

Publiceringsår 2018

Kommuners styrning av gymnasieskolan

Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?

Kvalitetsgranskning 2018

Diarienummer: 400-2016:11447

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Problembild	5
Viktigaste iakttagelserna	6
Viktiga utvecklingsområden	7
Inledning	8
Tidigare granskningar och forskning	9
Granskningens inriktning och problembild	11
Granskningens genomförande	13
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	14
Granskade huvudmän arbetar i liten utsträckning med gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag	14
Huvudmännen behöver fördjupa uppföljningen av gymnasieutbildningen	19
Kommunerna samverkar regionalt för att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program	25
Skolinspektionens bedömningar	29
Avslutande diskussion	31
Huvudmannens styrning mot gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag kräver fördjupad kunskap om verksamheten	32
Träffsäker resursfördelning utgår från faktiska behov vid skolenheterna	33
Tydligt mandat för huvudmannen är viktigt vid regional organisering av gymnasieskolan	34
Sammanfattning av framgångsfaktorer – Huvudmannens styrning för ökad måluppfyllelse	36
Referenser	37
Bilagor	39
Bilaga 1 – Begreppsförklaring	39
Bilaga 2 – Urval och metod	41
Bilaga 3 – Referenspersoner	42

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 kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

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

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns insatser för gymnasieskolan. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 30 kommunala skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga.

Projektledare och rapportskribent för kvalitetsgranskningen har varit Karin Lindqvist, Skolinspektionen i Stockholm. I projektledningen har även Agneta Kenneberg och Johanna Davidsson ingått.

Sammanfattning

Kommuners ansvarstagande för gymnasieskolan innebär att vara huvudman för kommunala gymnasieskolor och att i egenskap av hemkommun se till att ungdomar som är folkbokförda i kommunen erbjuds gymnasial utbildning. Skolinspektionen har granskat hur kommunala huvudmän arbetar för att utveckla utbildningen inom gymnasieskolan och skapa goda förutsättningar för elevernas lärande. Här ingår bland annat hur kommunen styr och följer upp verksamheten vid de skolenheter den är huvudman för, och det kompensatoriska uppdraget att sträva mot att uppväga skillnader mellan elevers förutsättningar. Vi har också granskat hur hemkommunen verkar för att tillgodose ett allsidigt urval av nationella program.

Granskningen omfattade 27 kommuner och 3 kommunalförbund.¹ De besöktes under perioden oktober 2017 till januari 2018. Materialet i granskningen består av dokumentstudier samt intervjuer med rektorer, förvaltningsledning, politisk ledning i ansvarig nämnd/utskott och politisk ledning i kommunstyrelse. Inga enskilda huvudmän ingår i urvalet eftersom skyldigheten att besluta om grundläggande principer för resursfördelning och ansvaret för ett allsidigt urval av nationella program är kommunens.

Problembild

Huvudmannens arbete för att uppväga skillnader i elevernas olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen² benämns i den här granskningen *huvudmannens styrning mot skolans kompensatoriska uppdrag*. Denna styrning blir allt viktigare i takt med att fler elever påbörjar gymnasial utbildning och att elevgrupperna blir mer heterogena. Omkring 30 procent av eleverna vid yrkesprogram når inte kraven för gymnasieexamen och antalet elever vid introduktionsprogram har ökat.³ Det finns således etablerad generell kunskap om behov av insatser, men Skolinspektionens tidigare granskningar och forskning inom området tyder på att det finns svagheter i hur huvudmän för gymnasial utbildning hanterar det kompensatoriska uppdraget.

Många kommunala huvudmän fokuserar till stor del på grundskolan, vilket gör att frågor som rör utbildningen vid de gymnasiala skolenheterna riskerar att komma i andra hand. Gymnasieskolan har traditionellt sett i stor utsträckning organiserats som självständiga enheter, där rektorer kan sakna stöd från huvudmannen. Det kan bidra till att behovet av insatser för att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar på olika skolenheter inte blir tydliga för huvudmannen i en dialog med skolenheten, och att de möjligheter till stödåtgärder som finns inom huvudmannens organisation därför inte tillvaratas.

Skolinspektionens tillsyn visar också att många huvudmän för gymnasieskolan inte har ett utvecklat kvalitetsarbete där skolenheternas måluppfyllelse följs upp och analyseras.⁴ Med en otillräcklig analys av skolenheternas resultat finns det risk att huvudmän missar information om problem i verksamheterna, vilket kan göra att de har svårt att fatta relevanta beslut om utbildningens utveckling.

¹ Vissa kommuner har bildat kommunalförbund och överlämnat huvudmannskapet för gymnasieskolan till förbundet. I rapporten används begreppet gymnasieförbund.

² 1 kap. 4 § skollagen

³ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 333 ff)

⁴ Statistik från regelbunden tillsyn av huvudmän 2016 visar att 4 av 10 huvudmän för gymnasieskolan brister inom området utveckling av undervisningen.

I grundskolan är det vanligt att medel inte fördelas utifrån behov och att resursfördelningen inte utvärderas av huvudmannen.⁵ Det innebär att huvudmän inte fullt ut använder ett av de viktigaste verktygen för att uppväga skillnader i grundskolan. Det finns anledning att tro att problemet till och med är större för gymnasieskolan. Huvudmännen har utöver resursfördelning flera möjligheter att stödja skolenheterna. Exempel på sådana styrmedel är omfördelning av personella resurser, riktad stöd till skolenheter med större behov, förstärkning av elevhälsan eller fortbildning.

Ett ytterligare område inom kommunens ansvar för gymnasieskolan är att erbjuda de ungdomar som är skrivna i kommunen ett allsidigt urval av nationella program. Av skollagen framgår att kommunerna ska åstadkomma ett utbud som utgår från ungdomars önskemål om utbildning, arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens och utgör en bas för rekrytering till högskolesektorn. I många kommuner är elevunderlaget lågt och tillgång till lärarkompetens saknas, därför är det svårt att erbjuda ett brett urval av det totala utbudet på 18 program och 60 inriktningar.

Viktigaste iakttagelserna

Granskningen visar att 25 av de 30 granskade huvudmännen behöver utveckla sin styrning mot gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag och/eller sin uppföljning av gymnasieskolan. Samtliga granskade kommuner verkar för att åstadkomma ett allsidigt utbud av nationella program. I rapporten presenterar vi exempel på framgångsrika arbetssätt hos granskade huvudmän.

Styrningen mot gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag behöver stärkas

De granskade huvudmännen har vidtagit få åtgärder för att kompensera för skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål. Granskningen visar att huvudmännens insatser för att förbättra elevers möjlighet att nå utbildningens mål är få och sällan utformade efter analys av elevernas förutsättningar. Flera huvudmän arbetar inte tydligt med centrala insatser för att motverka skillnader mellan elever. En orsak som lyfts fram i rapporten är bland annat att huvudmän i vissa lägen kan betrakta gymnasieskolor som relativt självständiga enheter. Detta kan exempelvis leda till att det saknas satsningar på huvudmannanivå för att förbättra rekryteringen av behöriga och erfarna lärare till vissa skolor. Exempel på satsningar som ändå förekommer är studiestöd på frivillig basis, satsning på informations- och kommunikationsteknik (IKT) eller elevhälsa. Insatser riktade till grupper eller nationella program med identifierade behov är ovanliga. Hos många huvudmän rör beslut om stödjande åtgärder främst grundskolan. Vi bedömer att det finns ett betydande grundskolefokus i flera huvudmäns uppföljning och diskussion.

Flera skolenheter i en byggnad riskerar att betraktas som "en skola". Granskningen visar att där flera skolenheter finns inom en skolbyggnad vidtas få åtgärder för att uppväga skillnader mellan enheterna. I intervjuer framkommer att huvudmän betraktar skolenheterna som "en skola", vilket kan förklara att insatser riktade till enheterna inte genomförs. Uppdelningen i skolenheter skulle kunna möjliggöra för huvudmannen att exempelvis ge stöd till rektorer på program där det är låg genomströmning. Då det inte sker, tillvaratar inte huvudmannen alla möjligheter att leda verksamheterna mot högre måluppfyllelse.

Hälften av huvudmännen fördelar resurser genom skolpeng eller fast anslag utan att ta hänsyn till information om elevernas behov. Många gånger styr schabloner resurstilldelningen. Flera av de granskade huvudmännen använder föregående års budget som underlag för beslut om resursfördelning,

⁵ Huvudmannens styrning av grundskolan. Skolinspektionen (2015)

och nära hälften av huvudmännen med flera skolenheter omfördelar inte resurser mellan skolenheterna i syfte att rikta resurser dit de behövs.

Begränsad analys av skolenheternas utvecklingsbehov

En majoritet av de granskade huvudmännen följer i liten utsträckning upp resursfördelningens effekter på elevernas måluppfyllelse. Granskningen visar att många huvudmän saknar metoder för att utvärdera hur fördelade resurser används i verksamheten. En konsekvens av detta är att dessa huvudmän inte har kunskap om hur fördelade resurser bidrar till ett arbete som påverkar elevernas lärande. En viktig del för att få elever att fullfölja utbildningen är till exempel att stöd inte ges enbart i form av frivilliga stödugor. Få huvudmän följer dock upp om stödet till elever är tillräckligt och varierat.

Hos en tredjedel av granskade huvudmän är analysen av utbildningens resultat otillräcklig. Hos dessa huvudmän saknas övergripande analys av orsaker till låg måluppfyllelse och variation i resultat mellan program och skolenheter. Flera huvudmän i granskningen har inte heller fördjupat de nationella målen till verksamhetsnära kvalitetsmål, vilket sammantaget kan vara skäl till svårigheter att identifiera utvecklingsbehov.

Hemkommunerna verkar för ett allsidigt utbud av nationella program

Alla granskade kommuner utom två breddar sitt erbjudande av nationella program genom regional samverkan. I många kommuner är det en utmaning att uppfylla skollagens krav på att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program. För att klara detta behövs ofta regional samverkan, och samverkan finns i merparten av kommunerna. Gymnasieskolan blir därmed allt mer uppbyggd kring samverkansområden. Granskningen visar att flera kommuner, även mindre, genom samverkan erbjuder 17–18 nationella program. Sammantaget åstadkommer en majoritet av de granskade kommunerna ett brett utbud av nationella program, vilket vi bedömer som ett positivt resultat. Granskningen visar vidare att elevernas önskemål om utbildning undersöks av kommunerna, men att det främst är andra faktorer som påverkar kommunernas erbjudande av nationella program. Granskningen ger exempel på att beslut om programutbud baseras på behov av att balansera utbudet lokalt, profileras sig på en konkurrensutsatt skolmarknad eller möta efterfrågan hos arbetsgivare i regionen.

Viktiga utvecklingsområden

Sammantaget bedömer Skolinspektionen att det finns flera utvecklingsområden som rör styrning, uppföljning och fokus på att alla elever ska kunna klara gymnasieskolan. I ett sådant arbete behöver skillnader mellan skolenheter och elevers resultat analyseras och kompensatoriska insatser behöver bli mer uppmärksammade.

Inledning

Idag påbörjar de flesta eleverna studier i gymnasieskolan, men en stor andel når inte målen för utbildningen. Elever till högutbildade föräldrar lyckas generellt bättre än elever till 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.⁶

Som huvudman för den kommunala gymnasieskolan ska kommunen säkerställa att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.⁷ Det innebär bland annat att huvudmannen ansvarar för att fördela resurser utifrån skolenheternas olika förutsättningar. Huvudmannen ansvarar också för att alla elever ges stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål.⁸ Eftersom rektorn leder det pedagogiska arbetet vid skolenheten, handlar huvudmannens ansvarstagande till stor del om att skapa ekonomiska och personella förutsättningar så att rektorerna kan 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.⁹

I granskningen ingår kommunens ansvar att besluta om principer för resursfördelning och kommunens skyldighet att åstadkomma ett allsidigt urval av nationella program. Av den anledningen ingår inga enskilda huvudmän i urvalet.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och ytterst ansvarig för att fatta beslut om grundläggande riktlinjer för gymnasieutbildningen och resursfördelningens principer. Kommunfullmäktige utser en eller flera nämnder som har i uppgift att fullgöra de statliga uppdragen för gymnasieskolan.¹⁰ I praktiken blir därmed ansvarig nämnd gymnasieskolans huvudman. Det operativa uppdraget att leda verksamheterna vid skolenheterna delegeras till tjänstemannanivån, där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden.

Tre av de granskade huvudmännen är kommunalförbund.¹¹ Dessa är bildade genom att kommuner har gått samman och överlämnat huvudmannaskapet för gymnasieskolan till förbundet. Ett förbund är därför huvudman för skolenheterna i flera kommuner.

Som hemkommun för alla folkbokförda ungdomar i gymnasieålder ansvarar kommunen för att alla behöriga elever erbjuds utbildning vid ett nationellt program. Kommunen ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.¹² I det erbjudandet ska kommunen ta hänsyn till elevernas önskemål om utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens.¹³ Elevernas tillgång till nationella program kan breddas genom att regional samverkan och eventuella enskilda huvudmän kompletterar kommunens erbjudande.

⁶ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 165 ff)

⁷ 2 kap. 8 § skollagen

⁸ 1 kap. 4 § skollagen

⁹ 4 kap. 3 § skollagen

¹⁰ 2 kap. 2 § skollagen, hos några kommuner i granskningen är kommunens arbete istället utformat som en utskottsorganisation.

