieskolan syns inte samma skillnad i förutsättningar utifrån föräldrarnas utbildning.¹⁶ Däremot har enskilda huvudmän, jämfört med kommunala, en elevgrupp som har större variation mätt i

⁹ Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*; Skolverket (2019c) *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. I detta sammanhang bör påpekas att resultaten inte är entydiga, dock är det tydligt att elevers familjebakgrund överlag påverkar möjligheter att lyckas i den svenska skolan.

¹⁰ SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*.

¹¹ Skolverket (2019f) *Uppföljning av gymnasieskolan 2019*.

¹² Skolinspektionen (2018) *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

¹³ Mätt i andel elever som har utländsk bakgrund och andel elever med högutbildade föräldrar enligt Skolverkets databas, elevstatistik läsåret 2019–2020.

¹⁴ SOU 2016:77, *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*; SOU 2019:40; Skolverket (2019a) *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2019*.

¹⁵ Den genomsnittliga andelen elever vars föräldrar har en eftergymnasial utbildning var 67 procent för enskilda huvudmän och 56 procent för offentliga huvudmän under läsåret 2019/2020. Mönstret är liknande för läsåren 2018/2019 och 2017/2018.

¹⁶ Den genomsnittliga andelen elever, som läser på nationella program läsåret 2019/2020, med högutbildade föräldrar, var 51 procent för enskilda huvudmän och 53 procent för offentliga huvudmän. Mönstret är liknande för läsåren 2018/2019 och 2017/2018.

meritvärde från grundskolan. Enskilda huvudmän har också en något större andel elever med lägre meritvärde, med hänsyn tagen till det program dit eleverna sökt. Meritvärdet anses vara ett relevant mått som indikator på elevernas studieförutsättningar, samtidigt som socioekonomiska faktorer också kan vägas in vilket ökar precisionen i förutsägningar av sannolikheten att eleverna når examen.¹⁷

Det är därför viktigt att huvudmännen för gymnasieskolor, där många elever kan antas ha större utmaningar att klara studierna, har analyserat hur ovan nämnda bakgrundsfaktorer påverkar elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen. Utifrån sådana analyser behöver huvudmannen aktivt arbeta för att kompensera för elever med sämre förutsättningar.

Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete är en förutsättning för effektiv ledning och styrning av verksamheten.¹⁸ Skolinspektionens granskning av kommunala huvudmäns styrning av gymnasieskolan, med fokus på det kompensatoriska uppdraget, visade att flera huvudmän inte arbetade tydligt med centrala insatser för att uppväga skillnader mellan elever. I granskningen framkom att huvudmännens insatser för att förbättra elevers möjlighet att nå utbildningens mål var få och sällan utformade efter en analys av elevernas förutsättningar. Hos några av huvudmännen skedde över huvud taget ingen analys av gymnasieskolans utvecklingsbehov. Det förekom också att huvudmannen i sitt övergripande systematiska kvalitetsarbete endast höll sig informerad om gymnasieskolornas resultat. En orsak som lyfts fram i rapporten är bland annat att flera huvudmän tycks betrakta gymnasieskolorna som relativt självständiga. Det tycktes även som att flera huvudmäns fokus främst låg på grundskolan. Hos flera huvudmän var det ovanligt med insatser riktade till särskilda elevgrupper eller program baserat på identifierade behov. Beslut om stödjande åtgärder rörde även främst grundskolan.¹⁹

Otillräckligt stöd till elever med sämre förutsättningar i utbildningen

Elever som på olika sätt har sämre förutsättningar löper större risk för skolmisslyckande i gymnasieskolan och den yttersta konsekvensen av ett skolmisslyckande är avbrutna studier. Vid undersökningar om skälen till studieavbrott framkommer bristen på studiemotivation eller skoltrötthet som en återkommande förklaring när ungdomarna själva beskriver varför de avbrutit sina gymnasiestudier. Ungdomars rapporterade brist på studiemotivation har dock problematiserats i andra studier som framhåller att bristande motivation ofta är en konsekvens av brister i skolans arbetssätt eller sociala miljö och att det snarare är dessa brister som kan förklara studieavbrotten. Studier visar exempelvis att ungdomars låga studiemotivation ofta kan förklaras av att många har upplevt socialt utanförskap i skolan i form av mobbning eller diskriminering. Likaså kan undervisningens kvalitet ha upplevts som bristfällig eller har skolans personal inte kunnat ge dem tillräckligt pedagogiskt stöd eller stöd i skolans sociala sammanhang.²⁰

¹⁷ SOU 2020:33, *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 684ff samt 698

¹⁸ Prop. 2009/10:165, s. 304.

¹⁹ Skolinspektionen (2018) *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

²⁰ SOU 2016:77; SCB (2007) *Tema: Utbildning. Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*; Skolverket (2008) *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapsammansättning*; MUCF (2013) *10 orsaker till avhopp*; Lundahl et al. (2017) *No particular way to go*; Skolverket (2019d) *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan*.

Erfarenheter visar att en grundförutsättning för att motverka studieavbrott är att utreda och beakta elevens behov inte bara i skolsituationen utan även behov som sträcker sig bortom pedagogiskt stöd.²¹ En väl utvecklad elevhälsa och studie- och yrkesvägledning är viktiga resurser för att ge eleverna ett individbaserat stöd och för att ge stöd till alla elever genom förebyggande och främjande arbete. Flera studier pekar på den kompensatoriska potential dessa resurser har: de kan stärka elevernas studiemotivation och stödja dem i utbildningen så att skolmisslyckanden kan motverkas. Samtidigt visar studier att elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen inte i tillräcklig utsträckning används som strategiska resurser och att många elever som avbrutit sina studier upplevt att stödet från dessa varit otillräckligt.²²

Skolinspektionens tidigare kvalitetsgranskningar bekräftar bilden av att gymnasieskolor ibland inte i tillräcklig utsträckning utreder elevers behov av särskilt stöd. Likaså visar Skolinspektionens erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning att elevhälsans resurser många gånger inte i tillräcklig omfattning arbetar främjande och förebyggande.²³ Skolinspektionens granskning av 30 kommunala huvudmäns styrning av gymnasieskolan visar samtidigt att få huvudmän följde upp stödet till elever för att avgöra om det var tillräckligt och varierat. Granskningen visade på att en konsekvens av detta ofta blir att stödet som eleverna erbjuds blir mycket begränsat, att de insatser som genomförs är generellt utformade, eller att eleverna främst erbjuds stöd genom frivilliga stödugor.²⁴ En av orsakerna till att elever inte ges tillräckligt stöd i utbildningen kan vara otillräckliga resurser för elevhälsan och att skolans personal har svårt att samverka med elevhälsan när dennas personal inte alltid finns närvarande på skolan. Det kan också bero på ett synsätt hos skolpersonal eller huvudmän för gymnasieskolan som innebär att ansvaret för elevens motivation och att ta del av stöd anses ligga hos eleven själv.²⁵

Skolinspektionens granskning av studie- och yrkesvägledning på yrkesprogram visar att många av de 28 skolorna i den granskningen inte gav eleverna en bred studie- och yrkesvägledning av god kvalitet. I granskningen framkom att nästan hälften av huvudmännen inte följde upp skolornas arbete med studie- och yrkesvägledning över huvud taget. Vidare var det få av de granskade huvudmännen som analyserade elevernas behov av studie- och yrkesvägledning som underlag för beslut om olika åtgärder. I granskningen framkom även exempel på skolor där eleverna inte kände till eller aldrig hade träffat skolans studie- och yrkesvägledare. En slutsats i granskningen är att huvudmännen och skolorna inte tillräckligt beaktade den kompensatoriska potential som arbetet med studie- och yrkesvägledning har och hur det kan tjäna som en motivationshöjande faktor i undervisningen.²⁶

²¹ SKL (2018) *Studieavbrott. En fråga med konsekvenser långt utanför klassrummet. Plug In 2.0*. Stockholm; SKL (2015). *Plug In. Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott*.

²² SOU 2016:77; Olofsson et al. (2012). *Ungas övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder*.

²³ Skolinspektionen (2014) *Undervisning på yrkesprogram*; Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*; Skolinspektionen (2019a) *Regelbunden tillsyn – statistik 2018*.

²⁴ Skolinspektionen (2018).

²⁵ Skolverket (2014) *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning*, s. 10; SOU 2016:94, *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*; SOU 2017:35, *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*; SOU 2016:77; Olofsson et al. (2012).

²⁶ Skolinspektionen (2019b) *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan*.

Risk att personalresurserna inte motsvarar elevernas behov

Tidigare forskning visar att lärarens kompetens är den mest betydelsefulla resursen bakom elevers skolframgång.²⁷ Forskning och andra erfarenheter visar även att skolklimat, anknytning och förtroendefulla relationer till skolpersonal har stor betydelse för att motverka studieavbrott.²⁸ Brist på lärare med rätt kompetens samt stor omsättning bland de vuxna på skolan ger sämre förutsättningar för att bygga upp förtroendefulla relationer mellan lärare och elev, vilket riskerar påverka lärandet, anknytningen till skolan och möjligheterna att främja trygghet och studiero.

En aspekt som lyfts fram i spåren av en ökad skolsegregation är den kompensatoriska fördelningen av resurser. Flera studier har pekat på att det är vanligt att den kompensatoriska styrningen innebär tilldelning av en större mängd resurser. Däremot är resurserna sällan av högre kvalitet utan snarare tvärtom. Skolor som har en hög andel elever med sämre förutsättningar har oftare större lärartäthet men lärarnas kompetens och erfarenhet är ofta lägre på dessa skolor. Vidare är lärarberghörigheten lägre på fristående gymnasieskolor jämfört med kommunala gymnasieskolor.²⁹ Detta indikerar att på gymnasieskolor där många elever har större utmaningar finns en risk att personalens kompetens inte motsvarar elevernas behov.

Syfte och frågeställningar

Utifrån den problembild som beskrivs ovan riktas granskningen mot att utreda vilka kompensatoriska verktyg huvudmannen använder i sitt arbete för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar och i vilken utsträckning huvudmannen ser till att insatserna leder till avsedd effekt.³⁰

För att uppfylla granskningens syfte har följande frågeställningar använts:³¹

1. I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta och kraftfulla kompensatoriska insatser?
2. I vilken utsträckning har huvudmannen en god analys av skolenhetens kompensatoriska behov?

Granskningens genomförande

För att besvara frågeställningarna har Skolinspektionen genomfört digitala intervjuer med representanter för 26 enskilda huvudmän med en viss spridning över landet. Hos de flesta utvalda huvudmännen är andelen elever som uppnår gymnasieexamen lägre än genomsnittet för riket. Av de 26 huvudmän som ingår i granskningen har 17 en gymnasieskola, 4 har två skolor och 5 huvudmän har fler än 6 gymnasiala skolenheter (se bilaga 1). Granskningen genomfördes mellan oktober

²⁷ Björklund et al. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*; Hattie (2009) *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses realting to achievement*.

²⁸ Ekstrand (2015) *What it takes to keep children in school: a research review*; Skolverket (2019d); SKL (2018).

²⁹ Skolverket (2019c) SOU 2019:40; Skolverket (2019e) *TALIS 2018*; Kornhall & Bender (2018) *Ett söndrat land. Skolval och segregation i Sverige*; Skolverket (2019b) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19*.

³⁰ Det uttalade syftet är att granska kvaliteten i styrningen av det kompensatoriska uppdraget hos enskilda huvudmän där det finns en risk för ett svagare arbete.

³¹ Granskningens direktiv har frågorna i omvänd ordning. Frågeställningarna konkretiseras i bedömningsområden, se bilaga 3.

2020 och december 2020 med intervjuer av rektor/er och representanter för huvudmannen. Metoden med digitala intervjuer valdes för att anpassa tillvägagångssättet till rådande pandemisituation. Kvalitetsbedömningar utifrån bedömningsområden (se bilaga 3) har gjorts i en tregradig skala. Bedömningsgrunden för huvudmannens arbete har varit i vilken utsträckning de uppfyller Skolinspektionens kvalitetskriterier: ”i hög utsträckning”, ”i flera delar (men utvecklingsområden finns)” och ”i låg utsträckning”. Mer information om granskningens genomförande finns i avsnittet om utvecklingsområden och i bilaga 1.

Begreppsförklaring

Granskningens fokus ligger på skolhuvudmäns styrning och stöd för att särskilt förbättra utbildningen för elever med sämre förutsättningar. Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete är en förutsättning för effektiv ledning och styrning av verksamheten och i detta utgör det kompensatoriska uppdraget en betydelsefull del. Utifrån huvudmannens analys av verksamheten riktas insatser mot att utveckla hela verksamheten men också mot elever med sämre förutsättningar. I granskningen används begreppet utvecklingsinsatser främst för övergripande insatser som syftar till att utveckla verksamheten som helhet, medan begreppet kompensatoriska insatser används när huvudmannen beslutar om riktade insatser för att förbättra utbildningen för elever som har sämre förutsättningar.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I detta kapitel redogör vi först för det område där Skolinspektionen ser störst behov av utvecklingsarbete, nämligen när det gäller att genomföra och rikta insatser till elever som har sämre förutsättningar (kompensatoriska insatser). Kapitlet har tre delar: om huvudmannens kompensatoriska insatser, om huvudmannens analys av kompensatoriskt behov och om huvudmannens tilldelning av resurser. Avslutningsvis följer ett avsnitt om identifierade utvecklingsområden.