¹¹ I det följande benämnda gymnasieförbund

¹² 16 kap. 42 § skollagen

¹³ 15 kap. § 30, 15 kap. § 3 skollagen

Tidigare granskningar och forskning

Det kan vara otydligt för huvudmän hur de ska verka för att kompensera för skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå målen

Skolinspektionen har i tidigare granskningar sett att kommunernas resursfördelning kan utvecklas för att bättre möta förutsättningarna i förskola, grundskola och fritidshem.¹⁴ I sin lägesbedömning 2015 framhåller Skolverket att kommunerna i liten utsträckning anpassar sin resursfördelning efter skolors olika förutsättningar. Resursfördelningen till gymnasieskolan är inte specifikt granskad tidigare. Behoven av omfördelning i gymnasieskolan ser annorlunda ut än i grundskolan, bland annat beroende på att tilldelningen av resurser är differentierad efter program. För elever som inte uppnått gymnasiebehörighet tilldelas resurser till introduktionsprogram, vilket gör att det till viss del är systematiserat hur resurser fördelas utifrån utbildningarnas olika förutsättningar.¹⁵ Gymnasieutbildningens organisering kan därmed bidra till att det inte blir tydligt för huvudmannen vilka ytterligare insatser som kan behöva göras. Synen på skolformen kan också påverka. Det är vanligt att ansvaret för gymnasieelevernas måluppfyllelse till stor del förläggs på eleverna själva, med anledning av att det inte är en obligatorisk skolform.¹⁶ En kvardröjande ”läroverkssyn”, att gymnasieskolan fortfarande är en form av urvalsskola och inte till för alla ungdomar kan dessutom finnas.¹⁷ I en tidigare granskning av gymnasieskolans arbete med att förebygga studieavbrott visade Skolinspektionen att de granskade skolenheterna i liten utsträckning gav eleverna undervisning som främjade deras måluppfyllelse och motverkade studieavbrott, främst för att skolenheterna inte undersökte elevernas behov av stöd, orsaker till frånvaro samt att lärare och elevhälsa inte samverkade.¹⁸

Huvudmännen behöver utveckla uppföljning av resursfördelning och utbildning

Skolinspektionens granskningar gällande huvudmannens styrning av förskolan och grundskolan har visat att uppföljningen av dessa skolformer behöver förbättras. Ett skäl till otillräcklig resursfördelning kan enligt Skolverket vara att kommunerna i liten utsträckning utvärderar hur deras resursfördelningssystem påverkar skolans verksamheter,¹⁹ vilket även Skolinspektionen har sett i granskning gällande huvudmannens styrning av grundskolan. Granskningen visade bland annat att huvudmännen inte följer upp samband mellan resultat och tilldelade resurser systematiskt.²⁰ De granskade huvudmännen skaffade sig inte heller kunskap om vilka behov av utveckling som fanns vid varje skolenhet. Beslut om insatser grundade sig därför sällan i väl genomförda analyser, utan ofta i regionala eller nationella signaler om utvecklingsbehov inom skolformen generellt. En av Skolinspektionens slutsatser var att huvudmannen behöver utveckla kommunikationen mellan olika nivåer styrkedjan och att en avgörande framgångsfaktor i styrningen av skolan är ett väl fungerande samspel mellan huvudman, tjänstemän och rektorer i organisationen. Även i granskningen gällande huvudmannens styrning av förskolan konstaterade Skolinspektionen att huvudmännen behövde utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Framför allt saknades uppföljning av måluppfyllelse för förskolan, redovisningar begränsas till kvantitativa mått och förbättringsinsatserna var därför generella.²¹

¹⁴ Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Skolinspektionen (2014) Rapport 2014:01; Socioekonomisk resursfördelning till förskolan. Skolinspektionen (2016)

¹⁵ Socioekonomisk resursfördelning till skolor – så kan kommuner göra. SKL (2014)

¹⁶ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

¹⁷ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

¹⁸ Gymnasieskolans arbete med att förebygga studieavbrott. Skolinspektionen (2015)

¹⁹ Skolverkets lägesbedömning (2015)

²⁰ Huvudmannens styrning av grundskolan. Skolinspektionen (2015)

²¹ Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet. Skolinspektionen (2017)

Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar dessutom att många huvudmän har ett mindre utvecklat kvalitetsarbete för gymnasieskolan än för grundskolan gällande planering, uppföljning, analys och utveckling av verksamheterna.²² Det är också vanligt att vissa delar inte kommer med i kvalitetsarbetet. Introduktionsprogrammen och nyanlända elevers undervisning och kunskapsresultat är områden som sällan omfattas av huvudmannens kvalitetsarbete. Även det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) saknas i kvalitetsarbetet hos många huvudmän. I granskning av både introduktionsprogram och yrkesprogram har Skolinspektionen identifierat utvecklingsområden, vilka huvudmän kan behöva följa upp inom styrningen av gymnasieskolan. Granskningarna visade bland annat att undervisningen vid introduktionsprogram behövde utvecklas för att bättre möta elevernas behov, och att handledare vid APL ofta saknar kompetens för handledaruppdraget.²³

Osäkerhet i huvudmannens styrkedja försvårar ansvarstagandet

I den jämförande studien *Att organisera för skolframgång* (2017) visar Jarl, Blossing och Andersson att huvudmannens styrning har betydelse för utbildningens kvalitet. De skolor i studien som saknade en stöttande struktur i huvudmannens organisation var mindre framgångsrika än skolor där styrkedjans ledningsfunktioner var tydligt organiserade med fokus på mål och elevernas resultat.²⁴ Ett flertal studier visar att ansvarsfördelningen i huvudmannens styrning många gånger är otydlig, vilket kan leda till att huvudmännen inte ger rektorerna adekvat stöd. Nihlfors och Johansson har i forskningsrapporten *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan* (2013) konstaterat att kunskapsöverföringen i styrkedjan ofta är otillräcklig och att nämndpolitiker inte alltid har en korrekt bild av skolornas resultat och utvecklingsbehov.²⁵ Rektorerna i studien anser att det inte är tydligt vem som är huvudman; politikerna eller förvaltningen som leds av en skolchef. Ofta ser rektorerna skolchefen som länken till politikerna och upplever därför många gånger att de inte vet vilka ärenden som behandlas av nämnden. En slutsats i rapporten är att om styrning och ledning ska fungera mellan nivåerna behöver kommunikationen och transparensen öka, till exempel vad gäller skolenheternas uppnådda mål och resultat.

I Skolverkets studie (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken* undersöktes hur åtta kommunala huvudmän uppfattar styrsystemet. Studien var särskilt inriktad mot huvudmannens ansvarstagande för skolverksamheten. Skolverket menar att det är oklart hur det delegerade ansvaret styrs och följs upp samt hur återkoppling sker. De intervjuade kommunföreträdarna var inte samstämmiga i synen på hur det kommunala huvudmannaskapet ska tolkas när det gäller ansvar och uppdrag. Återkopplingen mellan styrkedjans olika nivåer var svag vilket bland annat tog sig uttryck i att det stundtals saknades dialog och samsyn mellan nämnd/förvaltning och den högre politiska ledningen.²⁶ Myrlund (2015) har i forskningsprojektet *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor* analyserat tolv skolnämnders arbete. Resultaten visade att en stor del av de ärenden som förekom på dagordningarna skulle kunna betecknas som administrativa ärenden eller informationspunkter. Nämnderna styrde skolverksamheten främst genom beslut om medel, det vill säga genom ekonomiska ramar. Det förekom få exempel på konkreta punkter på dagordningarna som kunde kopplas till skolornas måluppfyllelse i förhållande till de nationella styrdokumenterna.²⁷

²² Statistik från regelbunden tillsyn av huvudmän 2016 visar att 4 av 10 huvudmän för gymnasieskolan brister inom området utveckling av undervisningen.

²³ Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan. Skolinspektionen (2013); Språkintröduktion i gymnasieskolan. Skolinspektionen (2017); Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram. Skolinspektionen (2017)

²⁴ Att organisera för skolframgång, Strategier för en likvärdig skola. Jarl, M, Blossing, U, Andersson K. (2017)

²⁵ Rektor – en stark länk i styrningen av skolan. Nihlfors, E & Johansson, O. (2013)

²⁶ Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. Skolverket (2011)

²⁷ De kommunala utbildningsnämnderna och skolpolitiken. Myrlund, H. (2015) i: Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor. Höög, J. & Johansson, O. (2015)

Johansson (2015) har i studien *Skolchefens funktion och ställning* visat att det som skolchefen framhåller som viktigast i förhållande till nämnden och till ordförande, var att alla förstod och respekterade skillnaden mellan vad- och hur-frågorna. Nämnden ska besluta om *vad* som ska göras medan förvaltningen har ansvar för *hur* det görs på bästa sätt inom de beslut, lagar och förordningar som finns. I några av intervjuerna i forskningsprojektet framgick tydligt att skolcheferna påverkade *vad* politikerna skulle besluta om som vision för kommunens skolor.²⁸ Resultaten kan relateras till rapporter från såväl Skolverket som Skolinspektionen som påpekar att många huvudmän inte tydliggjort hur ansvar och rollfördelningen ser ut i organisationen, samt att det finns en osäkerhet i hur huvudmannaskapet ska tolkas när det gäller ansvar och uppdrag.²⁹

Regional samverkan för gymnasieskolan är vanlig

I Skolkommisionens slutbetänkande diskuteras frågan om planering och dimensionering av program och gymnasieskolor. Flera utredningar visar att gymnasieskolan har kommit att få en mer regional än kommunal prägel.³⁰ Hemkommunerna har ansvar för gymnasieskolan, men i praktiken är det i många kommuner vanligt att en stor andel av eleverna har sin skolgång i en annan kommun än den egna eller i en fristående skola. I Gymnasieutredningens slutbetänkande framhålls att det på många håll i landet är svårt att lokalt erbjuda ungdomar ett brett och allsidigt urval av de 18 nationella programmen och de 60 inriktningarna. Elevunderlag, tillgången till rätt lärarkompetens och kapaciteten för platser för arbetsplatsförlagt lärande är i många kommuner otillräckliga för att motsvara ett brett och varierat utbud. Regional samverkan är därför en förutsättning i många kommuner. Mot bakgrund av detta har regeringen i mars 2018 tillsatt en utredning som ska föreslå en modell för hur gymnasieskolan kan planeras och dimensioneras regionalt.³¹

Granskningens inriktning och problembild

I arbetet mot skolans kompensatoriska uppdrag behöver huvudmannen utgå från elevernas behov

I den här granskningen benämns huvudmannens strävan mot att uppväga skillnader mellan elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen *huvudmannens styrning mot det kompensatoriska uppdraget*.

Skolinspektionens tidigare granskningar visar att resursfördelningen till skolan behöver utvecklas. För just gymnasieskolan är resursfördelningens effekter i verksamheten ett relativt outforskat område. Kostnaderna för gymnasieutbildningen är differentierade på programnivå, men det finns inte ett absolut samband mellan de resursbehov som ligger i programmets villkor och de behov eleverna har. Ett yrkesprogram kan exempelvis vara resurskrävande på grund av maskinell utrustning, men ha andra resursbehov för att ge eleverna möjlighet att nå målen i alla ämnen. Huvudmännen behöver därför information om elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål för att resurser ska kunna riktas dit de behövs. I arbetet att leda gymnasieutbildningen mot ökad måluppfyllelse, ligger dessutom mer än resursfördelning. Huvudmännen kan stödja rektorerna genom att besluta om insatser som ger skolenheterna bättre förutsättningar, det kan exempelvis handla om organisering av verksamheterna, till ex-

²⁸ Skolchefens funktion och ställning. Johansson, O (2015) i: Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor Höög, J. & Johansson, O. (2015). Med skolchef menar Johansson nämndens cheftjänsteman som vanligen benämns förvaltningschef.

²⁹ Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. Skolverket (2011), Huvudmannens styrning av grundskolan. Skolinspektionen (2015)

³⁰ Bl. a. Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014 – Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader. Skolverket (2016) ; Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

³¹ Kommittédirektivet Planering och dimensionering av gymnasial utbildning (dir. 2018:17)

empel att lägga yrkesprogram och högskoleförberedande program på samma skola, stöd för att rekrytera behöriga lärare, kompetensförstärkning eller fortbildningsinsatser. Även sådana insatser behöver ta utgångspunkt i kunskap om elevernas behov och studieresultat. Därför bör det finnas en tydlig koppling mellan resursfördelning och beslut om åtgärder, och huvudmannens analys i ett systematiskt kvalitetsarbete.

Huvudmannen behöver följa upp utbildningen och dela kunskapen till olika ansvarsnivåer

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.³² Skolinspektionens regelbundna tillsyn och tidigare granskningar visar att uppföljning av utbildning och resursfördelning är ett utvecklingsområde hos många huvudmän. Det finns därför skäl att anta att det kan saknas underlag för att bedöma behov av utvecklings- och förbättringsåtgärder, eller behov av att revidera resursfördelningen till de gymnasiala skolenheterna. För dessa huvudmän kan det vara svårt att veta om rätt åtgärder har vidtagits, och det finns därmed en risk att verksamheten styrs i fel riktning.

Arbetet med utveckling av utbildningen förutsätter samverkan mellan huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollag och föreskrifter, och rektorerna som ansvarar för verksamhetens inre organisation.³³ Eftersom beslut om resurstilldelning och andra insatser fattas i huvudmannens nämnder och styrelser, är det väsentligt att huvudmannen har en transparent informationsdelning mellan förvaltning och politisk nivå gällande resultat och analys. Likaså behöver huvudmannens organisation vara utformad med funktioner som ger gymnasieskolan ett adekvat stöd för utveckling. Flera huvudmän ger stöd genom analys och beslut om åtgärder. Hos några huvudmän finns också elevhälsa centralt och specialpedagoger, eller så kallade utvecklingspedagoger, som kan stötta lärarna vid skolenheterna. I forskningen framträder återkommande en bild av att otydligheter avseende ansvarstagande i huvudmannens styrkedja många gånger försvårar det gemensamma arbetet att utveckla utbildningens kvalitet.

I många kommuner är det svårt att erbjuda ett allsidigt urval av program

Hemkommunen ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar som är anpassat efter ungdomarnas önskemål,³⁴ men möjligheterna att åstadkomma ett brett utbud av program varierar i landet. I många kommuner är elevunderlaget och tillgången till rätt lärarkompetens eller platser för arbetsplatsförlagt lärande otillräckligt. Ett regionalt samarbete är många gånger en förutsättning för att kunna bredda utbudet. I det samarbetet behöver hemkommunen förhålla sig till både ungdomarnas önskemål om utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens.

Syfte och frågeställningar

Utifrån styrning av gymnasieskolan, har syftet med kvalitetsgranskningen varit att granska kommunala huvudmäns arbete för att utveckla utbildningen inom gymnasieskolan och skapa goda förutsättningar för elevernas lärande. Syftet har också varit att granska hur hemkommunen verkar för att tillgodose ett allsidigt urval av nationella program.

Följande frågeställningar har varit i fokus:

1. Hur styr huvudmannen mot det kompensatoriska uppdraget?

I frågeställningen ingår om kommuner fördelar resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov,

³² 4 kap. 3 § skollagen

³³ 2 kap. 8-9 §§ skollagen

³⁴ 16 kap. 42 § skollagen; 15 kap. 30§ skollagen

vilka faktorer som ligger till grund för resursfördelningen samt om huvudmannen fattar beslut om andra åtgärder i syfte att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål.

2. Hur genomför huvudmannen uppföljning av gymnasieskolan?

I frågeställningen ingår hur huvudmannen följer upp hur resursfördelningen och andra insatser används för att öka måluppfyllelsen vid skolenheterna. Huvudmannens uppföljning av resultat för alla program mot såväl nationella som lokala mål samt huvudmannens beslut om utvecklingsområden; i vilken utsträckning de baseras på analys av skolenheternas resultat.

3. Hur verkar hemkommunen för att elever får ett allsidigt utbud av program?

I frågeställningen ingår vilka faktorer kommunen tar in när programutbud fastslås, hur kommunerna undersöker önskemål och efterfrågan samt hur kommuner samverkar regionalt för att bredda sitt utbud.

Granskningens genomförande

För att besvara frågeställningarna har vi besökt 27 kommuner och 3 gymnasieförbund med geografisk spridning över hela landet. Vi har i urvalet eftersträvat att besöka huvudmännen med minst en gymnasial skolenhet där såväl högskoleförberedande program, yrkesprogram och introduktionsprogram finns representerade. Utifrån urvalskriterierna valdes huvudmännen ut slumpmässigt. Av de 30 huvudmän som ingår i granskningen har 11 en gymnasial skolenhet och 19 huvudmän har två eller flera gymnasiala skolenheter. Besöken genomfördes mellan oktober 2017 och januari 2018 och vid besöken intervjuades rektorer, förvaltningsledning, ledning för ansvarig nämnd och presidium för kommunstyrelse. En mer detaljerad beskrivning av granskningens genomförande finns i bilaga 2.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I detta avsnitt redogörs för de iakttagelser Skolinspektionen har gjort i granskningen. I första delen beskriver vi huvudmannens styrning mot det kompensatoriska uppdraget genom resursfördelning och stödjande åtgärder. Kommuner har ansvar för att fördela resurser till såväl egna skolenheter som till enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen, samt genom interkommunala bidrag till andra kommuner där kommunens ungdomar har sin gymnasieutbildning. I de grundläggande principerna för resursfördelningen kan kommunen besluta om en resursfördelningsmodell som omfattar såväl kommunens egna skolenheter som enskilda huvudmän, men inom avgränsningen för den här granskningen har vi enbart undersökt hur kommunen fördelar resurser till sina egna skolenheter. I sitt ansvar som huvudman ska kommunen ta hänsyn till förutsättningarna vid respektive skolenhet och elevernas behov i fördelningen av resurser till de gymnasiala skolenheter som finns i kommunen. Vi beskriver också hur huvudmannen fattar beslut om åtgärder som kan bidra till att uppväga skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå utbildningsmålen. Huvudmannen behöver ta reda på vilka behov av stödåtgärder som finns vid skolenheterna genom att inhämta relevant information och göra en analys som visar elevernas förutsättningar och behov. Såväl fördelning av resurser till gymnasieskolan som stödjande åtgärder bör beslutas med denna analys som grund. Utan information och analys kan huvudmannen missa behov av att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar, vilket kan leda till att de möjligheter till stödåtgärder som finns inom huvudmannens organisation inte tillvaratas.

I den andra delen beskriver vi hur huvudmannen följer upp resursfördelningen och utbildningen, och om uppföljningen leder till beslut om utvecklingsåtgärder för gymnasieskolan i kommunen. I detta ligger att huvudmannen sätter upp mål för verksamheterna, samlar in information om utbildningens resultat, gör en övergripande analys av resultaten och planerar utbildningen tillsammans med rektorerna. Huvudmannen behöver följa upp resursfördelning och utbildningens måluppfyllelse, och sedan fatta beslut om åtgärder baserade på uppföljningens analys. Uppföljningen är väsentlig för utbildningens kvalitetsutveckling och en grundläggande förutsättning för att huvudmannen ska kunna fatta relevanta beslut om utvecklingsåtgärder.

I den tredje delen beskriver vi hur hemkommunen verkar för att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. Kommunen behöver ta reda på vilka nationella program som är efterfrågade av ungdomar och arbetsmarknad. För att bredda erbjudandet om nationella program kan kommunen samverka regionalt. Utbudet kan också kompletteras av enskilda huvudmän. De utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.³⁵

I granskningens urval finns såväl huvudmän med en som flera gymnasiala skolenheter i sin organisation representerade. I vissa delar har vi valt att titta särskilt på huvudmän med flera skolenheter, då förutsättningarna i dessa organisationer skiljer sig åt från huvudmän med en skolenhet.

Granskade huvudmän arbetar i liten utsträckning med gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag

Huvudmannens styrning av gymnasieskolan handlar till stor del om att ge rektorerna rätt förutsättningar att organisera verksamheten så att eleverna ges möjlighet att nå utbildningens mål. Ett centralt

³⁵ 15 kap. 30 § skollagen

verktyg i detta är den resursfördelning kommunen ska göra med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov.³⁶ I den här kvalitetsgranskningen granskar vi främst kommunens ansvar i egenskap av huvudman och den faktiska resursfördelningen till kommunens gymnasiala skolenheter. Det kan exempelvis handla om att huvudmannen omfördelar mellan skolenheter så att en enhet med större behov får mer, eller att resurser riktas till program där behov identifierats.³⁷

I huvudmannens styrning ligger också att fatta beslut om åtgärder i syfte att uppväga skillnader och öka likvärdigheten mellan huvudmannens skolor så att jämn och hög kvalitet upprätthålls. Sådana beslut kan exempelvis handla om stöd till skolenheternas personal, organisering av utbildningen, kompetensförstärkning eller fortbildningsinsatser och ha stor betydelse för elevers möjlighet att nå målen. Huvudmannens insatser för att uppväga skillnader kan ge de svagaste eleverna det stöd som är nödvändigt för att de ska klara av utbildningen. Fortbildning i specialpedagogik eller resursfördelning som möjliggör tvåläraresystem i vissa kurser är två exempel på åtgärder som kan göra stor skillnad för eleverna. Det kan också handla om att huvudmannen sätter fokus på att stöd till eleverna måste vara mer än ensidiga åtgärder, till exempel matteugor. En huvudman kan följa upp om stöd till eleverna är tillräckligt och varierat.

Av de 30 huvudmän som ingår i granskningen har 11 endast en gymnasial skolenhet. Den grundläggande principen att resurstilldelningen ska möta elevernas behov är dock samma för små och stora huvudmän. Gemensamt i huvudmännens arbete oavsett antal skolenheter är att huvudmannen behöver kunskap om de förutsättningar som finns vid skolenheternas nationella program och introduktionsprogram. När huvudmannen fattar beslut om resurstilldelning och andra åtgärder ska elevernas behov och olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen vara ett viktigt underlag.

I det följande beskrivs inledningsvis Skolinspektionens viktigaste iakttagelser. Därefter utvecklar vi beskrivningen av huvudmännens utmaningar och de grundläggande principer för resursfördelning vi har sett i granskningen. Vi belyser vilka områden huvudmännen behöver utveckla i arbetet med att uppväga skillnader mellan elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål. Avslutningsvis ger vi exempel på framgångsrika arbetssätt från granskade huvudmän som visar hur väl fungerande styrning mot skolans kompensatoriska uppdrag kan se ut. De exempel som beskrivs är inhämtade under perioden okt 2017 – jan 2018.

Våra viktigaste iakttagelser:

Granskningen visar att många av de granskade huvudmännen med flera skolenheter i låg grad tar *ett samlat ansvar för skolenheterna*. Nära hälften av huvudmännen *omfördelar inte resurser* mellan skolenheterna i syfte att rikta resurser dit de behövs (8 av granskningens 19 huvudmän med flera skolenheter). Hos många granskade huvudmän med såväl en som flera skolenheter förekommer att huvudmannen *inte har fattat några, eller mycket få beslut om stödåtgärder i syfte att kompensera för elevernas olika förutsättningar att nå målen*. Hos dessa huvudmän är gymnasieskolan till stor del organiserad som självstyrande enheter där ansvaret för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet är delegerat till rektorer.

Hälften av huvudmännen fördelar resurser genom skolpeng eller fast anslag *utan att ta hänsyn till information om elevernas behov*. Genom att använda *information om elevernas förutsättningar och behov* kan resursfördelningen bli mer träffsäker (15 av 30).

Hos 7 av 19 huvudmännen i granskningen med flera skolenheter har Skolinspektionen iakttagit goda exempel på styrning där huvudmannen verkar för att uppväga skillnader så att alla elever ges möjlighet att nå utbildningens mål. Dessa beskrivs i stycket *Exempel på framgångsrika arbetssätt – styrning mot skolans kompensatoriska uppdrag hos huvudmän med flera skolenheter*.

³⁶ 2 kap. 8 a § skollagen

³⁷ Socioekonomisk resursfördelning till skolor – så kan kommuner göra. SKL (2014)

Kommunerna har olika modeller för resursfördelning

Prislistor är grunden för resursfördelningen för många

En majoritet av de granskade kommunerna/förbunden utgår i de grundläggande principerna för resursfördelning från en skolpeng baserad på programkostnad per elev enligt Skolverkets riksprislista³⁸ eller en kommunal/regional prislista framräknad i jämförelser med programkostnader i regionen. Resursbehovet för en skolenhet beräknas i de flesta kommuner på skolpeng med regelbundna avstämningar mot faktiskt antal elever. Hos hälften av de granskade kommunerna finns inga variabler kopplade till elevernas förutsättningar och behov i de grundläggande principerna för resursfördelning. Budget beslutas i dessa fall utifrån historiska kostnader för gymnasieskolan, med uppräknig för bland annat löneökningar och elevantal. Granskningen visar att skolenheternas resurstilldelning ofta förväntas rymma de insatser som behöver göras vid respektive skolenhet trots att elevernas olika förutsättningar inte vägs in i budgetarbetet.

Struktur tillägg hos stora kommuner/förbund

Hos 6 av de 19 kommuner/förbund i granskningen som har fler än en gymnasial skolenhet tillämpas en fördelningsprincip med struktur tillägg. Det innebär att grundbeloppet utifrån skolpeng i riksprislista eller regional prislista kompletteras med ett struktur tillägg som framräknas utifrån kompenserande variabler och följer eleven till den skolenhet där eleven antas. Fem av huvudmännen baserar struktur tillägget på elevernas meritpoäng från årskurs 9, en huvudman utgår från information om elevernas socioekonomiska bakgrund. Gemensamt för de sex huvudmän som tillämpar struktur tillägget är att de är stora kommuner/förbund med många skolenheter, alternativt ingår i ett regionalt samarbete där resursfördelningen beslutas på regional nivå. Ett exempel på hur ett struktur tillägg kan framräknas är Kalmarsunds gymnasieförbund där skolpengen kompletteras med en omfördelning som utgår från elevernas meritvärde från grundskolan. Förbundet har tre meritvärdesnivåer för denna omfördelning där 70–120 meritpoäng ger 15 procent mer i skolpeng, 120,5–155 ger 10 procent mer och 155,5–190 ger 5 procent mer.

Resursreglering via regionala samverkansavtal

I urvalet för granskningen finns fem kommuner i Stockholms- och Göteborgsregionen där ersättningen till gymnasieskolan regleras i regionala samverkansavtal. Dessa huvudmän följer regionens prislista och beslutar inte om en lokal omfördelning av resurser utöver ett struktur tillägg som tillämpas i Stockholm. Hos ytterligare tre huvudmän i granskningen med fler skolenheter än en, baseras resurstilldelningen till respektive skolenhet på skolpengen för antal elever utan omfördelning mellan enheterna.

Gemensam rambudget till gymnasieskolor med flera skolenheter

De flesta granskade kommuner med flera gymnasiala skolenheter tilldelar ansvarig nämnd en rambudget för gymnasial utbildning, vilken förvaltningen sedan fördelar mellan skolenheterna. Det förekommer att rektorer som är verksamma i en fysisk skolbyggnad med flera skolenheter samverkar kring fördelningen av resurser utifrån den gemensamma rambudgeten.

Information om elevernas behov når huvudmannen genom dialog och kvalitetsarbete

Hälften av huvudmännen i granskningen utgår från information om skolenheternas och elevernas behov inför beslut om resursfördelning. Hos dessa är det främst två informationskanaler som tillämpas; dialogmöten med rektorer där rektorerna kan äska medel utifrån verksamhetens förutsättningar, och skolenheternas systematiska kvalitetsarbete. Ett exempel på en sådan modell är Jämtlands gymnasieförbund. Där utgår huvudmannen från tre grundläggande värden; 1) skolpeng utifrån ägardirektiv från förbundets medlemskommuner, 2) gymnasieprogrammets resultat och rektorernas bedömning av resursbehov och 3) gymnasieprogrammets elevantal, innehåll och andra strukturella förutsättningar.

³⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/riksprislistan/riksprislistor-per-ar>

Huvudmän tar inte ett samlat ansvar för att uppväga skillnader

Bland de huvudmän som beslutat om åtgärder för att öka måluppfyllelsen, beskrivs i flera av Skolinspektionens intervjuer att det framför allt handlar om enstaka insatser för någon grupp elever. Åtgärder för elever med funktionsnedsättningar, exempelvis diagnoser inom AST-spektrat³⁹ är ett sådant exempel. Ett annat är att flera huvudmän har beslutat om förstärkning av undervisningen på introduktionsprogram. Hos många huvudmän har flyktingsituationen 2015 föranlett ett intensivt arbete för nyanlända elever. Granskningen visar att åtgärder baserade på analys av elevernas förutsättningar på nationella program är mindre vanliga. Där det förekommer är det främst generellt utformade insatser som inte är riktade till elevgrupper där behov identifierats. Generella satsningar på informations- och kommunikationsteknik (IKT) eller elevhälsa är relativt vanliga. En annan förekommande åtgärd är att avsätta resurser i syfte att stötta eleverna i studierna på frivillig basis där lärare hjälper elever med studierna utanför lektionstid. Hos några huvudmän förekommer det att elevers arbete med hjälp av studiestödet planläggs och följs upp, vilket ger en tydligare struktur för stödet. I övrigt är det återkommande att många av huvudmännen koncentrerar arbetet mot grundskolan. "Satsningen ligger på grundskolan" säger en politiker i en av Skolinspektionens intervjuer. Det förekommer också att representanter för huvudmän och skolledning i sina uttalanden visar förväntan på att elever på vissa nationella program har låg måluppfyllelse, vilket kan leda till att programmen inte ges stöd så att eleverna får förutsättningar att nå längre i sin utveckling mot utbildningsmålen.

Granskningen visar också att där flera skolenheter finns inom en fysisk skolbyggnad är det en klar majoritet av huvudmännen som inte vidtar eller använder få åtgärder utöver resursfördelning för att uppväga skillnader mellan enheterna. En förklaring kan vara att huvudmännen inte betraktar skolenheterna som "flera skolor", utan "en skola". Det förekommer i Skolinspektionens intervjuer att huvudmännens företrädare uttrycker att de har en gymnasieskola, när de talar om en fysisk skolbyggnad med mellan två och fem skolenheter, och att de därför inte fördelar resurser eller vidtar andra åtgärder för att uppväga skillnader mellan enheterna.

Exempel på framgångsrika arbetssätt – styrning mot skolans kompensatoriska uppdrag hos huvudmän med flera skolenheter

Vi har särskilt undersökt hur huvudmän med flera skolenheter styr verksamheterna mot skolans kompensatoriska uppdrag. Huvudmän med flera skolenheter är av intresse att granska då de har fler möjligheter än huvudmän med en skolenhet att planera verksamheterna och fördela resurser. De kan exempelvis omfördela såväl ekonomiska som personella resurser så att enheter med svårare förutsättningar förstärks, de kan anpassa enheternas organisation för att bättre möta elevernas behov och de kan rikta stöd till personal vid skolenheter med svårare förutsättningar.

Nedan ges en sammanställning av exempel från sju av de granskade huvudmännen. Hos dessa finns kompetens att analysera verksamheternas resultat och organisatorisk kapacitet att besluta om utvecklingsåtgärder. Huvudmännens åtgärder riktas dit uppmärksammade behov finns såväl på *skolnivå*, *programnivå*, *lärarnivå* som *elevnivå*. Frågan om vilka beslut som ska fattas av rektor respektive huvudman är hos huvudmännen främst besvarad genom att identifiera vilka åtgärder huvudmannen utifrån sin organisatoriska kapacitet kan vidta för att stödja skolenheterna.

Framgångsfaktorer avseende styrning mot skolans kompensatoriska uppdrag:

- Huvudmannen fokuserar på elevernas behov och styr verksamheterna aktivt i samverkan med rektorerna. *De identifierar vilka förutsättningar eleverna kommer till utbildningen med, analyserar variation i studieresultat och undersöker hur eleverna mår. Genom att utvärdera*

³⁹ AST – autismspektrumtillstånd är ett samlingsnamn för tillstånd som påverkar förmågan att vara social och kommunicera med andra.

vilka orsaker som kan finnas till skillnader i förutsättningar och resultat får huvudmännen underlag för beslut om riktade åtgärder till de grupper där behov är identifierade. Huvudmännen genomför åtgärder på ett flertal områden parallellt med utgångspunkt i orsaker till låg måluppfyllelse.

- Huvudmannens resursfördelning utgår från *information om elevernas behov*. Det finns huvudmän i gruppen som använder strukturella tillägg i sin resursfördelning och det finns huvudmän som utformar budget för respektive skolenhet utifrån behovsbilden. Oavsett vilken resursfördelningsmodell som är vald visar samtliga huvudmän ansträngningar att precisera resursfördelningen. De *samverkar med rektorerna om vilka utvecklingsbehov som finns i verksamheten och utvärderar om det finns ytterligare resursbehov*.

Åtgärder på skolnivå

I granskningen finns exempel på huvudmän som tar ett samlat ansvar för sina skolenheter. Dessa huvudmän verkar för likvärdighet mellan skolenheterna bland annat genom att omfördela resurser så att skolenheter med svaga resultat får mer, organisera verksamheterna för att ge likvärdiga förutsättningar och att rikta personella resurser. Några exempel beskrivs nedan.

I Kristinehamns kommun, har omfördelning bidragit till att en av huvudmannens skolor har både högre lärartäthet, förstärkt elevhälsa och skolledning i jämförelse med huvudmannens andra skolenhet. Huvudmannen samordnar också lärarresurserna så att vissa lärare kan användas av båda skolenheterna i huvudmannens organisation, vilket ger synergieffekter.

Jönköpings kommun är en av de huvudmän som aktivt arbetar för att fördela program mellan de olika enheterna för att göra dem så likvärdiga som möjligt med avseende på kön och variation av program. Granskningen visar också exempel på organisationsförändringar i syfte att möta behov hos elever som har särskilt svårt att nå målen. Hos en huvudman har en del av verksamheten utformats för elever som under lång tid haft hög frånvaro. Det förekommer av samma skäl att personal som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret placerats vid skolenheter för att hantera avhopp.

Flera av huvudmännen allokera resurser i central organisation för att ha möjlighet att rikta stöd till skolenheterna. Hos några huvudmän finns pedagogisk kompetens hos huvudmannen såsom specialpedagogiskt stöd eller utvecklingspedagoger som arbetar gentemot skolenheterna. Centralt placerad elevhälsa är en organisationsform flera huvudmän har valt i syfte att styra elevhälsans åtgärder dit de bäst behövs. Hos flera huvudmän finns också exempel på att elevhälsan arbetar med skolenheten i särskilda satsningar utifrån prioriterade områden. Förebyggande arbete mot psykisk ohälsa, ofta riktat till flickor, är en vanlig satsning. Bland identifierade grupper med större behov sticker också elever på introduktionsprogram ut, särskilt nyanlända elever. Några huvudmän i granskningen har därför även förstärkt elevhälsan lokalt för att ha möjlighet att möta behoven vid introduktionsprogram.

Åtgärder på programnivå

Av åtgärder riktade mot *programnivå* ger granskningen exempel på att huvudmän riktar extra resurser till nationella program där meritvärden varit ovanligt låga vid antagning. Andra åtgärder som granskningen visar är att huvudmän fattat beslut om förstärkning av undervisningen genom tvåläraresystem vid vissa program. Flera av huvudmännen har identifierat behov av jämställdhetsarbete på programnivå för att ge elever av alla kön lika förutsättningar. I Jämtlands gymnasieförbund har ett undervisningsmaterial kopplat till fördomar tagits fram av huvudmannen, vilket enligt huvudmannen har bidragit till ökad medvetenhet om normer och värderingar.

Huvudmannens stöd till lärare

Stöd till lärare handlar vanligen om fortbildning. Granskningen visar exempel på huvudmän som i sin orsaksanalys av brister i undervisningen sett behov av fortbildningsåtgärder, och därmed riktat åtgärder i syfte att höja kvaliteten i undervisningen. Ett exempel är riktad fortbildning om hur läroplanen

ska tolkas och användas av yrkeslärare, ett annat är att skillnader i kunskapsresultat mellan pojkar och flickor föranlett fortbildning i genusfrågor.

En annan möjlighet att rikta stöd till lärare är tillsättning av förstelärare. Några huvudmän i granskningen utser förstelärare med relevant kompetens för behovsbilden, exempelvis specialpedagogisk kompetens, och styr tillsättningen till de enheter där behov av specialpedagogiskt stöd uppmärksammas. En huvudman uppger att skolenheternas systematiska kvalitetsarbete används som underlag vid beslut om tillsättning av förstelärare, och att förstelärarnas åtgärder riktas mot de delar av utbildningen som har låg målpuppfyllelse.

Åtgärder på elevnivå

Åtgärder för elever ligger främst inom rektorernas ansvarsområde, men det finns strukturella hinder för elever som kan vara relevanta för huvudmannen att fånga upp. Ett sådant är situationen för elever med andra hemkommuner. I analysen av vilka förutsättningar eleverna kommer till gymnasieskolan med, berättar representanter för flera huvudmän att de gör ansträngningar för att samla in information om elevernas stödbehov från de grundskolor eleverna kommer från, även då eleverna kommer från andra kommuner. Därmed kan personalen vid skolenheterna göra eventuella Anpassningar redan i samband med skolstart. Det förekommer också att huvudmän uppmärksammat högre andel avhopp och sämre studieresultat i gruppen inackorderade elever. I granskningen finns exempel på att en huvudman av den anledningen beslutat om att hålla skolan öppen under kvällstid för att ge eleverna möjlighet att använda lokalerna för studier.

Huvudmännen behöver fördjupa uppföljningen av gymnasieutbildningen

Skolinspektionen har undersökt hur de granskade huvudmännen utvecklar kunskap om gymnasieskolans resultat och utvecklingsbehov genom att både ta del av skolenheternas systematiska kvalitetsarbete och göra en övergripande analys av resultaten. Genom att anlägga ett övergripande perspektiv på verksamheten kan huvudmannen analysera skillnader mellan skolenheter i huvudmannens organisation, eller andra jämförbara enheter som huvudmannen använder i analysen. Därmed kan huvudmannen få underlag att fatta beslut om resurstilldelning eller utvecklingsåtgärder. Skolverket betonar i *allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, att huvudmannen i sin analys bör ta hänsyn till enheternas bedömningar av vad som behöver utvecklas och därefter analysera verksamheterna övergripande. Det kan till exempel innebära att analysera orsaker till variationer gällande resultat och målpuppfyllelse, likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning, hur organiseringen av skolenheter påverkar målpuppfyllelsen och hur resurs- och ledningssystem påverkar målpuppfyllelsen.⁴⁰

Hos den kommunala huvudmannen behöver förvaltningen som ansvarar för kvalitetsarbetet förhålla sig både till skolans uppdrag som är direkt formulerat av staten och det uppdrag som givits av den politiska ledningen i kommunen; i praktiken nationella och lokala mål.⁴¹ Genom att sammanväga dessa perspektiv kan huvudmannen utveckla gymnasieskolan i ett verksamhetsnära och lokalt förankrat arbete, där skolenheternas reella utvecklingsbehov fokuseras och utvärderas mot den politiska visionen för kommunens gymnasieskola. Huvudmannens analys är därför viktig av flera skäl. Genom att identifiera utvecklingsbehov i utbildningen har huvudmannen kortsiktigt möjlighet att vidta åtgärder som kan få en direkt inverkan på elevernas utbildning och leda till ökad målpuppfyllelse. Utan beslut från huvudmannen kan det bli helt upp till rektorerna att besluta om utvecklingsåtgärder och lösa eventuella problem vid skolenheterna. Analysen har dessutom betydelse för huvudmannens långsiktiga arbete för

⁴⁰ Allmänna råd med kommentarer, Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverket (2015)

⁴¹ Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. Skolverket (2011)

gymnasieskolans utveckling i kommunen, genom att skapa en grund för att tolka gymnasieskolans uppdrag både lokalt och nationellt, och därmed ge huvudmannen underlag till riktlinjer och mål.

Nedan beskrivs Skolinspektionens viktigaste iakttagelser. Därefter ger vi exempel på vad huvudmän i granskningen följer upp och granskningens iakttagelser gällande uppföljning. För uppföljning av resursfördelning och analys av utbildningens resultat ger vi exempel på framgångsrika arbetssätt. De exempel som beskrivs är inhämtade under perioden okt 2017 – jan 2018.

Våra viktigaste iakttagelser:

Granskningen visar att förvaltningen hos samtliga granskade huvudmän inhämtar resultat för gymnasieutbildningens nationella program, och att resultaten redovisas på politisk nivå. Väsentliga delar i uppföljningen saknas dock hos flera huvudmän.

Granskade huvudmän följer upp utfall av budget, men drygt hälften av huvudmännen *utvärderar inte systematiskt hur skolenheterna använder tilldelade resurser för att öka måluppfyllelsen* (18 av 30). Dessa huvudmän har inte metoder för att analysera resursfördelningens effekter på verksamheten, därmed saknar huvudmännen information om hur resurserna möter elevernas behov.

Analysen av utbildningens resultat är otillräcklig hos en tredjedel av de granskade huvudmännen. Det kan vara ett skäl till att många huvudmän inte har fattat beslut om utvecklingsåtgärder för innevarande verksamhetsår, baserade på analys av skolenheternas resultat (17 av 30). Granskningen visar att huvudmännen har delegationsordningar där ansvarsfördelning framgår, men gällande utvecklingsarbetet är det hos många huvudmän otydligt vad som ska beslutas på politisk nivå, förvaltningsnivå och skolenhetsnivå.

Nära hälften av huvudmännen *följer inte upp utbildningen vid introduktionsprogram eller arbetsplatsförlagd utbildning* (13 av 30). Dessa huvudmän saknar information om hur utbildningens kvalitet ser ut i dessa delar, vilket gör det svårt att fatta beslut om kvalitetshöjande åtgärder.

Granskade huvudmän tar del av resultat för nationella program

Granskningen visar att en majoritet av huvudmännen har rutiner där rektorerna redovisar resultat fortlöpande genom rapporter eller digitala system och där resultat inhämtas genom elevenkäter och kursutvärderingar.

Exempel på den information som huvudmännen samlar in vid de olika rapporteringstillfällena:

- kunskapsresultat per program och fördelat på kön;
- trivsel, trygghet och studiero, arbete mot kränkande behandling och med likabehandling;
- särskilt stöd/särskilda behov;
- frånvaro, avbruten utbildning, genomströmning;
- elevinflytande;
- elevernas psykosociala och fysiska hälsa och elevhälsoteamets åtgärder och löpande arbete;
- statistik från SKL:s öppna jämförelser i databasen Kolada;
- enheternas ekonomi och behov av kompetensförsörjning.