Huvudmannens styrning består främst av generella insatser

Skolinspektionens samlade bild av de granskade huvudmännen visar att relevanta och kraftfulla insatser, specifikt riktade till elever med sämre förutsättningar, sker i alltför begränsad omfattning. I stället handlar arbetet om breda generella insatser, som av huvudmännen antas ha uppvägande effekt även för den specifika målgruppen. Det handlar om otydliga eller svepande formuleringar av vad huvudmännen vill uppnå med arbetet. Det handlar slutligen om alltför begränsad uppföljning av arbetet vilket innebär att huvudmännen har svårt att beskriva vilka effekter åtgärderna har för specifika grupper av elever. Även om det i granskningen finns exempel på huvudmän som använder olika kompensatoriska verktyg på ett mer ändamålsenligt sätt är den allmänna bilden som framträder att flertalet huvudmän i granskningen har en svag styrning i arbetet med att rikta insatserna tydligare efter behoven.

En otillräcklig styrning av insatser riskerar att inte kompensera för elevgrupper med störst behov

En effektiv kompensatorisk styrning bygger på att rikta insatser till de elever som har störst behov av dem, de elever som har sämre förutsättningar, och att insatserna är väl valda utifrån konstaterade behov. Kort sagt, att insatserna är träffsäkra och kraftfulla. En felaktigt utformad insats kan till och med motverka sitt syfte: mer undervisningstid skulle kunna vara en insats som innebär alltför höga krav och i stället för motivation leder till att eleven tappar lusten och uteblir. Insatsen riskerar då att ge motsatt effekt.

I granskningen framkommer att mer än hälften av de granskade huvudmännen har svagheter i sitt arbete med insatser som är träffsäkra, kraftfulla eller relevanta, vilket sammantaget leder till att de granskade huvudmännens arbete för att vidta relevanta och kraftfulla kompensatoriska insatser i låg utsträckning når upp till Skolinspektionens kvalitetskriterier. I huvudsak är insatserna riktade till alla elever och riskerar därmed att inte verka kompensatoriskt, i det att de inte riktas mot elever med sämre förutsättningar. I granskningen ser vi att huvudmännens svaga riktade arbete kan kopplas till att de inte tydligt nog baserar insatserna på en analys och

inte heller identifierar elevgrupper med sämre förutsättningar samt vilka behov gruppen eller grupperna har.³²

Huvudmännen arbetar ofta med insatser som riktas till alla elever, eller med kompetenshöjande insatser till hela personalgruppen. Vi har i granskningen sett att många huvudmän beslutat om åtgärder som exempelvis Skolverkets kompetensutveckling i matematikdidaktik (tidigare kallad Matematiklyftet) och Läslyftet i skolan för lärare i alla ämnen och skolformer. Vidare beslutar gärna huvudmän om insatser som exempelvis kompetensutveckling i klassrumsledarskap, lektionsdesign, ämnesstruktur, planering av lektioner och betyg och bedömning. Dessa insatser handlar i stort om att utveckla verksamheten och förbättra undervisningen för alla elever.

Det är vanligt att huvudmännen hävdar att dessa övergripande insatser hjälper alla elever, även de som har sämre förutsättningar. Vidare ses insatserna som nödvändiga för personalgruppen och motiveras med att de på sikt ska öka elevernas måluppfyllelse. Flera huvudmän i granskningen anger att insatser har en kompensatorisk effekt: exempelvis kan kompetensutveckling gällande anpassningar i klassrummet främst anses gynna de elever som har störst behov av anpassningar. Ett annat exempel handlar om hur klassrumsledarskap ger bättre studiero vilket särskilt gynnar elever med sämre förutsättningar. Huvudmännens resonemang kan givetvis stämma – generella insatser kan ha god effekt även för målgruppen med sämre förutsättningar. Granskningen visar dock att huvudmännens uppföljningsarbete är svagt och flertalet huvudmän har ingen tydlig bild av huruvida insatserna ger den effekt som antas. Utan tydliga belägg riskerar huvudmännens antaganden bli gissningar och styrningen därmed svag vad gäller träffsäkra insatser.

Vagt inriktade insatser som inte alltid träffar rätt

Det finns vidare exempel på insatser på skolnivå som är mer eller mindre frivilliga för eleverna och som huvudmannen generellt ger utrymme för. Det kan handla om läxhjälp, studieverkstäder, studiegrådstid och stödtimmar, dit elever förväntas komma självmant och be lärare om hjälp. Sådana insatser riktas även till de elever som vill nå längre i sin kunskapsutveckling och få högre betyg, men flera rektorer menar att insatserna är tänkta för en specifik elevgrupp och kan betraktas som kompensatoriska. Att huvudmannen frigör tid och kompetens för att eleverna ska ges stöd och stimulans är givetvis lovvärt, men risken finns att stödet inte når de som behöver kompenseras utifrån deras respektive förutsättningar. I granskningen finns dock flera exempel där rektor och lärare styr resursen tydligare mot de elever som har sämre förutsättningar vilket förbättrar möjligheten att insatsen ska verka kompensatoriskt.

Såväl stora huvudmän med flera skolenheter som mindre huvudmän med en eller två skolenheter beslutar ofta om insatser som riktas till hela elevgruppen. Vidare syns att huvudmän som driver utbildning på endast yrkesförberedande program ofta riktar insatser till alla elever. De huvudmän som har studieförberedande program beslutar ofta om fler insatser, både riktade till alla elever och till elever med sämre förutsättningar. Exempel på det sistnämnda kan vara insatser i lektionsdesign för hela skolenheten tillsammans med tvålärarskap i matematik för en specifik grupp elever, i syfte att förbättra deras möjligheter att nå målen. När huvudmannen använder flera olika typer av insatser, dels för hela elevgruppen, dels för

³² Se avsnitt "Granskade huvudmän tar i viss utsträckning reda på vilka kompensatoriska behov som finns" på sidan 20.

mindre grupper av elever, ökar chanserna för att insatserna ska verka för de elever som har störst behov.

Riktade insatser ökar elevernas möjlighet att lyckas

I granskningen finns även exempel på insatser som är riktade mot specifika elevgrupper med sämre förutsättningar. I dessa fall har huvudmannen tagit reda på vilka grupper av elever eller områden i verksamheten som behöver förstärkas. Huvudmannen har också sett till att det finns resurser för en kompensatorisk styrning (mer om detta nedan).

I granskningen framkommer att knappt hälften av de granskade huvudmännen i någon utsträckning även arbetar med insatser som riktas specifikt mot de elevgrupper som visat sig ha sämre förutsättningar att nå målen för utbildningen. Genom granskningsresultatet kan Skolinspektionen konstatera att enskilda huvudmän med flera skolenheter ofta har ett starkare riktat arbete med insatser jämfört med huvudmän med en skolenhet. Detta visar sig bland annat genom att Skolinspektionen riktar färre kommentarer om utvecklingsbehov inom området riktade insatser till huvudmän med fler än en skolenhet.

I flera fall disponerar dessa huvudmän över insatser från olika nivåer (koncern, huvudman, rektor, lärare) samt riktade mot flera olika elevgrupper. Huvudmännen har gemensamt att de, i sin analys av verksamheten, ansträngt sig för att identifiera grupper av elever med sämre förutsättningar eller program och kurser där elever med sämre förutsättningar har låg måluppfyllelse. En av de vanligaste åtgärderna är att utöka undervisningstiden i en kurs eller för en grupp elever. En annan ofta förekommande insats är att rikta lärarkompetens mot en grupp elever eller ett ämne, exempelvis genom att låta förstelärare driva utvecklingen av undervisningen i ämnet. Ett sådant styrningsuppdrag påverkar flera lärares undervisning och gör att det finns forum för att diskutera hur undervisningen kan stärkas för elevgrupper med sämre förutsättningar. Granskningen visar även på huvudmän som förstärker det pedagogiska stödet för elever med sämre förutsättningar, exempelvis genom ett tvåläraresystem eller genom att dela in eleverna i mindre undervisningsgrupper. En sådan insats kräver riktade resurser och ger ofta goda effekter. Flera huvudmän i granskningen förstärker elevhälsan genom att utöka personalresurserna, främst för specialpedagog och kurator, för att möta elevernas behov av insatser.

Vidare anger flera huvudmän att elever har behov av närvarofrämjande insatser. Inte sällan riktas dock sådana insatser mot alla elever, men det finns också goda exempel på hur insatserna riktas mot specifika elevgrupper. Huvudmän anger att de närmare studerat orsaker till frånvaro, grupperat svaren och sedan riktat insatser mot dessa elever, bland annat genom kurativa och pedagogiska insatser i form av samtal och anpassade, individuella undervisningssituationer.

Huvudmännens förväntningar på insatserna är endast allmänt hållna

För att en kompensatorisk styrning ska ha effekt behöver insatser ges en tydlig målsättning och en förväntan om ett förbättrat resultat för den grupp elever som insatserna riktas mot.

I granskningen framkommer att så gott som samtliga granskade huvudmän inte tydligt kan visa på vilket sätt de kompensatoriska insatserna förväntas bidra till att elever med sämre förutsättningar når utbildningens mål. Skolinspektionen har i denna del identifierat en betydande utvecklingspotential hos huvudmännen. Att huvudmännen vill att samtliga elever når målen är bra, men eftersom alla elever

inte gör det, borde huvudmännen kunna utforma tydligare förväntningar gällande denna grupp elever och tillse att utvärderingsbara insatser riktas mot dem. Det handlar inte om att skapa egna målsättningar utan om att fördjupa de nationella målen till verksamhetsnära kvalitetsmål.

Även om vi i granskningen får flera exempel på när kompensatoriska insatser sätts in har huvudmannen nästan uteslutande en allmänt hållen förväntan rörande dessa insatser, nämligen att uppnå en högre grad av måluppfyllelse. Nästan samtliga huvudmän i granskningen anger att de vill öka andelen elever som når examen och har detta som målsättning för sina kompensatoriska insatser. Huvudmännen saknar dock konkreta mål för vad de vill uppnå med insatserna, exempelvis mål för en viss grupp elevers resultat i ett visst ämne där specifika insatser sätts in. Däremot uppger huvudmännen att målsättningen ligger inom ramen för de nationella målen. Samtidigt anger ansvariga för yrkesförberedande utbildningar även anställningsbarhet som ett viktigt mål för utbildningen. Med övergripande målsättningar finns risk att huvudmannen missar uppenbara kompensatoriska behov och att elever med sämre förutsättningar inte ges tillräckligt stöd. Exempelvis syns, hos flera huvudmän, lägre genomströmning och lägre måluppfyllelse i kurser som inte är yrkesanknutna. Vidare syns lägre måluppfyllelse i kurser som inte behövs för examen, något som huvudmän uppger beror på att elever siktar in sig mot examen och väljer bort kurser. Huvudmän berättar även om andra mål som de har för utbildningen, som att ge eleverna en meningsfull utbildning, göra dem redo för ett yrke, se till att eleverna ska må bra och ha en trygg tillvaro under sin skolgång. Alla dessa målsättningar är viktiga och huvudmännen följer upp målen i form av enkäter och utvärderingar.

Ett vanligt uttalande från huvudmännen är att insatser följs upp, men att de inte utvärderas mot uppsatta mål. Huvudmännen berättar att de har skolutvecklande avsikter för insatserna, men säger samtidigt att de inte angett något konkret mål för dem. Även när det gäller sådana mål som till exempel ökad närvaro, som de flesta huvudmännen stämmer av regelbundet, följs detta främst upp genom att mäta om andelen elever med hög frånvaro generellt minskat. Däremot utvärderas inte om insatsen gett avsedd effekt för en viss grupp elever eller ett önskat förändrat beteende hos eleverna, exempelvis att komma i tid till lektionerna. Övergripande insatser kan självklart stödja elever som har sämre förutsättningar, men om utvärderingen inte ger svar på hur en viss elevgrupp svarar mot en viss insats vet inte huvudmannen om den har någon direkt effekt.

Vad kännetecknar de huvudmän som lyckas väl med arbetet?

I granskningen ses exempel på hur huvudmän riktar insatser och sätter konkreta mål. I så gott som samtliga sådana fall har huvudmannen en utvecklad analys av elevernas behov och förutsättningar. Huvudmän berättar att de identifierat grupper som har sämre förutsättningar och riktat insatser utifrån deras behov. De ger exempel på hur de utifrån analysen formulerat konkreta mål. Det kan handla om förändringar i undervisningens utformning, med konkreta mål som följs upp med elevenkäter. Huvudmannen kan då se om insatsen ger effekt för en viss grupp elever. Det kan även handla om mål som huvudmannen ger rektor i uppdrag att följa upp: exempelvis kan huvudmannen ha angett riktade insatser i form av utökad lärarresurs för elever som läser på introduktionsprogram med konkreta mål om bättre resultat i ett specifikt ämne. Huvudmannen ger då rektor såväl resurser som inriktning på insatsen i form av elevgrupp och ämne, vilket skapar möjlighet att se tydliga effekter av insatsen.