Hos granskade huvudmän är det vanligt att former för regelbundna dialogmöten mellan rektorer och förvaltning utarbetats. Vid dessa möten redovisas resultat och verksamhetens behov diskuteras. Dialog med den politiska nivån i huvudmannens organisation sker vanligen mellan förvaltning och ansvarig nämnd, men det förekommer att rektorer deltar i dialogmöten med nämnden. Sådana resultatdialoger genomförs en till fyra gånger per år hos granskade huvudmän.

Huvudmännens uppföljning av resursfördelning ger i liten utsträckning information om utbildningens genomförande

I resultatuppföljningen hos flera av de granskade huvudmännen ingår inte uppföljning av resursfördelningen i syfte att utvärdera dess effekter i verksamheterna. Granskningen visar att mer än hälften av de granskade huvudmännen inte systematiskt följer upp hur skolenheterna använder tilldelade resurser för att möta elevernas behov och öka måluppfyllelsen. Det innebär att dessa huvudmän varken utvärderar om huvudmannens eventuella omfördelning eller rektorernas interna omfördelning av resurser har effekt för elevernas lärande och måluppfyllelse. Hos de huvudmän i granskningen där det förekommer strukturella tillägg till skolpengen, särredovisas de inte. Därför framgår det inte i huvudmannens budgetuppföljningar hur dessa resurser omvandlas till ett arbete som ger eleverna bättre möjligheter att nå utbildningens mål. Granskningen visar att många huvudmän inte har utvecklat metoder för att utvärdera resursfördelningens effekt i verksamheten, och att det av den anledningen är svårt för huvudmännen att avgöra om åtgärderna är tillräckliga för att möta elevernas behov.

Analys av resultat är ytlig eller obefintlig och beslut om utvecklingsåtgärder saknas

Granskningen visar att flera huvudmän behöver analysera skolenheternas resultat och måluppfyllelse och besluta om utvecklingsåtgärder. Hos en tredjedel av de granskade huvudmännen har Skolinspektionen gjort bedömningen att analys av skolenheternas resultat är ett utvecklingsområde. Dessa huvudmän tar i regel del av skolenheternas huvudsakliga resultat, men genomför inte en aggregerad analys utifrån de frågeställningar som är specifika för huvudmannens ansvarstagande för utbildningen. Skolinspektionen har i både den här granskningen av huvudmannens styrning av gymnasieskolan, och tidigare granskningar gällande huvudmannens styrning av förskolan och grundskolan⁴² konstaterat att svaga analyser av skolenheternas sammanställda resultat är ett genomgående utvecklingsområde. Hos några av huvudmännen för gymnasieskolan sker ingen analys av gymnasieskolans utvecklingsbehov alls. Det förekommer också att huvudmannen i sitt övergripande systematiska kvalitetsarbete endast håller sig informerad om de gymnasiala skolenheternas resultat. Flera av huvudmännen i granskningen uppger för Skolinspektionen att de ganska nyligen börjat följa upp kunskapsresultat för gymnasieskolan. Metoder för analys är därför ofta inte helt utvecklade och rutiner inte upparbetade.

Granskningen visar vidare att flera granskade huvudmän inte har utformat lokala mål utifrån nationella mål för den gymnasiala utbildningen. Generellt har många huvudmän i granskningen mindre specifika mål för gymnasieutbildningen än vad de har för sina grundskoleverksamheter. En företrädare för en huvudman i granskningen uppger att målen är politiska och att uppföljning av måluppfyllelse hos huvudmannen är skild från skolenhetens uppföljning samt att det inte sker någon dialog med skolenheterna om arbetet mot huvudmannens mål. Granskningen visar också att målen ofta fokuserar på övergripande resultat snarare än faktorer som rör utbildningens kvalitet. Flera huvudmän har enbart satt upp mätbara resultatmål för gymnasieutbildningen, exempelvis att andelen elever med gymnasieexamen ska öka. Sådana övergripande mål följs många gånger upp utan vidare orsaksanalys eller utvärdering av vilka utvecklingsåtgärder som skulle kunna bidra till att öka måluppfyllelsen. Många av analyserna innehåller inte heller variation av resultat över tid och mellan program, skillnader mellan pojkars och flickors resultat eller likvärdighet i skolenheternas bedömning och betygsättning. Dessa analyser innehåller inte heller jämförelser mellan skolenheter inom eller utanför huvudmannens organisation, vilket skulle kunna sätta utbildningen i en för huvudmannen viktig kontext.

⁴² Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet. Skolinspektionen (2017); Huvudmannens styrning av grundskolan. Skolinspektionen (2015)

En konsekvens av otillräcklig analys är att underlag för huvudmannens beslut om utvecklingsåtgärder inte är heltäckande. Drygt hälften av huvudmännen i granskningen har inte fattat några beslut om utvecklingsåtgärder för innevarande år, baserade på analys av gymnasieutbildningens resultat. Bland de beslut om åtgärder som huvudmännen fattat är det relativt vanligt att de utgår från statliga prioriteringar. Utvecklingsåtgärder hos flera huvudmän i granskningen har exempelvis koppling till Skolverkets satsningar på nyanländas lärande eller förändringar i styrdokument, såsom införandet av digital kompetens i läroplanen för gymnasieskolan 2018.⁴³ Exempel på åtgärder i relation till detta är utbyggnad av gymnasieskolans infrastruktur gällande IT och kompetensutveckling för lärare.

Osäkerhet i huvudmannens styrkedja försvårar utvecklingen av gymnasieutbildningen

Hos en tredjedel av de granskade huvudmännen beskriver ledamöter i ansvarig nämnd eller kommunstyrelse i intervjuer, att uppföljning av kommunens gymnasieutbildning främst drivs av förvaltning och/eller rektorer. Granskningen visar att huvudmännen har delegationsordningar där ansvarsfördelning är klagjord gällande formella beslut. Det framkommer dock i flera av Skolinspektionens intervjuer med representanter för både förvaltning och politisk nivå i huvudmännens organisation, att många upplever osäkerhet kring vilka beslut avseende utvecklingsarbetet som ska fattas av huvudmannen. I en kommun uttrycker exempelvis en verksamhetschef att det är svårt att dra gränsen mellan *vad-* och *hur-*frågorna, och därmed avgöra vad huvudmannen kan besluta om och vad som ska lämnas till rektorerna. I en annan intervju beskriver en ledamot att de är mottagare av information, men inte ställer så mycket frågor. Granskningen visar vidare flera exempel på att det kan vara svårt för förtroendevalda politiker att se sin roll i styrningen. Bland de huvudmän som inte har fattat några beslut om utvecklingsåtgärder för skolenheterna, uppger en politiker att politiken inte ska detaljstyra verksamheten med utvecklingsuppdrag. Hen uttrycker att "Det blir helt galet om politikerna sätter sig på de som kan".

Alla delar av gymnasieutbildningen följs inte upp

Introduktionsprogram

Granskningen visar att uppföljning av introduktionsprogram alltså är en utmaning för huvudmännen, en tredjedel av de granskade huvudmännen följer inte upp resultaten för introduktionsprogram. Av de huvudmän som följer upp introduktionsprogram är det främst sammanställningar av uppföljning mot elevernas individuella studieplaner som förekommer, uppföljningen ger därför inte en samlad bild och flera huvudmän uppger att det är svårt att hitta jämförelsesiffror och att utforma relevant statistik för introduktionsprogram.

Utöver huvudmannens ansvar för utbildningen och skyldighet att ha ett dokumenterat kvalitetsarbete⁴⁴ riskerar den otillräckliga uppföljningen av introduktionsprogram att ge direkta konsekvenser för huvudmannens möjligheter att fördela resurser till gymnasieskolan efter verksamheternas behov. Hos två av de granskade huvudmännen framkommer detta tydligt. Rektorerna hos en av huvudmännen uppger att då inte övergång från introduktionsprogram till nationellt program följs upp av huvudmannen, saknar huvudmannen information om verksamhetens reella resursbehov. Elever som har klarat

⁴³ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/resurser-for-larande/itiskolan/styrdokument>

⁴⁴ 4 kap. 6 § skollagen

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Enligt förarbetena till skollagen (Prop. 2009/10:165 s. 305) och Skolinspektionens praxis bör måluppfyllelsen, analys av förbättringsområden samt beslut om och planering för förbättringsåtgärder dokumenteras på såväl huvudmänna- som enhetsnivå.

grundskolekurserna på introduktionsprogram behöver ofta extra resurser för att läsa vid nationellt program, vilket inte matchas av huvudmannens åtgärder enligt rektorerna.

Arbetsplatsförlagt lärande

Uppföljning av APL är ett utvecklingsområde i olika omfattning hos flera huvudmän i granskningen. En knapp tredjedel av huvudmännen följer inte upp APL alls på huvudmannanivå. Representanterna för granskade huvudmän uppger att skolenheterna ansvarar för uppföljning av APL, men att uppföljningen inte redovisas i resultatdialoger. Det framkommer vidare i Skolinspektionens intervjuer exempel på frågor som rör APL aldrig har varit uppe till diskussion i huvudmannens organisation. Få av de granskade huvudmännen i granskningen efterfrågar vad rektorerna har sett i uppföljning av APL avseende innehåll, genomförande, handledarkompetens eller hur elevernas APL tillvaratas i den skolförlagda delen av utbildningen. Några huvudmän följer upp tillgång till APL-platser och det förekommer att huvudmän tar del av arbetet i bransch- eller programråd. Granskningen visar dock att flera av huvudmännen i granskningen inte heller prioriterat frågan om tillgång till APL-platser. Representanter för huvudmän uppger exempelvis för Skolinspektionen att tillgång till APL inte redovisas för ansvarig nämnd, eller att de bara lyfter frågan då det finns problem att lösa.

Exempel på framgångsrika arbetssätt – uppföljning ger huvudmannen kunskap om skolenheternas utvecklingsbehov

Nedan ges en sammanställning av exempel på framgångsfaktorer hämtade från 12 av de granskade huvudmännen. Exempelen är hämtade från både stora och små kommuner, samt gymnasieförbund. Framgångsfaktorerna avser uppföljning av resursfördelning och analys av skolenheternas resultat.

Framgångsfaktorer avseende uppföljning av resursfördelningens effekter:

- Huvudmannen *utvärderar resultaten i den kvalitativa uppföljningen i relation till de resurser som tilldelats verksamheten*. Utbildningens måluppfyllelse är utgångspunkten i uppföljningen. I de fall huvudmannen har omfördelat och riktat resurser kan huvudmannen i en sådan uppföljning utvärdera i vilken utsträckning omfördelningen omvandlats till ett arbete som har betydelse för elevernas möjlighet att nå utbildningens mål.
- Huvudmannen *väger in andra faktorer än resursanvändning i uppföljningen*. I utvärdering av resursfördelningens effekt för måluppfyllelsen behöver huvudmannen förhålla sig till att behovet av resurser ser olika ut vid skolenheterna. Lärarskicklighet och organisatorisk effektivitet kan variera, likaså påverkar elevernas bakgrund och skiftande svårigheter skolenheternas förutsättningar. Resursbehovet utvärderas av dessa skäl tillsammans med andra möjliga stödåtgärder från huvudmannen såsom exempelvis personell förstärkning eller fortbildning.

Framgångsfaktorer avseende övergripande analys av skolenheternas resultat:

- Huvudmännen har *satt upp tydliga och relevanta mål* för gymnasieutbildningen, där lokala mål utgör en fördjupning av nationella mål och baseras på skolenheternas utvecklingsbehov. Granskningen ger exempel på målstyrning där huvudmännen formulerat lokala mål utifrån uppföljning och analys av skolenheternas resultat, samt forskning och beprövad erfarenhet.
- Huvudmännen *har rutiner för dialog och en styrkedja* där rektorer, förvaltning och politisk ledning är delaktiga i uppföljningen av gymnasieskolan. Granskningen ger exempel på huvudmän där rektorernas kontinuerliga dialog med förvaltning utgör ett betydelsefullt underlag till huvudmannens kvalitetsarbete. Genom att information delas mellan alla nivåer i styrkedjan ges beslutande politiker god inblick i verksamhetens utvecklings- och resursbehov.
- *Skolenheternas systematiska kvalitetsarbete används i huvudmannens analys* och beslut om utvecklingsåtgärder. Ett exempel från granskningen är Norrköpings kommun där en central

utvecklingsgrupp analyserar bakomliggande orsaker till de utvecklingsområden rektorerna har identifierat. Utvecklingsgruppen utformar sedan olika "lärspår", vilka innebär långsiktiga och omfattande kompetensutvecklingsåtgärder för lärare. Rektorerna väljer lärspår utifrån enheternas behov.

Bland de granskade huvudmän som gör en övergripande analys av gymnasieskolans resultat och fattar beslut om utvecklingsåtgärder finns såväl stora som mindre kommuner och gymnasieförbund. Två exempel beskrivs mer utförligt nedan. Hos dessa huvudmän finns delaktighet i arbetet vid alla nivåer i styrkedjan och rektorerna upplever att huvudmännens styrning ger dem stöd i utvecklingsarbetet vid skolenheterna. I övrigt har dessa två huvudmän mycket olika förutsättningar, ett relativt stort gymnasieförbund och en liten kommun med en skolenhet.

Hos Jämtlands gymnasieförbund (nedan kallad *huvudmannen*) med 17 skolenheter finns en relativt omfattande målstruktur. Förbundet har sju lokala mål i ägardirektivet som ska följas upp på övergripande nivå. Exempel på ett sådant mål är att förbundet ska bidra till att övergången till högre studier ska öka. Förbundet har sedan satt upp inriktningsmål för utbildningsverksamheten som utgår ifrån gymnasieskolans läroplan. Till inriktningsmålen kopplas resultatmål som mäts genom statistik eller elevenkät. Exempel på resultatmål är bland annat att fler ska klara en gymnasieexamen, eleverna ska uppleva skolarbetet som stimulerande, och att avhoppet ska minska. Kombinationen av inriktningsmål och resultatmål ger huvudmannen möjlighet att analysera både utbildningens processer och resultat, vilket fördjupar målstyrningen. För introduktionsprogram har huvudmannen målet att andelen elever på introduktionsprogram som blir behöriga till nationellt program ska öka. Förbundets rektorer sammanställer och analyserar måluppfyllelsen i sitt systematiska kvalitetsarbete och tjänstemännen på förbundskansliet och i förbundsledningen sammanställer och analyserar övergripande måluppfyllelse för de olika programmen och för förbundet som helhet.

Huvudmannens analys har bland annat visat ett samband mellan program och icke godkända betyg i gymnasiearbetet, varför elever vid programmet inte uppnått gymnasieexamen. Som en åtgärd har huvudmannen utsett en lärare i förbundets organisation som stöd till andra lärare i handledning av examensarbetet. Uppföljningen som följde visade ett ökat antal elever med godkänt betyg i gymnasiearbetet. Ett ytterligare exempel är att huvudmannen efter analys av könsskillnader vid yrkesprogram, inlett ett samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten för att stötta flickors tilltro till sig själva på ett av huvudmannens yrkesprogram. I uppföljningen har huvudmannen sett god effekt på elevernas resultat, vilket bidragit till fortsatt diskussion om hur arbetet kan föras över till andra program.

I Övertorneå kommun (nedan kallad *huvudmannen*) med en skolenhet har huvudmannen efter analys av utbildningens resultat valt tre prioriterade fokusområden för utvecklingsarbetet. Beslut om fokusområden fattas i samråd mellan skolenhet, förvaltning och ansvarig nämnd. De tre fokusområdena för innevarande läsår är likvärdighet mellan pojkars och flickors måluppfyllelse, elevhälsoarbete utifrån individperspektiv och att nyanländas lärande ska utgå från individuella förutsättningar och nationella riktlinjer. Rektorn rapporterar arbetet med fokusområdena i nämnden, som också tar del av det övergripande kvalitetsarbetet med uppföljning av resultat och analyser. Förvaltningens chef och utvecklingsledare bistår skolenhetsnivå och politisk nivå med underlag. Huvudmannen arrangerar ett dialogmöte per fokusområde med ansvarig nämnd, vilket gör att rektorn diskuterar skolenhetens utvecklingsarbete med politisk nivå tre till fyra gånger per år. Rektorn och huvudmannen uppger att det är kvalitetsdrivande att fokusera samtalen kring ett område per dialogmöte. I slutet av läsåret summeras årets arbete i nämnden, och beslut om fokusområden för kommande läsår fattas. Alla nivåer i huvudmannens styrkedja är aktiva i arbetet och uppger att de upplever att samsyn kring skolan på alla nivåer är en styrka i kommunen.

Huvudmannens analys har bland annat bidragit till beslut om förebyggande hälsoprojekt riktade till nyanlända flickor samt utveckling av språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Såväl lärare och ele-

ver som rektor har utvärderat undervisningen utifrån genusperspektiv. Vid skolenheten har personalen arbetat i kollegialt lärande med frågor som rör genusperspektiv i undervisning samt vid bedömning och betygsättning. Skolenhetens personal har diskuterat skillnaden mellan pojkars och flickors resultat i gymnasieskolans betygsstatistik och könsskillnader i pedagogiska kartläggningar och åtgärdsprogram. Huvudmannen uppger att ett mål är att försöka få syn på faktorer som kan påverka könsskillnaderna i resultat för att sedan öka lärarnas medvetenhet om vilka val de gör bland annat avseende undervisningsmaterial och arbetsuppgifter.

Kommunerna samverkar regionalt för att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program

Av skollagen framgår att kommunen ska erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar.⁴⁵ De utbildningar som erbjuds i den kommunala gymnasieskolan, och antal platser till dessa, ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.⁴⁶ Gymnasieutbildningen ska dessutom utgöra bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet, och en bas för rekrytering till högskolesektorn.⁴⁷ Lagkraven innebär att kommunerna har i uppgift att balansera ungdomars önskemål om utbildning med arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens till ett erbjudande som ger ungdomar möjlighet att välja fritt, men också att erbjuda utbildning som leder till utbildning eller anställning. Både Skolkommissionen och Gymnasieutredningen pekar på att Sveriges kommuner har mycket olika möjlighet att åstadkomma allsidigt urval av det totala utbudet på 18 nationella program och 60 inriktningar. I förarbetena till skollagen diskuteras begreppet *allsidigt urval* utifrån att allsidighet skulle innebära att mer än hälften av de nationella programmen finns med i utbudet, men det är inte reglerat hur många program som måste erbjudas. I förarbetena påpekas vidare att det för stora delar av landet torde bli naturligt att i väl sammanhållna samverkansområden anordna alla programmen.⁴⁸

Vi har granskat hur kommunernas erbjudande om nationella program ser ut och undersökt i vilken utsträckning kommunerna gör ansträngningar för att bredda utbudet genom regional samverkan. Kvaliteten i kommunernas utbud har dock inte granskats. I granskningen ligger också hur kommunerna undersöker ungdomars önskemål och arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens, samt hur kommunerna väger in dessa faktorer i beslut om programutbud. Nedan beskrivs Skolinspektionens viktigaste iakttagelser och de granskade kommunernas arbete. De exempel som beskrivs är inhämtade under perioden okt 2017 – jan 2018.

Våra viktigaste iakttagelser:

Granskningen visar att samtliga granskade kommuner arbetar för att upprätthålla en kommunal, lokal gymnasieutbildning. En övervägande majoritet verkar för att åstadkomma ett erbjudande med ett brett urval av program. Alla kommuner/förbund i granskningen utom två *samverkar regionalt för kunna erbjuda fler program*, och en majoritet av kommunerna erbjuder 17–18 nationella program med hjälp av regionala samverkansavtal.

Ungdomarnas *önskemål om utbildning undersöks främst genom att sökmönster till gymnasial utbildning analyseras*, sökmönster kartläggs till kommunens gymnasieskola/-skolor, till fristående skolor, till och från närliggande kommuner.

⁴⁵ 16 kap. 42 § skollagen

⁴⁶ 15 kap. 30 § skollagen

⁴⁷ 15 kap. 3 § skollagen

⁴⁸ Växa med kunskaper (prop. 1990/91:85 s 58)

Hemkommunerna verkar för att åstadkomma ett allsidigt erbjudande, men variationen är stor

Granskningsresultatet av kommunernas erbjudande om nationella program, är i förhållande till den problembild som ligger till grund för granskningen positivt. Samtliga granskade kommuner utom två har någon form av samverkan som breddar erbjudandet av nationella program och hos en majoritet av kommunerna erbjuds 17–18 program i samverkan eller i egen regi.

Ungefär en tredjedel av Sveriges gymnasieelever har sin skolgång i någon av de skolmarknader som ligger inom de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.⁴⁹ Elever i storstadsnära kommuner har stora valmöjligheter både avseende skola, program och inriktning. I andra delar av landet är skolmarknaden lokal med en gymnasial skolenhet och ett begränsat utbud av program. För elever i dessa kommuner är flytt från hemmet eller resande till en skolenhet i regionen de möjligheter som ges för den som önskar läsa vid ett program som inte erbjuds lokalt. De olika förutsättningarna som finns för gymnasieskolan i kommunerna gör att elever ges olika möjligheter att välja utbildning.

Regional samverkan skapar bredd i utbudet – för elever som kan resa

Alla granskade kommuner/förbund utom två har någon form av regionalt samverkansavtal som ger gymnasieeleverna möjlighet söka till gymnasieskolor i närliggande kommuner. I granskningen framkommer flera exempel på att kommunerna samarbetar regionalt och kompletterar varandras utbud av program. Kommunernas utbud kan också påverkas av om enskilda huvudmän erbjuder utbildning i kommunen. En majoritet av kommunerna i granskningen oavsett storlek erbjuder 17 eller 18 nationella program genom att komplettera kommunens utbud, i de flesta fall genom regional samverkan. Elevers tillgång till utbildning i många kommuner avgörs på så sätt av regional samverkan, i synnerhet i mindre kommuner. I de kommuner i granskningen som har mindre än 10 000 invånare varierar utbudet av yrkesprogram något, men endast en av kommunerna erbjuder fler än fyra yrkesprogram i egen regi. Granskningen visar också att vissa program är särskilt svåra att erbjuda, ingen av de mindre kommunerna erbjuder humanistiska programmet eller naturbruksprogrammet. Två av kommunerna erbjuder estetiska programmet. För elever som är intresserade av att läsa de program som inte finns i utbudet vid kommunens gymnasiala skolenhet är alternativet resa eller flytt till en annan kommun.

Att studera och kanske bosätta sig utanför hemkommunen är dock långt ifrån en självklarhet för alla ungdomar i femton- och sextonårsåldern. Utbudet breddas därför enbart för de ungdomar som har möjlighet att pendla till en grannkommun eller förutsättningar att studera och bo på annan plats än i hemkommunen. I granskningen framkommer exempel på att elever söker utbildning i annan kommun för att få möjlighet att studera vid ett visst program, men väljer att återvända. I en intervju uppger huvudmannens representant att de noterat att elever med behov av särskilt stöd i högre utsträckning kommer tillbaka.

Konkurrens om eleverna leder till nischning och anpassningar

I flera av de mindre kommuner som granskats är attraktionskraften till närmaste stad stor. Tjänstemän på förvaltning berättar att elevernas skolval många gånger kan avgöras av möjligheten att flytta. I storsdagsregionerna uppger kommunernas företrädare är det närheten till staden och dess utbud som konkurrerar med kommunens lokala skolenheter. I båda dessa fall ger granskningen exempel på kommuner som inte lyckats erbjuda fler än två till fyra nationella program i egen regi. För att profilera sig väljer vissa kommuner att nisch utbildningen.⁵⁰ I regioner med geografisk närhet och ett flertal utbildningsalternativ i regionen ger granskningen exempel på att kommuner enbart erbjuder högskoleförbe-

⁴⁹ Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014 – Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader. Skolverket (2016)

⁵⁰ Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014 – Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader. Skolverket (2016)

redande program eller enbart yrkesprogram, vilket i praktiken gör att kommunen dirigerar vissa elevgrupper till skolor i andra kommuner. I mindre kommuner i glesbygdsregioner, visar granskningen tvärtom att många kommuner eftersträvar att bredda utbudet i syfte att behålla så många ungdomar som möjligt i kommunen.

Samverkansmöjligheter med kommunal vuxenutbildning eller andra utbildningsaktörer utnyttjas inte alltid, men det förekommer. I Övertorneå kommun har många av yrkeskurserna förlagts på entreprenad och huvudmannen har därigenom kunnat starta 15 nationella program för ett elevunderlag på drygt 120 elever på nationella program innevarande läsår. Granskningen har inte utvärderat huruvida huvudmannen upprätthåller kvaliteten i utbildningen, men vi konstaterar att kommunen arbetar för att samtliga program ska vara valbara.

Av de exempel på regional samverkan som framkommer i granskningen, är synergieffekterna tydligast hos gymnasieförbunden, där utbildningen är organiserad under ett huvudmannaskap. Ett exempel är Lapplands kommunalförbund, där huvudmannen undersöker möjligheter till distansundervisning för att kunna nyttja samma lärarkompetens vid flera skolenheter. I ett annat gymnasieförbund erbjuder huvudmannen första året av utbildning vid vissa yrkesprogram i centrumkommunen med flest invånare, även då den ges vid en skolenhet i annan kommun inom förbundet. Elever kan på så sätt skjuta på flytt ett år för vissa utbildningar som inte erbjuds i hemkommunen.

Arbetsmarknadens lokala och regionala behov påverkar utbudet av yrkesprogram i mindre kommuner

Huvudmännen har kontakt med arbetsmarknaden

Samtliga huvudmän i granskningen uppger att de har kännedom om kommunens kompetensförsörjningsbehov, och att de har regelbunden kontakt med arbetsmarknadens olika parter. Samverkan sker bland annat genom kontakter med kommunal arbetsmarknadsförvaltning, arbetsförmedling, branschråd för kommunens gymnasiala yrkesutbildning och med lokalt företagande. Granskningen ger också exempel på att kommuner vidtar åtgärder för att åstadkomma närhet mellan gymnasial utbildning och arbetsmarknad. Ett sådant är Rättviks kommun där näringslivskontoret är placerat i gymnasieskolans lokaler i syfte att skapa kontaktytor.

Flera kommuner uppger att arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning delvis är styrande för huvudmannens utbud av utbildning. Det förekommer att program inte startas trots att det kan finnas elevunderlag, med anledning av att kommunen bedömer att det inte finns en lokal eller regional arbetsmarknad. "Vi inte kan utbilda till arbetslöshet" säger företrädaren för en kommun i granskningen, och hänvisar till lokal arbetsmarknad. På motsvarande sätt förekommer det att kommuner valt att satsa på utbildningar där efterfrågan på arbetskraft finns i kommunen, även då elevunderlaget har varit lågt. Vård- och omsorgsprogrammet och industritekniska programmet är två sådana exempel. De yrkesutbildningar som erbjuds i flest kommuner i granskningen är bygg och anläggningsprogrammet, vård och omsorgsprogrammet och handel och administrationsprogrammet. Både bygg och anläggning, och vård och omsorg ligger i toppen av Arbetsförmedlingens yrkesprognoser på nationell nivå med god eller mycket god arbetsmarknad, och området försäljning, inköp och marknadsföring är det yrkesområde som sysselsätter näst flest personer på den svenska arbetsmarknaden.⁵¹

Utöver efterfrågan på utbildad arbetskraft ger kommunernas samverkan med arbetsliv möjligheter att bredda erbjudande om utbildning genom att arrangera lärlingsutbildningar. Flera av kommunerna i granskningen erbjuder lärlingsutbildning, ibland som alternativ till att lägga ner utbildningar då lärarkompetens för vissa kurser saknas.