I några fall nämner huvudmän att de genom specifika projekt riktar insatser mot elever, ämnen eller kurser där huvudmannen har konstaterat att det finns brister i elevernas förutsättningar eller i förutsättningarna för utbildningens genomförande. Projekten omfattar då också beskrivningar på vad som ska uppnås med insatserna. Exempelvis kan huvudmannen ange ett övergripande mål om ökad måluppfyllelse för samtliga elever, och även ange specifika del- och effektmål som de vill stämma av under projektens gång för att på så sätt kunna se om projektet gynnar även de elever som har sämre förutsättningar. Även här pekar huvudmannen ut riktningen och ger möjlighet att utvärdera om projektet gynnar elever med sämre förutsättningar.

I granskningen ser vi positiva exempel på riktat kompensatoriskt arbete, samtidigt som så gott som alla granskade huvudmän saknar en tydlig målsättning för de kompensatoriska insatser som utförs. Ett gott arbete kräver tydliga mål och att dessa mål är förankrade i verksamheten. I granskningen ser vi att det finns huvudmän som har förankrade intentioner för sina kompensatoriska insatser. Exempelvis finns huvudmän som satt specifika resultatmål i ett ämne där insatser genomförs för vissa elever. Vidare finns exempel där huvudmannen satt närvaromål kopplade till närvarofrämjande insatser för vissa elever. Ofta har dessa huvudmän även en utvecklad analys där insatser och mål blir tydligare. Ett samlat, strategiskt och riktat arbete ökar sannolikheten att de utförda insatserna leder till önskvärt resultat.

Få huvudmän gör en specifik uppföljning av de kompensatoriska insatserna

För att se om kompensatoriska insatser har tänkt effekt behöver huvudmannen systematiskt följa upp dem. *I granskningen framkommer att så gott som samtliga granskade huvudmän inte följer upp effekter av beslutade kompensatoriska insatser.* En förklaring till att så få huvudmän följer upp effekterna av insatserna är att de inte formulerat en tydlig målsättning för arbetet. Däremot syns i granskningen att många huvudmän har system inom sitt kvalitetsarbete med bestämda tillfällen då generella utvecklingsinsatser kan följas upp.

Huvudmannen har fungerande system för uppföljning av generella utvecklingsinsatser

Så gott som samtliga granskade huvudmän har ett utvecklat system för att följa upp sin verksamhet och de generella utvecklingsinsatser som genomförs men saknar samtidigt specifik uppföljning av de insatser som syftar till att särskilt stärka elever med sämre förutsättningar. De system som huvudmännen berättar om har utvecklats över tid och ingår som en del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Hur aktivt och löpande uppföljningarna görs skiljer sig dock mellan huvudmännen och granskningen visar att huvudmän med flera skolenheter och fler centrala resurser har en tätare systematisk uppföljning av skolenheternas resultat, ofta varje månad. Däremot har huvudmän med en skolenhet en mindre frekvent och något mer informell uppföljning, ofta förlagd kvartals- eller halvårsvis. Intervjuade rektorer uppger dock att de alltid kan kontakta eller få frågor från huvudmannen gällande beslutade utvecklingsinsatser. Gemensamt är även att rektorer rapporterar till huvudmännen i samband med uppföljningstillfällen eller på eget initiativ.

De huvudmän som granskats följer löpande upp generella utvecklingsinsatser som är framtagna i det systematiska kvalitetsarbetet. Insatserna som huvudmännen beskriver är framtagna för att utveckla verksamheten för alla elever och utan uttalat

fokus på att kompensera för elever med sämre förutsättningar. I granskningen hänvisar huvudmännen ofta till dessa generella utvecklingsinsatser inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete och likställer dem med kompensatoriska insatser. Vi ser att granskade huvudmän som endast följer upp generella utvecklingsinsatser sällan ser till den grupp som främst behöver förbättringen och att huvudmannen i sin analys av behov inte identifierat vilken grupp elever som specifikt behöver insatsen. Exempelvis kan en huvudman ha beslutat en insats beträffande kompetensutveckling inom lektionsdesign i syfte att nå bättre studiero. Huvudmannen följer upp med enkäter som mäter elevernas uppfattning om arbetsron i klassrummet, utan att se om en specifik grupp fått bättre förutsättningar, då denna grupp inte är identifierad i analysen. Ett annat exempel är när närvarofrämjande insatser följs upp med kontroller av samtliga elevers närvaro, utan att specifikt se om insatsen förbättrar för elever med sämre förutsättningar. Ett tredje exempel är när en huvudman beslutat om utbildning i betygsättning och bedömning bland annat i syfte att utveckla undervisningen för eleverna. Insatsen följs upp med enkäter, dock utan att särskilt studera hur vissa elevgrupper svarar.

Insatser som görs för enskilda elever, oftast extra anpassningar och särskilt stöd, följs ibland upp även av huvudmannen, särskilt om huvudmannen bara har en skolenhet och är mer involverad i skolenhetens dagliga arbete. Mer utpräglat kompensatoriska insatser återfinns också hos huvudmän som arbetar med riktade insatser och anpassningar på gruppnivå, vilka utvärderas i förhållande till prognoser som tagits fram. Exempelvis berättar en huvudman hur de vid skolstarten kan identifiera flera elever som har liknande språkstödjande behov, arrangera stödundervisning för dem och sedan följa upp och utvärdera mot ställda prognoser hur gruppen utvecklas mot målen.

Olika förklaringar till att de kompensatoriska insatserna inte följs upp

De granskade huvudmännen följer sällan upp effekten av kompensatoriska insatser. Detta gäller oavsett vilka program huvudmannen erbjuder och hur många skolenheter huvudmannen ansvarar för. Sammantaget visar dock granskningen att huvudmän som ansvarar för fler skolenheter har en tätare uppföljning av de kompensatoriska insatserna. På en övergripande nivå visar dock granskningen att de flesta granskade huvudmännen inte följer upp effekten av de kompensatoriska insatserna. Samtidigt visar granskningen att väldigt få av de granskade huvudmännen anger någon förväntad effekt av insatserna.

Flera huvudmän berättar att de inte angett några konkreta effektmål eller delmål för insatsen. Vidare förklarar huvudmännen att trots att de kompensatoriska insatserna inte följs upp enskilt så får de genom uppföljningen av studieresultat eller närvarograd indirekt reda på insatsens effekt. Huvudmännen säger vidare att uppföljning av kompensatoriska insatser är problematisk då det finns svårigheter att veta vilken insats som faktiskt ger effekt. Vidare säger de att de inte har någon kontrollgrupp att mäta mot då insatsen (ofta) riktas till alla elever.

I granskningen finns dock exempel på huvudmän som gör vissa ansträngningar för att följa upp beslutade kompensatoriska insatser. Detta sker exempelvis genom enkäter med specifika frågor, riktade frågor till rektor och lärare om insatsernas effekt, prognoser som gäller vissa grupper av elever och jämförelser mellan de skolenheter som de ansvarar för. Sådana exempel syns även hos huvudmän med en skolenhet, men bygger då främst på att huvudmannen beslutat om specifika insatser, exempelvis kopplat till studiero, där huvudmannen vill se förändring i en grupp elever. Uppföljningen sker då oftast genom observationer eller enkät.

I granskningen framkommer även uppföljning av insatser på individnivå. Flera huvudmän riktar insatser mot enskilda elever och detta syns framför allt hos de mindre huvudmännen med få elever. Såväl insatser som uppföljning skulle kunna kategoriseras som arbete med extra anpassningar och bygger på rektors och lärares kartläggningar av elevernas kunskaper samt behov och förutsättningar. I granskningen syns detta framför allt i de mindre skolenheterna där huvudmännen gärna betonar att individperspektivet genomsyrar skolenhetens arbete. Arbetet med extra anpassningar är centralt för att stödja enskilda elevers väg mot målen, och kompletterar kompensatoriska insatser för grupper av elever med sämre förutsättningar.

Granskade huvudmän tar i viss utsträckning reda på vilka kompensatoriska behov som finns

Nästan alla granskade huvudmän når inte upp till granskningens kriterier i alla delar när det gäller arbetet med att analysera vilket kompensatoriskt behov som finns i deras skolenheter. Det kan handla om att huvudmännen inte följer upp skillnader och variationer i resultat mellan elevgrupper, program, och kurser: de nyanserar inte resultatbilden för att identifiera behov. Men det handlar också om att huvudmännen inte anstränger sig tillräckligt för att söka samband mellan studieresultaten och elevernas behov och förutsättningar. Underlag om elevernas behov och förutsättningar, liksom underlag om särskilda delar av undervisningen, sammanställs men huvudmännen söker sällan samband i dessa underlag. Huvudmannens analys av kompensatoriskt behov blir därmed inte så precist, samtidigt som huvudmannen inte alltid stämmer av analysen mot skolenheternas förutsättningar. En risk i detta arbete är därför att huvudmannens beslutade insatser bygger på en alltför svagt utvecklad analys. Några av de granskade huvudmännen lyckas dock bättre med behovsanalysen och har därmed bättre möjligheter att lyckas med det kompensatoriska arbetet.

I detta avsnitt beskrivs därför hur granskade huvudmän arbetar för att komma fram till vilka elevgrupper eller behov av kompensatoriska insatser som finns. Kompensatorisk styrning bygger på en tydlig kartläggning av vilka elever som har sämre förutsättningar eller andra behov. Avsnittet är arrangerat för att belysa hur huvudmännen, genom att föra in olika underlag och aspekter i sitt analysarbete, kommer fram till vilka grupper som kan behöva kompenseras och på vilket sätt detta kan ske.

Sammanfattningsvis ser vi i granskningen att de flesta huvudmän har svagheter i sitt arbete med att analysera vilka kompensatoriska insatser som kan behövas. *Sammantaget når de granskade huvudmännen i viss utsträckning upp till Skolinspektionens kvalitetskriterier när det gäller deras arbete med att analysera skolenhetens kompensatoriska behov.*³³ Några av de granskade huvudmännen lyckas bättre i detta arbete, vilket ger dem en bättre och mer stabil grund för att ta fram

³³ 17 huvudmän bedöms bedriva ett arbete som i *flera delar* når upp till Skolinspektionens kvalitetskriterier, 8 huvudmän bedriver ett arbete som bedöms i *låg* utsträckning, och 1 huvudman bedöms i *hög* utsträckning nå upp till kriterierna.

relevanta insatser. Bland de som har en svagare analys syns flera huvudmän som endast erbjuder yrkesprogram.

Svag resultatanalys leder till otydlig grund för kompensatoriskt behov

En betydelsefull utgångspunkt för såväl ett systematiskt kvalitetsarbete som en styrning av kompensatoriska insatser är att genom analys av elevernas ingångsvärden, bakgrundsfaktorer och studieresultat undersöka och söka förklaringar till de skillnader och variationer i resultat som finns mellan skolenheter, program och grupper av elever. En svagt utvecklad analys förklarar troligen varför flera granskade huvudmän inte lyckas ta fram, genomföra och följa upp lämpliga kompensatoriska insatser.

De flesta granskade huvudmännen samlar in och utgår i sitt analysarbete från studieresultaten. *I granskningen framkommer dock att den absoluta merparten av de granskade huvudmännen har svagheter i sitt arbete med att analysera studieresultaten.* Den vanligaste orsaken till svagheter inom detta område är att huvudmännen förlägger förklaringen till sämre studieresultat till områden som de själva inte kan påverka. En annan orsak som syns i granskningen är att huvudmannens analys endast konstaterar variationer i resultat utan att söka förklaringar till resultaten.

Granskningen visar att huvudmännen, oavsett hur många elever och skolenheter de har, sammanställer studieresultat för sina elever. I huvudmännens arbete med att analysera resultaten ser vi dock varierande förmåga att söka förklaringar till studieresultaten. De granskade huvudmännen kan här delas in i tre grupper: de som huvudsakligen söker förklaringen till resultaten hos eleverna, de huvudmän som förklarar resultaten utifrån områden som de själva kan påverka och de huvudmän som hänvisar till båda dessa typer av förklaringar.

Den första gruppen huvudmän, som söker förklaringen hos eleverna, anger ofta att eleverna saknar motivation för studier, att de inte har studieintresse eller att de har låga förkunskaper. En huvudman säger till exempel att elevernas dåliga resultat i gymnasieskolan beror på att söktrycket till skolan varit lågt och att de därför behövt ta in elever som har låga meritvärden. En annan huvudman säger att eleverna inte är motiverade för studier i teoretiska ämnen och en tredje huvudman säger att eleverna har dåliga förkunskaper i matematik. Just resultaten i ämnet matematik återkommer i så gott som samtliga huvudmäns analyser. Samtidigt har eleverna ofta sämre resultat i andra kurser som idrott och hälsa, religionskunskap, historia och naturkunskap. På frågor om varför det är så svarar flera huvudmän att eleverna väljer bort ämnet eftersom de kan nå examen utan godkänt betyg i någon eller några av dessa kurser.

Den andra gruppen huvudmän, som söker förklaringen på nivåer som de själva kan påverka, hänvisar ofta till processer i skolan eller till händelser som de själva ansvarar för. Det kan vara bristande kontinuitet i ledningen, personalomsättning eller lärarnas kompetens och grad av behörighet i de ämnen de undervisar i. Det kan gälla brister i undervisningen, oklarheter i arbetet med särskilt stöd, eller att lärare inte lyckas möta elevernas skilda behov. En huvudman anger exempelvis att en förklaring till sämre resultat ligger i svag ämnesintegrering. En annan huvudman förklarar sämre resultat i matematik med att undervisningen inte möter elevernas behov när lärare har en alltför gammalmodig och på förhand bestämd planering för undervisningen. I denna grupp huvudmän ser vi flera fall där analysen är mer välutvecklad och att huvudmannens beslutade insatser tydligt riktas till elever med sämre förutsättningar.

Den tredje gruppen huvudmän väljer förklaringsmodell beroende på vilket resultat som ska förklaras. Goda resultat förklaras med goda processer i skolan och sämre resultat förklaras med luckor i elevernas förkunskaper. En huvudman kan till exempel peka på ett lyckat pedagogiskt koncept som orsak till att eleverna når goda resultat och å andra sidan ange att eleverna inte är tillräckligt motiverade i vissa ämnen som förklaring till sämre resultat. Det finns hos dessa huvudmän en risk att det pedagogiska konceptets genomförande blir överordnat olika elevgruppers behov av anpassningar i undervisningen.

Huvudmännen förklarar låga resultat med svaga förkunskaper, lågt söktryck och skillnader i skolkultur

Granskningen visar att det finns mönster i huvudmännens svar som kan förklaras av om det rör sig om en stor eller liten huvudman. Flera av de mindre huvudmännen med enstaka yrkesprogram förlägger inte sällan förklaringen till att eleverna har sämre förkunskaper i teoretiska ämnen som svenska, engelska och matematik. Granskningens större huvudmän förlägger i större utsträckning förklaringen till processer i skolenheterna som de ansvarar för eller lite vagare förklaringar som exempelvis skolkultur. En annan förklaring som huvudmän med skolor på flera orter ger är att söktrycket spelar roll för resultaten. Ett högt söktryck gör att elever med högre meritvärde från grundskolan tas in medan ett lågt söktryck ger motsatt effekt, något som givetvis påverkar elevernas studieförutsättningar och som huvudmännen har att förhålla sig till i sin analys av resultat.

Det är vanligt att huvudmännen förklarar sämre studieresultat med att eleverna är frånvarande. I granskningen ser vi ett par huvudmän som söker djupare förklaringar till varför eleverna inte är i skolan, men flera huvudmän konstaterar bara att detta är en faktor som påverkar studieresultaten. Mer än hälften av de granskade huvudmännen sammanställer resultat utifrån kön. Hos några av de mindre huvudmännen är elevgrupperna små och där är det vanligt att huvudmännen säger att de väljer att se till individen oavsett könstillhörighet. Nästan samtliga huvudmän saknar analys av resultat utifrån kön; de hänvisar däremot till jämförelser med nationella resultat och förändringar över tid. Få huvudmän sätter studieresultaten i relation till andra resultat, exempelvis enkäter om undervisningens kvalitet. Det innebär risker för dessa huvudmän när det gäller att åstadkomma relevanta insatser för att exempelvis motverka frånvaro, eller insatser som behöver riktas specifikt till kvinnor eller män, eller detaljer i undervisningens genomförande.

Sammanfattningsvis ser vi att huvudmännens förmåga att via analys av studieresultat identifiera grupper av elever som behöver kompenseras visserligen varierar men över lag är svag. Granskningen identifierar dock en grupp huvudmän som lyckas väl med att söka relevanta förklaringar till sina resultat och därmed skapa en stabil grund för att utveckla analysen genom att också beakta elevernas behov och förutsättningar för att därigenom kunna vidta relevanta kompensatoriska insatser.

Kunskap om elevernas behov och förutsättningar används sällan i analysarbetet

En god analys av de kompensatoriska behoven förutsätter att huvudmannen använder sig av kunskap om eleverna för att förstå vilka samband som eventuellt finns mellan elevens olika studieresultat och deras behov och förutsättningar. I en sådan analys kan huvudmannen urskilja om det finns elevgrupper som lyckas sämre än andra elevgrupper och som därför kan behöva kompensatoriska insatser i någon form. Genom att beakta elevernas behov och förutsättningar kan huvudmannen

lättare konstatera om det finns grupper av elever som har sämre förutsättningar, samt se vilka behov av eventuella insatser som dessa elever har.

I granskningen framkommer att nästan alla huvudmän, i något avseende, inte använder uppgifter om elevernas behov och förutsättningar i sin analys. De flesta huvudmännen sammanställer i och för sig underlag om elevernas behov och förutsättningar men relaterar dem sällan till studieresultaten eller använder dem som underlag för analys av kompensatoriskt behov.

De flesta granskade huvudmännen samlar in underlag om elevernas behov och förutsättningar på olika sätt: genom överlämningar från grundskola med information om tidigare stödbehov, inledande samtal med eleverna, kännedom om elevernas meritvärde från grundskola, screening, diagnoser och prognoser. I första hand används informationen av skolenheternas lärare och elevhälsa för att tidigt kunna stödja eleverna med olika typer av anpassningar. Informationen används endast i ett fåtal fall för att komplettera förklaringar av resultaten: exempelvis kan en huvudman se ett samband mellan elevernas förkunskaper och resultat i gymnasieskolan och kombinera detta med förklaringar som bygger på undervisningens kvalitet. En annan huvudman identifierar exempelvis grupper av elever som har ett större stödbehov och stödjer dessa på gruppnivå med kompensatoriska insatser. Detta är något som bland annat syns hos de mindre huvudmännen i vår granskning.

Huvudmän använder, i varierande utsträckning, kunskap om elevernas bakgrund som till exempel migrationsbakgrund och index på socioekonomiska faktorer. Detta är faktorer som Skolverket använder för att gruppera elevernas slutbetyg i årskurs 9, där även elevernas resultat utifrån kön anges. Även om dessa värden är kända för huvudmannen används de sällan för att analysera resultat utifrån elevernas olika förutsättningar. Det är få huvudmän i vår granskning som använder exempelvis föräldrarnas utbildningsbakgrund som variabel i sin analys av resultat, ej heller används uppgifter om andel elever med utländsk bakgrund. Några av de mindre huvudmännen uppger att grupperna är för små för att göra sådana analyser. En försvårande omständighet är också att elevstatistik för enskilda huvudmän inte är tillgänglig, givet det rättsliga läget.³⁴

Det finns exempel i granskningen där huvudmännen använder kunskap om elevernas behov och förutsättningar i sin kompensatoriska styrning. Exempelvis berättar en huvudman att de identifierat vissa mönster i studieresultaten för elever med svagare studiebakgrund, exempelvis i fråga om föräldrarnas utbildningsbakgrund, liksom skillnader mellan program, exempelvis att ämnet matematik uppfattas som svårt av elever på ett högskoleförberedande program. En annan huvudman uppger att en grupp elever kommer direkt till rektor och berättar att de inte får inflytande över undervisningen i en kurs och att undervisningen uppfattas som statisk och monoton, något som huvudmannen tolkar som en orsak till sämre resultat i kursen och underlag för vidare analys. För att komma fram till relevanta kompensatoriska

³⁴ När skolor lämnar uppgifter till SCB, som sedan lämnar vidare uppgifterna till Skolverket, skyddas uppgifterna av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I och med att skolor lämnar uppgifter till SCB är uppgifterna inte längre offentliga, utan uppgifter som kan härröras till enskild skyddas av sekretess. Den nya tolkningen av sekretesslagen säger alltså att sekretesskyddet inte bara ska gälla enskilda individer utan även enskilda huvudmän. Skolverket kan därför inte längre lämna ut uppgifter om enskilda huvudmän. Detta gäller även om det är den egna skolan som begär ut uppgifter. Regeringen har dock beslutat om en proposition med nya tidsbegränsade bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bryter statistiksekretessen. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Givet att ändringarna genomförs kan Skolverket åter publicera statistik för enskilda huvudmän från och med 1 juli.

insatser är en analys av elevernas behov och förutsättningar central och vår granskning visar att huvudmännen har system för att samla in uppgifter om exempelvis stödbehov. Uppgifterna används också främst i arbetet på skolnivå med att ge extra anpassningar och särskilt stöd på individnivå.

Sammanfattningsvis kan stora delar av ett kompensatoriskt behov identifieras genom analys av studieresultat, elevernas förutsättningar och deras behov. Flera huvudmän i vår granskning gör endast isolerade analyser av resultaten, utan att söka samband mellan de uppgifter de samlar in. Samband och mönster är viktiga att söka för att kunna bestämma relevanta insatser.

Huvudmännens analys omfattar vissa viktiga stödstrukturer på skolan och hur dessa kan användas i det kompensatoriska arbetet

I denna granskning har vi även studerat hur huvudmännen i sin analys av skolenheternas behov använder kunskap om elevhälsans resurser, kompetens och arbete, om hur undervisningstiden fördelas samt om hur lärarresurser och resursen studie- och yrkesvägledare fördelas och inriktas.

Granskningen visar att nästan alla huvudmän i någon utsträckning använder ovanstående aspekter i sin kompensatoriska styrning. Detta sker antingen som en del i deras analys av verksamhetens behov, eller som en direkt åtgärd i styrningen riktad mot vissa grupper. Detta innebär att huvudmännen justerar områden utifrån uppkomna behov. Exempelvis justeras omfattningen på elevhälsan, eller elevhälsans arbete, utifrån kännedom om elevers behov av stöd och anpassningar. Flera huvudmän ger exempel på hur elevhälsan samlar in uppgifter om elever för att kunna stödja dem, på både grupp- och individnivå. Samtidigt finns i granskningen exempel där elevhälsans omfattning eller arbete inte bildar underlag för analys av ett kompensatoriskt behov. Exempelvis kan huvudmannen eller rektorn identifiera ett problem och i många fall gå direkt till åtgärd utan att ställa sig frågan om det är rätt insats.

Huvudmännen använder många gånger undervisningstid som åtgärd för att kompensera för eleverna. Nästan alla granskade huvudmän väger exempelvis in undervisningstiden som förklaring till elevernas resultat i matematik. I flera fall utökas undervisningstiden för vissa grupper av elever som har sämre förutsättningar eller där huvudmannen sett en låg måluppfyllelse, något som kan gynna elevernas möjlighet att nå målen. Granskningen ser också flera positiva exempel på åtgärder som handlar om en utökning av undervisningstiden eller fler undervisningspass i form av schemalagd tid för stöd till elever som har sämre förutsättningar och därför behöver mer hjälp. Denna insats är oftast tillgänglig för alla skolans elever och det finns en risk att elever med sämre förutsättningar inte kommer till det schemalagda stödet, eller att ansvarig lärare inte har tid att stödja alla elever.

I tidigare granskningar har Skolinspektionen sett hur lärarresurser används i syfte att utveckla utbildningen.³⁵ I denna granskning ser vi att huvudmän främst använder förstelärare eller särskilt yrkesskickliga lärare som medel för att utveckla undervisningens kvalitet i avsikt att förbättra möjligheten för eleverna att nå målen. Exempelvis har flera granskade huvudmän förstelärare som arbetar med att utveckla undervisningen i matematik eller utveckla ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. I matematik motiveras insatsen ofta med dåliga studieresultat, eller med

³⁵ Skolinspektionen (2019c) *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?* och Skolinspektionen (2017) *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*

att elever uppger att ämnet är svårt. För insatser med språkutvecklande arbetssätt hänvisar huvudmannen till elevernas förutsättningar och även till resultat i svenska. I flera fall ser vi att huvudmannen väger in förstelärarens uppdrag i analysen av resultat och ger uppdrag riktade mot elever som har sämre förutsättningar, något som ökar gruppens möjlighet att nå målen.

I granskningen har vi även studerat huruvida studie- och yrkesvägledningen används som underlag i en analys av kompensatoriska behov. Inom detta område har de flesta huvudmännen inte gjort någon specifik inventering av vilka behov eleverna har och vilka insatser inom studie- och yrkesvägledningen som kan behövas. Få granskade huvudmän har någon form av underlag för vilket behov som eventuellt finns. Vanligast är att huvudmannen lämnat åt rektorn att avgöra behovet av studie- och yrkesvägledning. Rektorer med ansvar för yrkesförberedande program säger också att det ingår i lärarnas uppdrag att vägleda eleverna. Någon specifik behovsinventering görs generellt inte och huvudmännen har inte något tydligt svar på hur denna resurs bildar del i deras kompensatoriska arbete.

Sammanfattningsvis visar granskningen att huvudmän i sin kompensatoriska styrning ofta tar hänsyn till resurser som elevhälsa och undervisningstid medan studie- och yrkesvägledningen inte ses som en kompensatorisk resurs. Ingen av de granskade huvudmännen uppger att deras analys omfattar resursen för studie- och yrkesvägledning. Däremot finns flera exempel på att rektorer reagerar på uppkomna behov av vägledning och inom denna del av granskningen ses flera exempel på att huvudmännen går från ord till handling.