⁵¹ Var finns jobben? Arbetsförmedlingens bedömning (2017)

Ungdomars önskemål undersöks genom analys av sökmönster

I skollagen anges att erbjudandet om utbildning så långt som möjligt ska anpassas efter ungdomarnas önskemål. Granskningen visar att information om ungdomarnas önskemål om utbildning når kommunerna på flera sätt. I de flesta granskade kommuner är det främst sökmönster som analyseras för att ta reda på vilka utbildningar som är efterfrågade. En sådan analys kan ge otillräckligt underlag, då ungdomarna söker i befintligt utbud och kanske inte utifrån sina egentliga önskemål. I vissa kommuner analyseras därför sökmönster till kommunens gymnasiala skolenheter, fristående skolenheter och till/från skolenheter i närliggande kommuner. Det förekommer också att förvaltningens tjänstemän får information om önskemål från kommunens grundskolerektorer och studie- och yrkesvägledare.

Skolinspektionens bedömningar

Gymnasieutbildningen kan utformas med större hänsyn till elevernas behov

Sammanfattningsvis visar granskningen att många av huvudmännen tydligare kan styra och stödja skolenheterna mot skolans kompensatoriska uppdrag i syfte att verka för att uppväga skillnader mellan elevernas förutsättningar och behov.

- *Skolinspektionen bedömer* att granskade **huvudmän behöver ta ett större ansvar för styrningen mot skolans kompensatoriska uppdrag**. Huvudmannen behöver undersöka vilka förutsättningar som kan vara försvårande för eleverna och ge rektorerna verktyg att utforma utbildningen så att elevernas behov möts. Huvudmannen kan stödja verksamheterna i arbetet med det kompensatoriska uppdraget på flera sätt, exempelvis genom organisering av verksamheten med utgångspunkt i likvärdighetsperspektivet, personell förstärkning, fördelning av förstälare, styrning av elevhälsans resurser, riktat stöd till lärare eller fortbildningsinsatser.
- *Skolinspektionen bedömer* att granskade **kommuner i högre utsträckning behöver fördela resurser utifrån kunskap om elevernas behov och förutsättningar**. Resursfördelningens grundläggande principer behöver utformas efter varje verksamhets förutsättningar, och huvudmannens omfördelning bör utgå från information om elevernas behov och möjlighet att tillgoda sig utbildningen. Informationsinhämtning och analysen inför beslut om resursfördelning till skolenheterna ska göras med det systematiska kvalitetsarbetet som grund.

Huvudmannen behöver fördjupa kunskapen om skolenheternas utvecklingsbehov

Granskningen visar att flera huvudmän kan utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Det omfattar att följa upp resursfördelningens effekter för verksamheten, inhämta resultat från alla program, analysera resultaten och fatta beslut om utvecklingsåtgärder.

- *Skolinspektionen bedömer* att granskade huvudmän i högre utsträckning behöver **följa upp hur fördelade resurser används** vid skolenheterna. Genom att analysera resursfördelningen kan huvudmannen ta ställning till om resurserna riktas rätt och ger önskad effekt. En sådan analys kan sedan ge huvudmannen bättre möjligheter att fortsättningsvis fördela resurser och rikta åtgärder mot skolor, program eller elevgrupper där eleverna har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål. Uppföljningen kan också användas för att identifiera behov av att revidera grundläggande principer för resursfördelningen.
- *Skolinspektionen bedömer* att granskade huvudmän i högre utsträckning behöver **analysera utbildningens resultat och fatta beslut om utvecklingsåtgärder**. För att öka relevansen i huvudmannens analys kan huvudmannen fördjupa nationella mål till verksamhetsnära mål utifrån de utvecklingsbehov som skolenheterna identifierat i sitt systematiska kvalitetsarbete. Med en analys där möjliga orsaker till låg måluppfyllelse utvärderas får huvudmannen möjlighet att fatta välgrundade beslut om åtgärder som kan höja utbildningens kvalitet.
- *Skolinspektionen bedömer* att granskade huvudmän i högre utsträckning behöver **följa upp resultat för introduktionsprogram och arbetsplatsförlagt lärande**. Genom att följa upp utbildningens kvalitet i alla delar får huvudmannen en heltäckande bild av skolenheternas utvecklingsbehov.

Kommunerna breddar utbudet av nationella program genom regional samverkan

- *Skolinspektionen bedömer* att granskade huvudmän **verkar för att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program**. Utbudet av yrkesprogram är begränsat i många av de mindre kommunerna i granskningen, men breddas genom regionalt samarbete.

Avslutande diskussion

Av de elever som påbörjade sin gymnasieutbildning vid nationella program 2012, tog 26 procent av eleverna inte gymnasieexamen. Vid högskoleförberedande program var motsvarande siffror mellan 20 och 28 procent och vid yrkesprogram var det mellan 25 och 34 procent som inte tog examen.⁵² Fler ungdomar går i dag vidare till gymnasieskolan än tidigare, och gymnasieskolan förändras med det ökande antalet elever. Med en mer heterogen elevgrupp där elever med låga meritvärden i större utsträckning söker sig till högskoleförberedande program, har behovet av stöd och specialpedagogiska åtgärder ökat.⁵³ Gymnasieskolans arbete mot skolans kompensatoriska uppdrag är därför viktigt. I läroplanen för gymnasieskolan preciseras att varje elev på ett nationellt program ska ges möjlighet att uppnå kraven för en gymnasieexamen, gymnasieskolans ansvar för att ge elever stöd är alltså långtgående.⁵⁴

Skolinspektionen har i tidigare tillsyn och granskningar sett att resursfördelning kan utvecklas och att många huvudmän för gymnasieskolan har ett otillräckligt kvalitetsarbete. I det övergripande kvalitetsarbetet behöver huvudmannen utgå från skolenheternas utvecklingsbehov i relation till nationella mål för utbildningen och fatta beslut om åtgärder som kan öka elevernas måluppfyllelse. Om kvalitetsarbetet har låg kvalitet finns risk att huvudmannens beslut leder verksamheterna i fel riktning och därför inte fungerar som stöd för rektorerna.

I kommunens ansvar ligger också att erbjuda ett allsidigt urval av program som möter de önskemål som finns hos ungdomar i kommunen och arbetsmarknadens efterfrågan på kompetensförsörjning. I många kommuner är emellertid elevunderlaget och tillgången till rätt lärarkompetens eller platser för arbetsplatsförlagt lärande otillräckligt för ett brett utbud av program.

Mot bakgrund av detta har syftet varit att granska huvudmannens arbete för att utveckla utbildningen inom gymnasieskolan och skapa goda förutsättningar för elevernas lärande. Syftet har också varit att granska hur hemkommunen verkar för att tillgodose ett allsidigt utbud av nationella program. Granskningen visar att samtliga huvudmän arbetar för ett allsidigt utbud, men att 25 av de 30 granskade huvudmännen behöver utveckla sin styrning mot det kompensatoriska uppdraget och/eller sin uppföljning av gymnasieskolan.

I diskussionen nedan tar vi upp några av de aspekter som framkommit i granskningen. Iakttagelserna visar betydelsen av informationsinhämtning om elevers behov och analys i huvudmannens arbete med det kompensatoriska uppdraget. En försvårande faktor i huvudmannens arbete är att det förekommer otydligheter i huvudmannskapet avseende ansvarstagande och beslutsfattande. I exempel på framgångsrikt arbete kring resursfördelning och åtgärder för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål, ger granskningen en bild av hur huvudmannen kan arbeta. I granskningen framkommer också olika former av regional samverkan och några exempel på hur samarbetet påverkar huvudmannens styrning framträder. Avslutningsvis sammanfattar vi de exempel på framgångsrikt arbete som framkommit i granskningen.

⁵² Skolkommissionen: Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35 s. 413 ff)

⁵³ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 333 ff)

⁵⁴ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

Huvudmannens styrning mot gymnasieskolans kompensatoriska uppdrag kräver fördjupad kunskap om verksamheten

Granskningen visar att många huvudmän i granskningen behöver ta ett större ansvar för skolans kompensatoriska uppdrag. För att styrningen ska få effekt för elevernas lärande behöver huvudmannen undersöka vilka förutsättningar som kan vara försvårande för eleverna, och först därefter fatta beslut om stödande åtgärder. En väsentlig del av arbetet är således informationsinhämtning. Grundläggande information kan vara strukturella variabler såsom elevernas socioekonomiska bakgrund eller meritpoäng, men huvudmannen behöver också följa hur eleverna klarar av sina studier. I det avseendet är skolenheternas systematiska kvalitetsarbete och kommunikation med rektor viktiga kanaler. Av granskningsresultaten kan vi se att många huvudmän saknar specifik information om vilka elevgrupper vid huvudmannens skolenheter som kan behöva mer stöd för att nå examensmålen. Det kan vara en möjlig anledning till att de stödinsatser som beslutats många gånger är av generell karaktär och på frivillig basis, såsom frivilligt studiestöd utanför lektionstid. I granskningens exempel på framgångsrikt arbete är åtgärderna utformade efter att huvudmannen gjort en orsaksanalys. Därmed kan åtgärderna tydligt riktas till de skolenheter, lärare och elever som behöver stöd.

Huvudmannens analys behöver spridas till alla ansvarsnivåer

Betydelsen av kommunikation mellan alla nivåer gällande skolenheternas uppnådda mål och resultat är en återkommande framgångsfaktor i forskning gällande styrning av skolan.⁵⁵ Även om skolenheternas resultat redovisas för ansvariga politiker hos granskade kommuner, saknas ofta det påföljande ledet: beslut om åtgärder. Hos mer än hälften av de granskade huvudmännen har inte beslut om utvecklingsåtgärder baserade på analys av skolenheternas resultat fattats av huvudmannen innevarande läsår. Ett skäl kan vara att resultatuppföljning av gymnasieskolan är en relativt ny företeelse hos flera huvudmän i granskningen och att metoder för analys inte alltid är utarbetade.

I flera intervjuer uttrycker representanter för den politiska nivån att de upplever en osäkerhet om vilka beslut som kan fattas på en övergripande nivå, och vad som ska lämnas till förvaltning och rektorer. Intervjuerna visar spår av en syn på gymnasieskolor som självstyrande produktionsenheter, och representanter för huvudmän uttrycker i Skolinspektionens intervjuer att de inte vill "detaljstyra" verksamheten. Samtidigt visar granskningen att de granskade huvudmännen har väl etablerad kunskap om hur ansvaret för utbildningen vid gymnasieskolan är reglerat i skollagen och vilka utmaningar gymnasieskolan generellt behöver ta sig an, exempelvis den förhållandevis låga genomströmningen vid yrkesprogram.⁵⁶ Huvudmännen i granskningen har också tydliga delegationsordningar där det framgår vilka nivåer som fattar beslut i det löpande arbetet.

Osäkerheten rör främst utvecklingsarbetet, och de beslut om utvecklingsåtgärder som kan fattas av huvudmannen. En förklaring kan vara att huvudmän saknar den kunskap om verksamheterna de kan få genom kvalitetsarbetet och att behovet av styrning och stödande åtgärder inte alltid upplevs eller prioriteras. Bland de exempel på framgångsrika arbetssätt vi lyfter i granskningen framkommer att analysen i huvudmannens kvalitetsarbete kan fungera som en motor för att generera kunskap i huvudmannens organisation, genom att analysen ger huvudmannen insikt i utbildningens genomförande och kvalitet. Det systematiska kvalitetsarbetet kan därmed vara ett verktyg för att huvudmannen ska utveckla fördjupad kunskap om utbildningen vid skolenheterna. I granskningen ser vi flera exempel på att huvudmannens övergripande ansvarstagande blir tydligare och mer relevant för skolenheterna när huvudmannen utvecklar sådan kompetens.

⁵⁵ Bl. a. Rektor – en stark länk i styrkedjan. Nihlfors, E & Johansson, O. (2013)

⁵⁶ För elever med startår 2012 var andel elever med examen inom tre år 69,9 procent för yrkesprogram. Motsvarande siffra för högskoleförberedande program var samma år 75,5 procent. Källa: Skolverket.

Huvudmannen ansvarar för likvärdighet och långsiktig utveckling

I granskningen förekommer att huvudmän har skolenheter med stark ledning på rektorsnivå och god måluppfyllelse, dessa huvudmän kan ställa sig frågande till sin funktion i styrkedjan. Huvudmännen menar att de har förtroende för skolledningens sätt att ta ansvar för verksamheten och upplever att den återkoppling de får från rektorerna ger information om att verksamheten vid skolenheterna håller hög kvalitet. I en sådan situation kan det vara svårt för huvudmän att se vad de kan tillföra verksamheten, och det kan verka rimligt att huvudmannen inte styr aktivt när måluppfyllelsen är god.

Hur allvarligt är det då om gymnasieskolor med goda resultat saknar styrning från huvudmannen? Vårt svar är att en grundläggande princip för huvudmannen ska vara likvärdighet, och därför kan inte svaret helt överlämnas till verksamhetsnivån. Rektorns ansvar är att leda arbetet i skolans inre organisation, och rektorn har i sin roll inte samma möjligheter till jämförelser och arbete för likvärdighet som huvudmannen har utifrån sitt övergripande perspektiv. För att styra och stödja verksamheterna vid skolenheterna mot målet att utbildningen håller jämn och hög kvalitet oberoende av var den anordnas, är huvudmannens funktion därför väsentlig. Utan det övergripande ansvarstagandet finns risk att likvärdighetsperspektivet blir otillräckligt och att vissa skolor därför håller högre kvalitet i utbildningen än andra.

En annan konsekvens i den decentraliserade organisationen är att rektorerna kan gå miste om tillgång till huvudmannens organisatoriska resurser. En huvudman kan bland annat omfördela, dela kompetens mellan enheter och stödja skolenheterna genom centralt tillsatt personal. Rektorn har färre möjligheter att skapa stödfunktioner i sin organisation, även om det kan finnas. I de fall rektorn saknar verktyg, finns det risk att ansvaret att anpassa utbildningen efter elevernas olika förutsättningar i mycket hög utsträckning åläggs undervisande lärare. Det innebär i förlängningen att ansvaret för utbildningens kvalitet hamnar hos lärarna i klassrummen.