Flera huvudmän följer upp undervisningens kvalitet men använder inte kunskaper från uppföljningen för att rikta kompensatoriska insatser

För att ta reda på vilka kompensatoriska insatser som kan vara aktuella behöver huvudmannen ta reda på om undervisningen möter elevernas behov och om det finns samband mellan undervisningens kvalitet och elevernas resultat. *Granskningen visar att nästan alla huvudmän på något sätt undersöker undervisningens kvalitet, men endast var fjärde granskad huvudman använder kunskapen som underlag vid en analys av kompensatoriska behov kopplade till särskilda elevgrupper eller till undervisningen i stort.* Kännedom om undervisningens kvalitet används i stället främst som grund för generella utvecklingsinsatser, eller som återkoppling till lärare. Om uppenbara problem i undervisningen inte beaktas i huvudmannens övergripande analys av kompensatoriskt behov kan det leda till att insatser riktas fel eller att elevers uppfattningar om undervisningen inte tas till vara.

I granskningen finns exempel på huvudmän som tar reda på undervisningens kvalitet, jämför den med elevernas studieresultat och gör analyser med målet att ta fram lämpliga insatser. En huvudman uppger att de låter rektorer, utifrån undersökningar av undervisningen och studieresultat, diskutera vilka samband de ser mellan kvalitet och resultat i undervisningen. En annan huvudman jämför elevutvärderingar av lärarnas undervisning med studieresultaten och elevernas uppfattningar i enkäter. Huvudmannen berättar att resultatet av sådana sambandsanalyser kan identifiera grupper av elever, exempelvis nyanlända, som behöver få tydligare återkoppling på prestationer. Ett annat resultat, som en huvudman uppger, kan vara att studieron behöver förbättras för en grupp elever i ett visst ämne eller på ett visst program.

Få huvudmän beaktar skolenhetens specifika förutsättningar när de bedömer elevernas behov

De behov som huvudmannen ser i sin analys av verksamheten måste ställas i relation till de förutsättningar som finns på skolenheten. Frågor som huvudmannen behöver ställa sig är om rektorer och lärare har möjlighet att genomföra det som analysen visar behövs. Det kan vara frågor om det finns tillräckligt med personal, lärar-kompetens, lärarbehörighet, lokaler och lärverktyg för att kunna genomföra de insatser som huvudmannen ser som nödvändiga i sin analys av verksamheten. *I granskningen ser vi att merparten av de granskade huvudmännen sällan relaterar analysen till rektorers och lärares förutsättningar.* Många huvudmän förklarar sämre studieresultat med orsaker som de inte själva kan påverka, såsom exempelvis elevers bristande förkunskaper när de börjar gymnasieskolan. Elevernas förutsättningar är något som huvudmannen måste utgå från i planering och genomförande av insatser för att stödja eleverna.

En femtedel av de granskade huvudmännen väger in rektorers och lärares förutsättningar i sin analys av kompensatoriska behov. Dessa huvudmän tar i sin analys in aspekter och förutsättningar som handlar om lärarbehörighet, personalens arbetsbelastning, kompetensbehov och materiella resurser som lärverktyg och utrustning. De berättar hur analysen sedan leder till åtgärder för att justera med hjälp av en kompensatorisk insats. Det kan till exempel handla om att lärare får en nedsättning i undervisningstid för att i rollen som mentor stödja elever efter behov. Ett annat exempel är att tillföra kompetens eller materiella resurser för att möta ett kompensatoriskt behov. Det kan handla om speciella lärverktyg som huvudmannen bedömer kan användas som kompensatorisk insats. Vissa huvudmän justerar personalstyrkan från centralt håll för att möta behoven.

Sammanfattningsvis visar granskningen att flera huvudmän inte använder underlag om undervisningens kvalitet i analysen av kompensatoriskt behov. För att kunna åstadkomma en reell kompensation krävs dock även att huvudmannen ser till de resurser som de själva förfogar över. Vår granskning visar att huvudmännen visserligen sätter in många insatser för att förbättra utbildningen för eleverna, men att insatserna sällan riktas mot de grupper av elever som har störst behov. I ovanstående avsnitt pekar vi på styrkor och svagheter i huvudmännens arbete med att utifrån resultat och kunskap om verksamheten identifiera elevgruppernas behov jämte de resurser som finns i skolenheterna att möta detta, inte bara utifrån ett systematiskt kvalitetsarbete utan även utifrån en kompensatorisk styrning. En sådan styrning behöver resurser, vilket redovisas nedan.

Flera huvudmän kan visa hur tilldelning av resurser påverkas av förhållanden på skolan

I detta avsnitt redogör vi för hur granskade huvudmän visar och motiverar hur resurser tilldelas skolenheten eller skolenheterna utifrån ett kompensatoriskt behov. Granskningen har utgått från en bred tolkning av resursbegreppet som innefattar ekonomiska, personella och materiella resurser. I avsnittet behandlas även vissa förutsättningar för resurstilldelning, då de enskilda huvudmännens verksamhet finansieras av elevernas olika hemkommuner.

Granskningen visar att merparten av de granskade huvudmännen kan visa och motivera hur tilldelningen påverkas av förhållanden på skolan och elevernas förutsättningar och behov. Beroende på huvudmannens storlek och antal skolenheter skiljer sig förutsättningarna för tilldelning mellan huvudmännen.

I granskningen framkommer att de mindre huvudmännen med endast en skolenhet har olika metoder för att tilldela resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar. Det finns huvudmän som tilldelar resurser rakt och jämt över hela verksamheten och det finns de som är mer flexibla och där elevernas behov och förutsättningar prioriteras. I granskningen fördelar sig dessa två grupper nästan jämt och av 17 huvudmän med en skolenhet så har ungefär hälften en mer flexibel tilldelning. Dessa huvudmän har även en mer utvecklad analys av kompensatoriska behov samt tydligare preciserade kompensatoriska insatser. Hos dessa huvudmän ser vi en mer flexibel resurstilldelning, med löpande justeringar och att medel avsätts för direkta insatser. Huvudmän avsätter medel för exempelvis elevhälsa, stödpersoner, undervisningstid och kompensatoriska lärverktyg. Omvänt finns i granskningen också en grupp huvudmän med en skolenhet som inte aktivt tilldelar resurser utifrån elevernas behov och förutsättningar. Dessa huvudmän använder främst övergripande insatser som riktas mot hela elevgruppen och elever med sämre förutsättningar ges inte några riktade insatser.

I gruppen huvudmän med flera skolenheter har huvudmannen att beakta fler nivåer i sin resurstilldelning och även här kan huvudmännen i mångt visa och motivera att deras tilldelning väger in elevernas behov och förutsättningar. Detta gäller framför allt huvudmän som har fler än sex skolenheter. I denna grupp finns tydliga exempel på mer utvecklade analyser som omsätts i insatser. Även om insatserna även här huvudsakligen vänder sig till alla elever finns det också exempel på mer riktade insatser. I gruppen rapporteras även fler avstämningar och justeringar av tilldelning när behov uppstår.

Samtidigt finns anledning att förvänta sig mer och kraftfullare insatser från granskade huvudmän. De har en elevgrupp med något sämre förutsättningar, de har färre resurser mätt i lärares behörighet, antalet lärare per elev och andel vägledare per elev, samtidigt som deras elever har en lägre genomströmning inom tre år.³⁶ Tilldelningen av resurser till skolenheterna kan därför sägas inte helt möta de behov och förutsättningar som finns i skolorna.

Statsbidrag och ytterligare medel ingår i huvudmannens styrning

De flesta granskade huvudmännen ansöker på något sätt om statsbidrag, exempelvis gällande karriärtjänster (förstelärare etc.). I granskningen berättar huvudmän att olika bidrag i stor utsträckning används i deras kompensatoriska styrning. Två tredjedelar av granskade huvudmän uppger att statsbidragens inriktningar möter

³⁶ Skolverket, gymnasieskolan – personalstatistik läsåret 2019/20. Enligt Skolverket har 79,5 % av lärarna i riket pedagogisk högskoleexamen och för enskilda huvudmän är andelen 70,2 %. För riket går det 12,1 elever per lärare och i enskilda huvudmäns skolor går det 14,5 elever per lärare. Det är 478,2 elever per studie- och yrkesvägledningsresurs (SYV) i riket och i enskilda är det 813,7 elever per SYV. Granskade huvudmän avviker marginellt från dessa värden. I Skolverkets statistik har enskilda huvudmän lägre andel specialpedagogisk kompetens jämfört med riket, men för granskade huvudmän saknas dessa data i flera fall. Genomströmningen för nationella program var 76,6 % för de elever som började 2016 i riket. Samma värde för enskilda huvudmän var 74,6 %. Granskade huvudmän har över lag en lägre genomströmning (nationella program) jämfört med snittet för enskilda huvudmän. Ett par granskade huvudmän har dock en högre genomströmning än snitten (enskilda och riket).

de behov som deras egen analys uppvisar och de använder dem därför i sitt utvecklingsarbete. Exempel på bidrag som nämns är elevhälsa, introduktionsprogram, lärarlönelyft och matematiklyft. Huvudmännen använder bidragen för personella resursförstärkningar och för kompetenshöjande insatser. Exempelvis har en mindre huvudman en förstelärare som arbetar språkutvecklande på en skolenhet där 70 procent av eleverna har utländsk bakgrund. I granskningen möter vi huvudmän som, på grund av sin storlek, lättare kan vara mer selektiva i vilka statsbidrag som kan vara aktuella. Det finns även exempel på huvudmän som, för att uppfylla bidragets krav inom introduktionsprogram, gör förändringar i skolans organisation men som sen avstår från att söka bidragen igen, eftersom organisationsförändringen innebar negativa konsekvenser för skolenheten som helhet.

Struktur tillägg eller strukturersättning³⁷ från elevernas hemkommuner är en del i enskilda huvudmäns resurser. I granskningen har vi undersökt hur sådana medel hanteras av huvudmännen, då de baseras på elevernas behov och förutsättningar.³⁸ De mindre huvudmännen använder dessa medel i skolenhetens budget, i flera fall utan att ta reda på hemkommunens avsikt med medlen. Flera huvudmän säger också att det främst är stora kommuner som fördelar struktur tillägg och att det även skiljer sig mellan kommunerna hur enskilda huvudmän ersätts utifrån vilket program eleverna läser. De större huvudmännen fördelar tillgängliga resurser på olika sätt. I de fall huvudmannen tar in hemkommunens struktur tillägg och själv fördelar tillägget motiveras detta med att huvudmannen själv har kännedom om elevers behov och förutsättningar. I de fall huvudmannen låter hemkommunens tillägg gå direkt till den avsedda skolenheten bygger detta på att hemkommunens fördelning iakttar elevers behov och förutsättningar och att den enskilda huvudmannen därför följer denna.

I granskningen framkommer att enskilda huvudmän och elevernas hemkommuner har relativt lite kommunikation gällande ersättningsbesluten. Enskilda huvudmän säger att hemkommuner främst ställer frågor i samband med beslut om tilläggsbe-
lopp. Granskningen visar också att enskilda huvudmän ej ställer några frågor om hur ersättningar är tänkta att användas eller vilken grupp elever som, enligt hemkommunen, har bedömts ha sämre förutsättningar att nå utbildningsmålen och därmed behöver kompenseras resursmässigt. I vår granskning ser vi att enskilda huvudmän riskerar att missa information om hur resurser från elevernas hemkommuner är tänkta att användas.

Utvecklingsområden

Utvecklingsområdena är ett resultat av de bedömningar som gjorts för den enskilda huvudmannen och innehåller en rekommendation av hur huvudmannen bör arbeta för att höja kvaliteten inom det granskade området. Utvecklingsområdena ingår i de enskilda besluten som kommuniceras till skolhuvudmännen i urvalet. Skolinspektionen har i denna granskning använt sig av en tregradig skala vid bedömning av huvudmannens arbete i sin kompensatoriska styrning. De tre graderna

³⁷ Andel av ersättning som bildar struktur tillägg varierar mellan hemkommunerna. De flesta hemkommuner baserar struktur tillägget på elevernas meritvärde från grundskolan och ersätter exempelvis något mer till elever som har ett meritvärde under 200 poäng.

³⁸ Enligt 2 kap. 8b § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

är: i hög utsträckning, i flera delar (men utvecklingsområden finns) och i låg utsträckning. I granskningen har vi begränsat antalet utvecklingsområden till högst tre per huvudman.

Nedan framgår inom vilka områden som granskningen identifierat utvecklingsbehov och hur många av de granskade huvudmännen som fått ett utvecklingsområde kopplat till granskningens frågeställningar och kvalitetskriterier. Skolinspektionen gör en prioritering av vad huvudmannen främst behöver utveckla, även om behov finns inom flera områden. I granskningen har samtliga huvudmän tilldelats minst ett, men högst tre, utvecklingsområden.

I det utvecklingsarbete som behöver startas behöver huvudmännen försäkra sig om:

- **Att huvudmannen genomför kompensatoriska insatser som är relevanta och träffsäkra.**

Huvudmän behöver utveckla sitt arbete med att utifrån sin kunskap om elevernas behov och förutsättningar, samt i vissa fall de förutsättningar som verksamheten har, bedöma och bestämma vilka insatser som är lämpliga för att stödja elever med sämre förutsättningar att nå målen. 21 av 26 huvudmän behöver i någon del utveckla detta arbete.

- **Att huvudmannen tydligt kan visa på vilket sätt de kompensatoriska insatserna förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.**

Huvudmän behöver utveckla sitt arbete med att definiera och konkretisera de mål de vill uppnå i sin kompensatoriska styrning. Samtliga 26 huvudmän behöver i någon del utveckla detta arbete.

- **Att huvudmannen försäkras sig, genom ett aktivt och löpande uppföljningsarbete, att de kompensatoriska åtgärderna leder till faktiska förbättringar av elevernas möjligheter att nå utbildningens mål.**

Huvudmän behöver utveckla sitt arbete med att löpande följa upp om de kompensatoriska åtgärderna är relevanta och tillräckligt träffsäkra för leda till faktiska förbättringar av elevernas möjlighet att nå målen. 14 av 26 huvudmän behöver i någon del utveckla detta arbete.

- **Att huvudmannen har en god analys av skolenhetens kompensatoriska behov.**

Huvudmän behöver utveckla sitt arbete med att, utifrån kännedom om studieresultat, elevers behov och förutsättningar samt andra aspekter, analysera vilka kompensatoriska behov som skolenheten har och relatera detta till hur undervisningen genomförs samt skolenheternas olika förutsättningar. 25 av 26 huvudmän behöver i någon del utveckla detta arbete.

- **Att huvudmannen tydligt kan visa och motivera hur resurstilldelningen påverkats av elevers olika behov och förutsättningar och förhållandena på skolenheten eller skolenheterna.**

Huvudmän behöver motivera hur de, utifrån kännedom om elevers behov och förutsättningar, tilldelar resurser. Ingen huvudman har specifikt fått ett utvecklingsområde i detta avseende. Däremot behöver 5 av 26 huvudmän i större utsträckning motivera hur de väger in elevers behov och förutsättningar när de tilldelar resurser.

Avslutande diskussion

Elever med låga betyg från grundskolan klarar sig ofta sämre på gymnasieskolan. Dessa elever kommer ofta från hem där föräldrarnas utbildningsnivå är låg. Detta gäller även elever med utländsk bakgrund. Skillnaden mellan kommunala och enskilda huvudmän i gymnasieskolan är dock marginell i förhållande till sådana bakgrundsfaktorer. Däremot finns en skillnad i studieförutsättningar och i andel som når examen. Cirka 90 000 elever började ett nationellt program i gymnasieskolan år 2016 och tre år senare nådde 74,6 procent av elever i enskilda huvudmäns skolor examen. Detta är en lägre andel jämfört med kommunala huvudmän (77,4 procent). Elever har olika förutsättningar och detta måste huvudmännen beakta. Att arbeta med kompensatoriska insatser är självklart av största vikt även på kommunala skolor. Skolinspektionen har tidigare granskat kommunala huvudmäns arbete och funnit svagheter. Bland annat har det handlat om att kommunala huvudmän inte var tydligt aktiva med att säkerställa att rektorer hade ett stort utbud av insatser så att elever kunde få ett varierat stöd, att huvudmännen hade få insatser för att förbättra elevers möjligheter att nå målen och att gymnasieskolan lätt kom i skymundan.³⁹

Denna granskning är gjord mot bakgrund av skolhuvudmäns betydande ansvar i sitt kompensatoriska uppdrag. Fokus har legat på de enskilda huvudmän som bedöms ha en större risk för svag styrning av det kompensatoriska uppdraget. Över tid har de flesta huvudmännen haft en stor andel elever som inte tar gymnasieexamen samtidigt som merparten granskade huvudmän har elever med sämre förutsättningar och som därmed sannolikt också har mer stödbehov. Granskade huvudmän borde sålunda ha en tydlig kompensatorisk styrning, men så är inte fallet. Skolinspektionen bedömer att flera av de granskade huvudmän som har elever med sämre förutsättningar i låg utsträckning bedriver ett arbete utifrån de granskade frågeställningarna. Å andra sidan finns det i granskningen huvudmän som bedriver ett arbete med hög kvalitet – problemet är att de är ganska få.

Resultat från denna granskning visar alltså att det finns mer att önska vad gäller huvudmännens aktiva och strategiska styrning för att arbetssätt, metoder och resurser ska inriktas för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Den absoluta merparten av huvudmännen når i låg utsträckning upp till Skolinspektionen kvalitetskriterier vad gäller kraftfulla åtgärder och flera av huvudmännen har en svag behovsanalys. Därmed bekräftas riskerna för svagare kvalitet i det kompensatoriska arbetet hos de granskade huvudmännen. Resultatet överensstämmer med en generell bild av arbetet med det kompensatoriska uppdraget.⁴⁰

Flera av de granskade huvudmännen borde med tanke på sitt elevunderlag, bedriva ett synnerligen starkt kompensatoriskt arbete. Vidare borde dessa huvudmän arbeta aktivt och strategiskt med riktade insatser, något granskningen alltså visar att de inte gör i tillräcklig utsträckning. Detta faktum leder till ett antal frågor om varför granskningen får detta resultat och nedan ges vissa förklaringar beträffande ett par centrala områden.

³⁹ Skolinspektionen (2018)

⁴⁰ Se exempelvis SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 563 f. Utredningen rör i och för sig grundskolan, men utredare uttalar sig även om andra skolformer.

Enbart generella insatser är inte träffsäkert och riskerar att minska likvärdigheten

Granskade huvudmäns styrning utgår i första hand från generella utvecklingsinsatser, utan tydlig avsikt att uppväga för de elever som har sämre förutsättningar. En vanlig förklaring till dessa generella insatser är att huvudmännen i sitt kvalitetsarbete sett olika utvecklingsområden och att de beslutade insatserna ger stöd till alla elever, även de som har sämre förutsättningar. Problemet med sådana insatser är att de, trots avsikten, riskerar att inte vara tillräckligt träffsäkra och kraftfulla för att verkligen stödja de elever som har sämre förutsättningar. Liknande resultat beträffande övergripande insatser framkommer även i den tidigare granskningen av kommunala huvudmän.⁴¹ En skillnad som kan ses i denna granskning är dock att större huvudmän med flera skolenheter ofta har en större repertoar av insatser och därmed även insatser som träffar specifika elevgrupper, vilket ökar möjligheten för dem att nå målen.

En annan förklaring till dessa generella insatser är den likvärdighetsaspekt som huvudmännen framför. De vill att alla elever ska få utvecklas utan att behöva peka ut en specifik grupp elever, ett ytterligare argument som flera huvudmän lyfter i granskningen. Flera huvudmän hänvisar även till forskning eller till vad myndigheter identifierat som verkningsfulla insatser. Insatserna liknar i mångt varandra och pekar på att huvudmän inspireras av varandra eller av det som för ögonblicket lyfts fram i skolforskningen. Även statsbidragen påverkar val av insatser med risk att de blir för styrande, enligt en rapport från Riksrevisionen.⁴² Några huvudmän uppger också att deras generella insatser stöds av en viss pedagogisk idé som de vill ska genomsyra utbildningen på alla deras skolor. Rektors roll i styrkedjan spelar en avgörande roll för att konkretisera insatserna och anpassa dem till skolenhetens specifika behov. Utan en fungerande styrkedja riskerar den övergripande insatsen att inte nå de elever som har sämre förutsättningar; huvudmannen behöver därför vara tydlig med vilka förväntningar som finns på insatsen och dess tänkta effekter.

En vanlig insats är att öka undervisningstiden i ett ämne. En sådan insats kan verka kontraproduktiv när undervisningen håller så låg kvalitet att flera elever väljer att inte gå på lektionerna. Risken är att fler elever uteblir när tiden utökas. Inte sällan sätts sådan tid in i början eller slutet av skoldagen vilket ökar risken att elever inte kommer till lektionen. En nyligen publicerad rapport från Sveriges Ingenjörer visar att ökad tid i matematik inte gav de förbättrade resultat som väntats utan i stället spretade resultaten än mer och samvarierade med föräldrarnas utbildningsbakgrund.⁴³

De huvudmän i vår granskning som har identifierat elever som har sämre förutsättningar och som känner till elevernas behov sätter i större utsträckning in effektiva insatser, exempelvis stödundervisning eller handledning för en viss grupp elever.⁴⁴ I granskningen finns exempel där huvudmannen genomför kompensatoriska insatser: det kan handla om riktad handledning, ökad bemanning, mer kompetens och utökad undervisningstid för vissa grupper. Det finns däremot få exempel där huvudmannen tydliggjort vilka effekter de vill uppnå med insatserna och en slutsats

⁴¹ Skolinspektionen (2018)

⁴² Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 29 f

⁴³ Sveriges Ingenjörer (2021). *Att räkna eller räknas bort – Om matematik, behörighet och ingenjörer*

⁴⁴ Fryer R.G (2017). *The Production of Human Capital in Developed Countries: Evidence From 196 Randomized Field Experiments*, s. 181

är att övergripande målsättningar leder till övergripande insatser. Resultaten överensstämmer med vad den tidigare granskningen av de kommunala huvudmännen visade, där huvudmännen ofta beslutade om övergripande insatser inom exempelvis informations- och kommunikationsteknik och elevhälsa.⁴⁵

Alltför övergripande mål gör det svårt att följa upp och utvärdera insatser

En framgångsfaktor som nämns i den tidigare granskningen är att sätta upp tydliga och relevanta mål för beslutade förbättringsinsatser och i denna granskning ser vi att enskilda huvudmän också behöver sätta tydliga mål i sin kompensatoriska styrning.⁴⁶ Utan en tydlig målsättning riskerar styrningen leda till en mindre likvärdig skola, där elever med sämre förutsättningar inte ges reella möjligheter att nå målen för utbildningen. Skolverket lyfter ”styrning och ledarskap” som första utvecklingsbehov i sin senaste lägesbedömning och skriver bland annat att skillnaderna mellan huvudmännen är stora avseende ansvarstagande och förmåga att driva skolutveckling.⁴⁷ Detta resultat bekräftas i vår granskning, samtidigt som granskningens huvudmän har klara behov av att ta tydligt grepp i sin kompensatoriska styrning.

I en komplex skolmiljö är det svårt att avgöra vad som är orsaken till en förändring. Att dra kausala samband mellan insats och resultat är vanskligt. Samtidigt behöver huvudmän ha en vilja, en avsikt, en tanke med vad de vill uppnå med insatsen. En välgrundad analys av vad som påverkar resultaten är en förutsättning för att ta fram relevanta och träffsäkra insatser och också för att beskriva vad insatserna är tänkta att bidra med. Huvudmän påpekar i granskningen att de behöver en referens att mäta resultaten mot. Insatsernas effekt kan mätas mot ett förväntat värde eller mot tidigare resultat. Vi ser några sådana exempel i granskningen, när elever får mer tid i vissa kurser, när specialpedagog stödjer en grupp, när en grupp elever prioriteras i schemaläggning eller får anpassade klassrum. Huvudmän i granskningen ser effekten i exempelvis resultat- eller närvarouppföljningen.

Generellt visar granskningen att huvudmän med flera skolenheter och med längre styrkedja ofta har angett tydligare mål för insatserna. När det finns krav på återkoppling vid bestämda tillfällen syns en tydligare styrning från huvudmannens sida. Hos flera av de mindre huvudmännen syns en mer löpande uppföljning och återkoppling, med större intervall mellan tillfällena för detta, vilket försvårar möjligheten till att justera insatser om den tänkta effekten uteblir.

Oavsett storlek på huvudman intar rektor ofta en roll i styrkedjan mellan huvudman och lärare, vilket skiljer sig mot tidigare granskning av kommunala huvudmän. I den granskningen framfördes hur en stark ledning på rektorsnivå ställde sig frågande till sin funktion i styrkedjan samt att en stark (och decentraliserad) skolledning riskerade likvärdigheten och att den kompensatoriska styrningen fördes ned till rektor och lärare.⁴⁸ En förklaring till denna skillnad mellan huvudmannatyp kan vara just kravet i de större enskilda huvudmännens styrkedja att rektor ska återkoppla vid bestämda tillfällen.

Nästan samtliga huvudmän har någon form av uppföljning av utvecklingsinsatser inom sitt systematiska kvalitetsarbete, men saknar system för att inkludera en uppföljning av de kompensatoriska insatserna. De övergripande insatserna följs upp av

⁴⁵ Skolinspektionen (2018) s. 6 och 21

⁴⁶ Skolinspektionen (2018) s. 21ff

⁴⁷ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020* s. 10

⁴⁸ Skolinspektionen (2018) s. 33

huvudmannen, medan de insatser som har ett kompensatoriskt syfte sällan följs upp på den nivån. Detta leder till osäkerhet om huruvida insatserna har önskad effekt med risk för ökande klyftor i elevernas resultat.

Underlagen finns men kompetens saknas för att göra välutvecklade analyser

Granskningen omfattar huvudmän med en skolenhet och huvudmän med flera skolenheter. Med ett par undantag har huvudmän med flera skolenheter en mer utvecklad analys av skolenheternas kompensatoriska behov. Granskningen identifierar några möjliga orsaker till detta utan att rangordna dem. Huvudmän med flera skolenheter har tillgång till mer omfattande data och ett större behov att analysera resultaten. Elevgrupperna är större, det finns fler program och fler inriktningar som bildar underlag för analys. Det finns också hos dessa huvudmän fler centrala stödfunktioner, i form av kvalitetsutvecklare eller utbildningsledare, som stödjer huvudmannen med kompetens i analysförmåga. De har ofta ansvar för att sammanställa resultat, analysera resultat och utveckla huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. De bildar ofta länk mellan rektor och huvudman och har därmed en övergripande bild av verksamhetens behov. Ytterligare incitament för huvudmän med flera skolenheter är att de som resursägare ska tilldela skolenheterna resurser och säkerställa att de bedriver verksamheten med likvärdig kvalitet. Utan en god analys av skolenheternas olika behov är det svårt att veta hur resurser ska delas ut till skolenheterna. Detta gör att huvudmannen är mer benägen att begära in rektorernas analyser och argument för sina resursbehov.

Den varierande kompetens som finns när det gäller att analysera resultat (och därmed identifiera ett kompensatoriskt behov) kan även förklara varför huvudmän inte analyserar alla resultat. Ämnen som idrott och hälsa, historia, religionskunskap och naturkunskap har ofta lägst måluppfyllelse men uppmärksammas sällan i analys av resultat. Däremot identifierar nästan alla huvudmän matematik som ett ämne som eleverna har sämre förkunskaper i samt uppfattar som svårt. Huvudmän utökar gärna undervisningstiden i kursen och hänvisar till kompetensutveckling, förstelärareskap och andra utvecklingsinsatser. Huvudmännen förklarar detta med ämnets betydelse för examen och att eleverna prioriterar kursen för att kunna nå examen. När huvudmannens analys inte omfattar alla resultat finns det risk att man missar möjliga förklaringar och elevgrupper som har sämre förutsättningar. Exempelvis är det vanligt att elevers bristande närvaro tidigt uppmärksammas i ämnet idrott och hälsa.⁴⁹

I granskningsbesluten ser vi att huvudmännen ofta känner till, och ibland gör analyser utifrån, undervisningens kvalitet. Däremot sker inte lika ofta diskussioner eller analyser utifrån skolenhetens specifika förutsättningar. För huvudmän med flera skolenheter kan dessa förutsättningar vara mycket olika och rektorer behöver förmedla specifika behov utifrån sina respektive förutsättningar. I en större grupp rektorer finns möjligheten att dela goda exempel och förmedla kompetens. Verktygs-lådan för att möta skilda behov i olika elevgrupper med sämre förutsättningar är ofta större hos en större huvudman som även har tillgång till centralt organiserad kompetens, något som möjliggör en "friare" analys. Risken är annars att analysen visar det som huvudmannen har att erbjuda utifrån de förutsättningar som huvudmannen har. Granskningen visar att de större huvudmännen lyckas bättre med att

⁴⁹ SOU 2016:94

se till skolenheternas olika förutsättningar och kan bland annat kompensera med centralt organiserad kompetens.

Studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska potential används inte

En tänkbar förklaring till granskningens resultat är att studie- och yrkesvägledningen inte används i huvudmannens kompensatoriska styrning. Huvudmännen har en oklar uppfattning om elevernas behov av studie- och yrkesvägledning, något som även syns i tidigare granskning.⁵⁰ Hos de flesta granskade huvudmännen saknas rutiner och system för att ta reda på vilket behov eleverna har av studie- och yrkesvägledning. Många huvudmän lägger detta uppdrag på lärare i yrkesämnen och/eller pekar på det uppdrag som lärare har att i undervisningen ge eleverna vägledning mot studier eller arbete. Det är ovanligt att huvudmän på ett systematiskt sätt samlar in underlag, såsom elevernas upplevelse av sina behov av studie- och yrkesvägledning, andel elever vars studieplan ändras, andel elever som byter eller hoppar av sin utbildning och vad eleverna gör efter gymnasiet. Huvudmannen saknar en samlad bild av elevernas behov av vägledning och ser ej heller studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska potential. Detta är något som Skolinspektionen påpekat i en tidigare granskning om studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan.⁵¹ I denna granskning bedriver den absoluta merparten av huvudmännen någon form av yrkesprogram.⁵² Samtidigt är elevernas tillgång till anställd studie- och yrkesvägledare sämre hos enskilda huvudmän än hos kommunala.⁵³ Oavsett hur god tillgång till studie- och yrkesvägledning huvudmännen i vår granskning har är resultatet att få huvudmän tar med denna resurs i sin analys av kompensatoriska behov. Samtidigt visar forskning att riktade vägledande insatser ger goda effekter; bland annat visar en studie att andelen avhopp minskade och resultaten förbättrades för en grupp elever efter det att skolan satt in vägledande insatser.⁵⁴ Det finns möjligheter och samtidigt en tydlig förbättringspotential inom de granskade huvudmännens kompensatoriska styrning.

Risk att statsbidragen skymmer kompensatoriskt behov

Flera huvudmän använder statsbidrag i sin kompensatoriska styrning. I vissa huvudmäns skolenheter används bidragen i övergripande utvecklande syfte trots att bidragets inriktning inte ligger i linje med huvudmannens analys av kompensatoriskt behov. Det finns huvudmän som har goda resultat i ett ämne, men ändå går in med statligt finansierade åtgärder i form av förstelärare. För huvudmännens kompensatoriska styrning kan statsbidragen vara ett viktigt verktyg, men samtidigt skymma de faktiska utvecklingsbehoven när bidragen blir för styrande. För de mindre huvudmännen syns även vissa svårigheter i ansökan och administration, samtidigt som det finns en ovisshet gällande hur länge bidraget verkar, vilket också exemplifieras i Riksrevisionens rapport.⁵⁵

⁵⁰ Skolinspektionen (2019b). s. 35

⁵¹ Skolinspektionen (2019b). s. 36f. Även Skolverket (2020b) uppmärksammar studie- och yrkesvägledningens kompensatoriska funktion i forskningsöversikten *Att välja för framtiden, skolans stöd genom vägledning och lärande*

⁵² 20 av 26 huvudmän har ett eller flera yrkesprogram

⁵³ Enligt statistik från Skolverket år 2019 gick det 813,7 elever per anställd studie- och yrkesvägledare för enskilda huvudmän jämfört med 410,7 elever per anställd studie- och yrkesvägledare för kommunala huvudmäns gymnasieskolor.

⁵⁴ Goux, Dominique (2015). Adjusting your dreams? High school plans and dropout behaviour, *The Economic Journal*.

⁵⁵ Riksrevisionen (2017). s. 42

Otydlig tilldelning av resurser riskerar få negativa konsekvenser för eleverna

I granskningen ser vi att huvudmännen, mer eller mindre, lyckas tilldela skolenheterna och rektor resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Vissa huvudmän prioriterar elevernas behov och förutsättningar medan andra huvudmän lägger budgetposten sist i fördelningen av resurser. En slutsats som syns i besluten är att kvaliteten på analysen påverkar tilldelningen av resurser och en god analys stärker de kompensatoriska insatserna.

Att analysera och identifiera grupper av elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål skapar incitament till ett tydligt system för att tilldela resurser till skolenheter efter elevers behov och förutsättningar. Analys av behov hänger intimt samman med tilldelning av resurser. Detta kan förklara att större huvudmän, med fler skolenheter, generellt har tillgång till en större mängd data om elevernas studieresultat, förutsättningar och behov och också använder dessa i sin analys av de kompensatoriska behoven. Rektorer i sådana organisationer får ofta tydligare krav att de ska, med hjälp av analys, identifiera grupper som har sämre förutsättningar och kanalisera deras behov till huvudmannen. Generellt sett finns det hos stora huvudmän också centralt organiserade stödfunktioner som möjliggör insatser hämtade från huvudmannens samlade kompetens.

Risk att resurser inte når avsedd elev när kommunikation mellan huvudmän haltar

Flera granskade huvudmän uppger att de inte har någon direkt kontakt med hemkommunerna gällande tilldelade resurser och att de inte ställer några direkta frågor till hemkommunen för att ta reda på vad tilldelningen bygger på. Vissa kommuner fördelar resurser utifrån elevernas meritvärde i grundskolan (strukturtillägg), medan många kommuner inte utgår från några särskilda parametrar i sin resursfördelning.⁵⁶ I granskningen ser vi att det finns en risk att enskilda huvudmän inte känner till vilka elever som hemkommunernas fördelning riktas till. Resurserna kommer till huvudmannen eller, när det gäller större huvudmän, oftast till den skolenhet som avses. Det faktum att enskilda huvudmän får resursfördelade medel, men inte alltid känner till avsikten med medlen, betyder att huvudmannen inte kan rikta resurserna till avsedd grupp elever. Avsaknad av kommunikation leder till att hemkommunens kompensatoriska avsikt kanske inte når fram till huvudmannen och man riskerar att eleven inte får stödinsatser utifrån sina förutsättningar och behov.

Flera huvudmän uppger i vår granskning att det också är skillnader mellan hemkommunerna avseende vilken ersättning som erhålls för en elev på ett visst program, något som bekräftas i en statlig utredning.⁵⁷ Huvudmännen ger exempel på variationer i ersättningar och även i hanteringen av tilläggsbelopp vilket enligt huvudmännen skapar osäkerhet i planering och genomförande av kompensatoriska insatser.

I vår granskning ser vi att flera mindre huvudmän har små marginaler när sista räkningen är betald och Friskolornas Riksförbunds undersökning visar att var fjärde kommun för år 2017 fattade beslut om ersättning först efter kalenderårets början,

⁵⁶ Skolverket (2020). s. 59. Här bör påpekas att likabehandlingsprincipen styr och kommunen äger själv att styra över vilken resursfördelningsprincip som används. SKR, *Bidrag till fristående skolor – intressanta domar*, uppdaterad maj 2020, s. 12

⁵⁷ SOU 2020:33, *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 682

något som försämrar möjligheterna till planering.⁵⁸ De större huvudmännen har ofta arbetat upp en överbyggnad som innehåller centralt lokaliserade resurser i form av kompetens och exempelvis centralt organiserad elevhälsa. Dessa resurser används bland annat i huvudmannens kompensatoriska styrning.

Huvudmännen avsätter olika mycket resurs till att möta elevernas behov

Huvudmän ska möta elevernas skilda behov med kompensatoriska insatser, men det finns skillnader i huvudmännens kompetens och resurs. Samtidigt är det generellt sett de elever som har sämst förutsättningar som inte ges tillräckligt med stöd för att nå utbildningens mål. Sett till hela riket har elever i enskilda huvudmäns skolor något sämre studieförutsättningar.⁵⁹ Samtidigt finns det tydliga skillnader i huvudmännens utrymme, eller deras ”kompensatoriska resurs”, för skolenheterna att nyttja. Denna kompensatoriska resurs kan, i jämförelse med riket som helhet, beskrivas som att enskilda huvudmän har lägre andel behöriga lärare, lägre andel lärare med specialpedagogisk högskoleexamen, fler elever per lärare och även fler elever per studie- och yrkesvägledare. Detta visar Skolverkets statistik för läsåret 2019/2020. Vidare visar en rapport från riksdagens utredningstjänst att gymnasielärare i enskilda skolor har lägre lön än lärare i kommunala skolor.⁶⁰ Samtidigt finns ekonomiska uppgifter, i exempelvis årsredovisningar och utdrag från UC, som visar att en del av de granskade huvudmännen genererar betydande överskott, medan andra huvudmän går med förlust. Tillgångar för att skapa en kompensatorisk resurs varierar sålunda bland de granskade huvudmännen. En förklaring till variationen i kompensatorisk resurs kan vara den kompetens som finns för att analysera kompensatoriskt behov och därmed identifiera vart resurser ska riktas. Vissa huvudmän har även ganska låg utgångspunkt, när det gäller exempelvis lärartäthet och kompetens, för att möta elevernas behov.⁶¹ Sammantaget kan variationerna i hur mycket resurser huvudmännen tilldelar skolenheterna utifrån identifierade behov också vara en bidragande faktor till att granskade huvudmän har en högre respektive lägre kvalitet i styrningen av det kompensatoriska arbetet i gymnasieskolan.

Framgångsfaktorer inom huvudmäns kompensatoriska styrning

Granskningen visar att en väl utvecklad kompensatorisk styrning säkerställer riktade insatser till den grupp elever som har störst behov. De insatser som huvudmannen beslutar om behöver utgå från en välutvecklad analys och insatserna behöver kopplas till en tydlig avsikt. Kompensatoriska insatser blir mest effektiva om avsikten med dem är tydlig och om insatserna har förutsättningar att leda till faktiska förbättringar av elevernas möjlighet att nå utbildningsmålen. Enskilda huvudmän behöver också se till att skolenheterna har förutsättningar att genomföra nödvändiga insatser och för detta behövs resurser, såväl ekonomiska som personella och materiella. Huvudmannen behöver väga in elevernas behov och förutsättningar samt skolenheternas specifika situation när de tilldelar resurser.

⁵⁸ Friskolornas riksförbund (2018) *Tid för lagliga bidragsbeslut – En undersökning av kommuners rutiner vid beslut om bidrag till fristående skolor*, s. 12. Huvudregeln är att bidraget till den enskilda huvudmannen ska beslutas före kalenderårets början.

⁵⁹ SOU 2020:33. Begreppet studieförutsättningar utgår från elevernas meritvärde i årskurs 9

⁶⁰ Riksdagens utredningstjänst (2020) *Skolstatistik*, Dnr 2020:216

⁶¹ I *Skolverkets lägesbedömning 2020* (s. 67) konstateras att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen varierar mycket i de enskilda huvudmännens skolor. Skolverket konstaterar: ”Det är tydligt att det finns skillnader i elevernas tillgång till utbildade lärare, vilket påverkar likvärdigheten och förutsättningarna för en undervisning av god kvalitet.”

Nedan ges en sammanfattning av betydelsefulla faktorer i huvudmännens kompensatoriska styrning i gymnasieskolan. Den kursiverade texten är exempel hämtade från de granskade huvudmännen:

- **Enskilda huvudmän arbetar tillsammans med rektor för att i analys av resultaten *tidigt* identifiera de grupper av elever där kompensatoriska insatser behövs.** *Exempelvis när huvudmannen kallar rektorer till dialog utifrån analys av resultat samt elevenkäter för att identifiera grupper av elever som har behov av insatser. Huvudmannen har förberett material som skräddarsys utifrån respektive skolenhets specifika förutsättningar.*
- **Huvudmannens analys omfattar elevernas stödbehov och förklaringar till elevernas resultat relateras till faktorer och förutsättningar som huvudmannen själv råder över. Resultaten behöver analyseras i förhållande till skolenhetens förutsättningar, undervisningens kvalitet och resurser som studie- och yrkesvägledning och elevhälsan.** *Exempelvis när huvudmannen använder förklaringar som processer i skolan, bristande kontinuitet i lärare och ledning, variationer i lärares behörighet, skillnader i undervisningens kvalitet som beläggs med utvärderingar eller observationer. Vidare använder huvudmannen skolenhetens specifika förutsättningar i analysen, exempelvis vilken tillgång som det finns av SYV, elevhälsa och lärare.*
- **Huvudmannens system för tilldelning av resurser är transparent och väger tidigt in elevernas behov och förutsättningar. Huvudmannens system är flexibelt för att bland annat justera för elever i årskurs 1.** *Exempelvis när huvudmannen ger rektorer utrymme att tidigt resurssätta planerade kompensatoriska insatser. Samtidigt har rektor att tidigt återkoppla vad inledande kartläggning av elevernas behov i årskurs 1 innebär för ytterligare insatser. Huvudmannen kan även ställa kompletterande frågor till hemkommunen för att stämma av vilka grupper av elever som hemkommunen vill stärka i resursfördelningen.*
- **Huvudmannen beslutar om insatser som riktas till identifierade grupper, samtidigt tydliggör huvudmannen vad de olika insatserna förväntas leda till.** *Exempelvis när huvudmannen först bestämmer insatser utifrån analysen av kompensatoriskt behov, t.ex. mer tid för elev och lärare (mindre grupper, fler lärare, mer undervisningstid). Ett annat exempel kan vara ett arbete som elevhälsa eller studie- och yrkesvägledare gör med en viss grupp elever. Sen bestämmer huvudmannen vilket tänkt resultat som insatserna ska ge. Resultatet bottenar i analysen. Exempelvis kan mer lärarresurser leda till färre åtgärdsprogram, snabbare inläring, bättre resultat i tester, vilket följs upp och återkopplas till rektor. Elevhälsans insatser kan syfta till ökad närvaro och bättre motivation, vilket följs upp med data respektive i (riktad) enkät.*
- **Huvudmannen har system för att löpande följa upp och utvärdera de kompensatoriska insatserna. Detta bör ske inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och ska få en prioriterad plats i ett årshjul.** *Exempelvis när huvudmannen har bestämda avstämningstillfällen där de specifika insatserna följs upp och eventuellt jämförs mot andra grupper av elever. Vissa huvudmän använder också olika typer av prognoser för att följa elevernas utveckling mot målen.*

Referenser

Björklund et al. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*

Ekstrand B. (2015). *What it takes to keep children in school: a research review.*

Friskolornas riksförbund (2018). *Tid för lagliga bidragsbeslut – En undersökning av kommuners rutiner vid beslut om bidrag till fristående skolor.*

Fryer R.G. (2017). *The Production of Human Capital in Developed Countries: Evidence From 196 Randomized Field Experiments*

Goux D. (2015). *The Economic Journal* "Adjusting your dreams? High school plans and dropout behaviour"

Hattie J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* London, Routledge.

Kornhall P, Bender G (2018). *Ett söndrat land. Skolval och segregation i Sverige.*

Lundahl et al. (2017). *No particular way to go.*

MUCF (2013). *10 orsaker till avhopp.*

Olofsson et al. (2012). *Ungas övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, lokala strategier och åtgärder.*

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Riksdagens utredningstjänst (2020). *Skolstatistik.* Dnr 2020:216

Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*

SCB (2007). *Tema: Utbildning. Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning.*

SKL (2015). *Plug In. Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott.*

SKL (2018). *Studieavbrott. En fråga med konsekvenser långt utanför klassrummet.*

SKR (2020). *Bidrag till fristående skolor – intressanta domar.*

Skollag (SFS 2010:800)

Skolverket (2008). *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskaps-sammanställning.*

Skolverket (2014). *Frånvaro och närvaro i gymnasieskolan – en nationell kartläggning.*

Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor.*

Skolverket (2019b). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2018/19.*

Skolverket (2019c). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*

Skolverket (2019d). *Redovisning av Skolverkets uppdrag om att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasieskolan.*

Skolverket (2019e). *TALIS 2018.*

Skolverket (2019f). *Uppföljning av gymnasieskolan 2019.*

Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020.*

Skolverket (2020b). *Att välja för framtiden, skolans stöd genom vägledning och lärande.*

Skolinspektionen (2014). *Undervisning på yrkesprogram.*

Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.*

Skolinspektionen (2017). *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen.*

Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan.*

Skolinspektionen (2019a). *Regelbunden tillsyn – statistik 2018.*

Skolinspektionen (2019b). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan.*

Skolinspektionen (2019c). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar?*

SOU 2016:77. *Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.* Stockholm, Elanders Sverige AB

SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevernas frånvaro och agera.* Stockholm, Elanders Sverige AB

SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.* Stockholm, Elanders Sverige AB

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Stockholm, Elanders Sverige AB

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Stockholm, Elanders Sverige AB

SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Stockholm, Elanders Sverige AB

Sveriges Ingenjörer (2021). *Att räkna eller räknas bort – Om matematik, behörighet och ingenjörer*.

Bilaga 1 – urval och metod

I urvalet för granskningen finns 26 enskilda huvudmän med minst en gymnasial skolenhet. Urvalet utgår i huvudsak från ett så kallat riskurval och dras strategiskt utifrån att huvudmannen har en genomsnittligt låg andel elever som tog examen åren 2015–2018. För att avgränsa urvalet tas även hänsyn till huvudmannens genomsnittliga meritvärde läsåret 2018/2019. Urvalet fick av strategiska skäl ändras något för att fånga en större variation av huvudmän.

Granskningen har genomförts med initiala undersökningar av huvudmännens dokumenterade kvalitetsarbete samt tillgänglig statistik för de tre senaste läsåren, 2018/19, 2017/18, 2016/17. Skolinspektionen har utifrån dessa undersökningar och utifrån granskningens övergripande frågeställningar genomfört digitala intervjuer med rektor/er och representant/er för de enskilda huvudmännen. Intervjuerna genomfördes under hösten 2020. Samtliga granskade huvudmän har erhållit enskilda granskningsbeslut. Denna rapport bygger främst på granskningsbesluten, men även på uppgifter inhämtade i samband med intervjuerna.

Uppgifter om antal skolenheter hos respektive huvudman är inhämtade 30 september 2020 och avser antal gymnasieskolenheter vid tidpunkten för Skolinspektionens besök. Granskningen genomfördes hos följande enskilda huvudmän:

Huvudmannens namn	Antal skolenheter
4:ans Gymnasium AB	1
Au Claves AB	2
Bryggeriets Bildnings Byrå (Bbb)	1
Consensum Lund AB	2
Cybergymnasiet Malmö AB	1
DBGY Juvelen AB	12
Dille gård AB	1
Folkuniversitetet Stiftelsen Kursverksamheten vid Uppsala universitet	1
Framtidsgymnasiet Öst AB	2
Friskolan Nytorp AB	1
Hushållningssällskapets Kompetensutveckling i Syd AB (HUSKAB)	1
Hälsingegymnasiet AB	1
Jensen Education College AB	11
Jönköpings Kristna Skolförening	1
Kunskapscompaniet Gymnasium KCGY AB	1
Kunskapsskolan i Sverige AB	7
Lillerudsgymnasiet AB	1
Ljud & Bildskolan LBS AB	18
Naturbruk Väst AB	2
Nyköping Strand Utbildningscentrum AB	1
Psykologigymnasiet Sverige AB	1
Sveriges Naturbruksgymnasium AB	1
Thorengruppen AB	31
Vänerygymnasiet AB	1
Västerås Idrottsgymnasium AB	1
Östersunds gymnasieskola AB	1

Bilaga 2 – referenspersoner

Professor Jonas Vlachos, Stockholms universitet

Undervisningsråd Maria Bäcklin, Skolverket

Bilaga 3 – bedömningsområden

Nedan visas granskningens bedömningsområden i form av frågeställning, kvalitetskriterier och indikatorer. Notera att frågeställning två delats i två underfrågor samt att rapporten, som ovan nämnts, beskriver resultat i annan ordning än frågorna.

Frågeställning 1 I vilken utsträckning har huvudmannen en god analys av skolenhetens kompensatoriska behov?	
Kvalitetskriterier	Indikatorer
1A Huvudmannen har en analys med förklaringar och belägg till variationer i studieresultaten.	Huvudmannens underlag omfattar studieresultat och dessa används i analysen för att belägga förklaringar till såväl lägre som högre resultat.
	Huvudmannens underlag omfattar kvinnors respektive mäns studieresultat och dessa används i analysen för att belägga förklaringar till skillnader och variationer i resultaten.
	Huvudmannens underlag omfattar studieresultat på olika program och dessa används i analysen för att belägga förklaringar till skillnader och variationer.
1B Huvudmannen har en välutvecklad analys som tydligt förklarar hur elevernas olika behov och förutsättningar påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.	Huvudmannens analys förklarar hur elevernas olika behov påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.
	Huvudmannens analys förklarar hur elevernas olika förutsättningar påverkar deras möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.
1C Huvudmannens analys omfattar aspekter av utbildningens genomförande och förutsättningar som har särskild betydelse för att kunna arbeta kompensatoriskt.	Huvudmannen använder underlag för gymnasieelevernas behov av stöd.
	Huvudmannen använder underlag för hur elevernas undervisningstid fördelas.
	Huvudmannen använder underlag för arbetet med studie- och yrkesvägledning.
	Huvudmannen använder underlag för fördelningen av lärarresurser.
1D Huvudmannens förklaringar och belägg i analysen relaterar till: -hur utbildningen genomförs (undervisningen och övrig verksamhet på skolan/skolorna) - de förutsättningar som lärarna får från rektorerna och som rektorerna får från huvudmannen	Huvudmannens förklaringar och belägg i analysen relaterar till utbildningens genomförande.
	Huvudmannens förklaringar och belägg i analysen relaterar till de förutsättningar som lärarna får från rektor och som rektor får från huvudmannen.

Frågeställning 2 I vilken utsträckning har huvudmannen vidtagit relevanta och kraftfulla kompensatoriska insatser?	
2A Huvudmannen har vidtagit åtgärder utifrån vad analysen visar.	
Kvalitetskriterier	Indikatorer
2A1 Huvudmannen kan tydligt motivera och visa hur resurstilldelning (såväl ekonomisk som personell och materiell) har påverkats utifrån förhållandena på skolan/skolorna och utifrån elevers olika förutsättningar och behov.	Huvudmannen kan utifrån skolans/skolornas studieresultat motivera tilldelningen av resurser.
	Huvudmannen kan utifrån utbildningens genomförande och skolans förutsättningar motivera tilldelningen av resurser.
	Huvudmannen kan utifrån elevernas behov och förutsättningar motivera tilldelningen av resurser.
2A2 Huvudmannen genomför vid behov tillräckligt kraftfulla kompensatoriska åtgärder som är relevanta och träffsäkra (dvs. är väl förankrade i analysen av de behov och förutsättningar eleverna har för att nå utbildningens mål).	Huvudmannens kompensatoriska åtgärder är tydligt förankrade i en välutvecklad analys av skolans/skolornas och elevernas behov.
	Huvudmannen ser till att skolenheten har resurser för att vidta de kompensatoriska åtgärder som behövs för att eleverna ska ges möjlighet att nå utbildningens mål.
	Beslutade åtgärder har förutsättningar att ge kompensatorisk effekt: Stöd, elevhälsa, undervisningstid, SYV, lärarresurser.
2B Huvudmannen följer upp åtgärderna för att se vilken effekt de har i huvudmannens kompensatoriska styrning.	
2B1 Huvudmannen kan tydligt visa på vilket sätt de kompensatoriska åtgärderna förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.	Huvudmannen har definierat och konkretiserat de mål de vill uppnå i sin kompensatoriska styrning.
	De mål som huvudmannen satt upp utgår från utbildningens nationella mål.
2B2 Huvudmannen försäkras sig, genom ett aktivt och löpande uppföljningsarbete, att de kompensatoriska åtgärderna leder till faktiska förbättringar av elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.	Huvudmannen har utarbetat former för regelbunden uppföljning av utvecklingsåtgärder.
	Huvudmannen följer upp att åtgärderna leder till faktiska förbättringar för elevernas möjlighet att nå målen.
	Huvudmannen validerar/omprövar metoden för utvärdering av åtgärder.