I en decentraliserad organisation läggs dessutom en stor del av ansvaret, och därmed kunskapen om skolenheternas utvecklingsbehov, på rektorerna. Enligt Skolinspektionens samlade erfarenhet är det vanligt att rektorer byter tjänst redan efter en kort tid. En tidigare granskning visade att 70 procent av rektorerna i granskade skolor arbetat vid skolorna i mindre än fem år och många av dem mindre än ett år.⁵⁷ Många rektorsbyten kan göra det svårt att bedriva en långsiktig och stabil utveckling av gymnasieskolan. Eftersom det är en riskbild som finns hos många huvudmän, behöver huvudmännen verka för att skapa organisatoriska förutsättningar för att undvika att ackumulerad kunskap förloras vid rektorsbyten. Huvudmän med en transparent organisation, där kunskapsöverföringen mellan nivåerna i styrkedjan fungerar, har därmed bättre förutsättningar i det avseendet.

Träffsäker resursfördelning utgår från faktiska behov vid skolenheterna

Många kommuner i granskningen väger inte in kompensande variabler i resursfördelningens grundläggande principer till gymnasieskolan. Flera av de granskade huvudmännen utgår inte heller från information om elevernas stödbehov eller skolornas förutsättningar i beslut om resursfördelning till skolenheterna.

⁵⁷ Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram. Skolinspektionen (2017)

För grundskolan är det vanligt att huvudmän fördelar resurser utifrån en fördelningsprincip där ersättningen differentieras efter elevernas socioekonomiska bakgrund.⁵⁸ För gymnasieskolan väljer de granskade kommuner som gör en resursfördelning med ett så kallat *strukturellt tillägg* till skolpengen i regel att istället utgå från meritpoäng. Bland de 19 huvudmän i granskningen som har flera skolenheter än en, har 6 huvudmän en resursfördelning som ger ett strukturellt tillägg till skolpengen. En av dessa har valt att väga in socioekonomiska variabler i modellen, övriga använder meritpoäng.

En strukturell resursfördelningsmodell kan på så sätt rikta resurser till skolenheter där eleverna kan antas ha större behov, men det finns risk att modeller inte möter de behov som finns med tillräcklig träffsäkerhet. De huvudmän där vi hämtat exempel på framgångsrikt arbete gällande resursfördelning utgår därför från en kombination av grundläggande principer i budgetberedningen. En del använder kompenserande variabler systematiskt, men resursfördelningen anpassas också efter elevernas behov och skolenheternas förutsättningar. Två betydelsefulla källor till information inför beslut hos huvudmännen är dialog med rektorer och skolenheternas systematiska kvalitetsarbete.

Utvärdering av resursfördelningen ger viktig information

I uppföljningen av resursfördelning och utbildningens resultat handlar huvudmannens perspektiv om att utvärdera vilken effekt resurserna har för elevernas måluppfyllelse. En sådan uppföljning kan hjälpa huvudmannen att avgöra om fördelade resurser är tillräckliga och om resursfördelningsprincipen är rimlig. Hos några huvudmän i granskningen utvärderas resurstilldelningen i samband med uppföljningen av utbildningens resultat. I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete framgår att rektor och huvudman i det systematiska kvalitetsarbetet ska se till att det finns resurser att planera och utveckla utbildningen. I arbetet med att *se till att det finns* resurser, ingår också att utvärdera i vilken utsträckning resursanvändningen påverkar elevernas pedagogiska resultat. Eftersom det finns så tydliga samband mellan uppföljning av utbildningens resultat, utvecklingsbehov och resursbehov, är uppföljning av resursfördelningens effekter ett nödvändigt område för huvudmannen att analysera inom ramen för det övergripande systematiska kvalitetsarbetet.

Tydligt mandat för huvudmannen är viktigt vid regional organisering av gymnasieskolan

I fem av sex av de granskade kommunerna med färre än 10 000 invånare varierar det lokala utbudet av nationella program mellan ett och fyra yrkesprogram samt de vanligaste högskoleförberedande programmen. I många kommuner är det inte ekonomiskt hållbart att starta fler program då elevunderlag saknas. Det gäller både mindre kommuner och kommuner i konkurrensutsatta storstadsregioner. Hemkommunernas elever sprids därmed till grannkommuner, liksom till enskilda huvudmän.

I granskade kommuner studerar många av kommunernas ungdomar, i vissa fall upp till 50 procent, på annan ort eller hos enskilda huvudmän. För dessa elever finansieras utbildningen genom interkommunal ersättning inklusive eventuella strukturella tillägg, men hemkommunen har sällan möjlighet att följa upp hur väl utbildningen möter elevernas behov och hur resurstilldelningen faller ut. I mars 2018 presenterade regeringen en utredning gällande planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur en regional modell för gymnasial utbildning kan utformas och hur den kan finansieras. Av direktivet framgår att det behöver utredas om finansieringen av gymnasieskolan tar tillräcklig hänsyn till elevernas olika behov och skolornas varierande förutsättningar. Utredningen ska redovisas senast den 3 februari 2020.⁵⁹

⁵⁸ Bl. a. Socioekonomisk resursfördelning till skolor – Så kan kommunen göra. SKL (2014)

⁵⁹ Kommittédirektivet Planering och dimensionering av gymnasial utbildning (dir. 2018:17)

Regional samverkan kan försvaga eller förstärka huvudmannens styrning

Granskningen visar olika former av regional samverkan. Den främst förekommande är samverkan kring erbjudande av nationella program. Samarbetet sträcker sig ofta inte längre än till samverkansavtal som ger eleverna möjlighet att antas till regionens gymnasiala skolenheter på lika villkor, men även andra samverkansformer finns. I de regioner där huvudmännen upprättat gemensamma programpriser för nationella program inom ramen för samarbetet visar granskningen en tendens till försvagning av huvudmannaskapet lokalt. Genom att beslut om resursfördelning centraliseras ges kommunen färre verktyg till styrning, vilket kan ge färre incitament att undersöka vilka behov som finns vid skolenheterna. En strukturell resursfördelning med fasta belopp och procentsatser riskerar även att bli statisk. Huvudmännen i dessa granskade kommuner omfördelar inte resurser och fördelar därför inte resurserna i tillräcklig utsträckning utifrån skolenheternas utvecklingsbehov. Samverkansformerna kan därmed försvåra för huvudmännen att ta ansvar för utbildningens kvalitet och elevernas måluppfyllelse.

Granskningens resultat tyder således på att betydande faktorer i huvudmannens ansvarstagande för gymnasieskolan är hur samverkan mellan huvudmän organiseras. Granskningen visar också att verksamheternas omfattning har betydelse. Hos både de större kommunerna i granskningen och de gymnasieförbund som är granskade, har vi hämtat flera exempel på framgångsfaktorer som grundar sig i tydlighet avseende ansvarsfördelning samt möjlighet att fokusera på gymnasieskolans skolformsspecifika förutsättningar. När utbildningen i gymnasieskolan utgör en betydande andel av verksamhetsområdet, blir eventuella intressekonflikter med andra skolformer mindre märkbara. Fasta prislistor förekommer även hos dessa huvudmän, men med möjligheter att omfördela resurser vid behov och uppföljning av resursfördelningen hos de flesta.

Granskade kommuner verkar för att ha ett utbud som möter arbetsmarknadens behov

I hemkommunernas erbjudande av gymnasial utbildning är en av de huvudsakliga parametrarna arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning. Granskningens resultat tyder på att majoriteten av de granskade huvudmännen verkar för att erbjuda utbildning som matchar arbetsmarknadens behov. Majoriteten erbjuder också så många som 17–18 program. Resultatet är mer positivt än de signaler som funnits i riskbilden som togs fram inför denna granskning.

De program som främst erbjuds i granskade kommuner motsvarar nationella behov av kompetensförsörjning i Arbetsförmedlingens yrkesprognoser, med vård- och omsorgsprogrammet och bygg- och anläggningsprogrammet i topp. I intervjuerna uppger många av kommunernas företrädare att erbjudande om utbud är beslutat utifrån arbetsmarknadens lokala behov. I de små kommunerna i granskningen återfinns ofta gymnasial yrkesutbildning som utbildar eleverna till yrken hos den största lokala arbetsgivaren. Detta dels av kompetensförsörjningsskäl, dels för möjligheten att få tillgång till utbildad personal och arbetsplatsförlagt lärande. I vissa kommuner kompletteras inte utbudet med andra yrkesprogram, vilket kan tyda på att urvalet av program styrs mer av arbetsmarknadens efterfrågan än av ungdomarnas önskemål.

Enligt skollagen ska utbudet så långt som möjligt anpassas till ungdomars önskemål, även om arbetsmarknadens behov av kompetens också ska vägas in vid beslut om vilka nationella program som ska erbjudas. Granskningen visar att ungdomarnas önskemål till viss del undersöks i de granskade kommunerna men att det är en svåråtgångad variabel. Många huvudmän inhämtar information om ungdomars önskemål genom att analysera sökmönster, med risken att gå miste om önskemål på grund av att utbildningar inte erbjuds eller att ungdomarna inte känner till vilka yrkesområden som är möjliga att utbilda sig till.⁶⁰ Grundskolans studie- och yrkesvägledning har här en viktig roll att fylla, både med syftet att informera eleverna om alla möjliga utbildningsvägar och i funktionen att vara informationskanal till

⁶⁰ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

huvudmannen. I Gymnasieutredningen (2016) lyfts anpassningen av utbudet efter *ungdomars önskemål* som en grundläggande princip i svensk utbildningspolitik. Det betonas att gymnasieskolan är en allmän ungdomsutbildning, till skillnad från utbildningar inom universitet och högskolor, yrkeshögskolan, yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar, som är ofta dimensionerade utifrån bedömda arbetsmarknadsbehov och andra faktorer, inte främst utifrån elevers/studenters intresse. En viktig skillnad, menar Gymnasieutredningen, är att gymnasieutbildning är avsedd att erbjudas alla ungdomar och har bredare syften än att ge kunskaper för ett visst arbete.⁶¹

Sammanfattning av framgångsfaktorer – Huvudmannens styrning för ökad måluppfyllelse

Granskningen visar att samverkan mellan huvudman och rektor i en styrkedja som kännetecknas av förtroende och tillit är en framgångsfaktor för skolenheternas utvecklingsarbete. Huvudmän som analyserar skolenheternas resultat för att utvärdera elevernas möjligheter att nå målen har bättre grund för att fatta beslut om resursfördelning och utvecklingsåtgärder. När ansvarsfördelningen är tydlig och huvudmannen aktivt använder de styrmedel som står till förfogande visar granskningen att huvudmannens styrning kan ha en direkt påverkan på utbildningens kvalitet.

Nedan ges en sammanfattning av betydelsefulla faktorer i huvudmannens styrning av gymnasieskolan. Mer utförliga beskrivningar återfinns i granskningsavsnitten *exempel på framgångsrika arbetssätt*.

- Huvudmännen har rutiner för dialog och en styrkedja där rektorer, förvaltning och politisk ledning är delaktiga i uppföljningen av gymnasieskolan.
- Huvudmannens resursfördelning utgår från information om elevernas behov. Huvudmannen samverkar med rektorerna om vilka utvecklingsbehov som finns i verksamheten och utvärderar om det finns ytterligare resursbehov.
- Huvudmannen identifierar vilka förutsättningar eleverna kommer till utbildningen med, analyserar variation i studieresultat och undersöker hur eleverna mår. Genom att utvärdera vilka orsaker som kan finnas till skillnader i förutsättningar och resultat, kan huvudmannen fatta välgrundade beslut om stödjande åtgärder. Exempel på faktorer som har betydelse för elevernas resultat är lärarnas kompetens, elevers möjligheter till stöd, undervisningstid samt tryggheten i skolmiljön.
- Huvudmännen sätter upp tydliga och relevanta mål för gymnasieutbildningen, där nationella mål fördjupas till verksamhetsnära mål som baseras på skolenheternas utvecklingsbehov. Huvudmannen upprättar sedan i samverkan med rektor aktiviteter för arbetet mot målen, eller följer på andra sätt upp måluppfyllelsen i kvalitetsarbetet.
- Huvudmannen analyserar resultaten i den kvalitativa uppföljningen i relation till de resurser som tilldelats verksamheten och utvärderar hur resurstilldelningen använts vid skolenheterna. Huvudmannen väger också in andra faktorer än resursanvändning i uppföljningen genom att utvärdera resursbehovet tillsammans med andra möjliga stödåtgärder från huvudmannen.

⁶¹ Gymnasieutredningen: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77 s. 410 ff)

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2017) *Var finns jobben?* Bedömning för 2017
- Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan
- Jarl, M, Blossing, U, Andersson K. (2017) *Att organisera för skolframgång, Strategier för en likvärdig skola*. Stockholm: Natur & Kultur
- Johansson, O (2015) *Skolchefens funktion och ställning* i: Höög, J. & Johansson, O. (2015) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur
- Kommittédirektivet Planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Dir. 2018:17
- Myrlund, H. (2015) *De kommunala utbildningsnämnderna och skolpolitiken* i: Höög, J. & Johansson, O. (2015) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur
- Nihlfors, E & Johansson, O. (2013) *Rektor – en stark länk i styrkedjan*. Stockholm: SNS Förlag
- Proposition 1990/91:85. *Växa med kunskaper*
- Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*
- Skolinspektionen (2014) *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Rapport 2014:01
- Skolinspektionen (2015) *Gymnasieskolans arbete med att förebygga studieavbrott*. Dnr. 2014:4245
- Skolinspektionen (2015) *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Dnr. 2013:2398
- Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*. Dnr. 2016:5915
- Skolinspektionen (2017) *Helhet i utbildningen på gymnasiets yrkesprogram*. Dnr. 2016:202
- Skolinspektionen (2017) *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*. Dnr. 2016:6997
- Skolinspektionen (2017) *Språkintröduktion i gymnasieskolan*. Dnr. 400-2015:6585
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket (2016) *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014 – Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader*. Rapport 439
- Skolverket (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken: En kvalitativ studie*. Rapport 362, Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2011) *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskolan*. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2015) *Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Stockholm: Fritzes
- Skolverkets lägesbedömning (2015) Rapport 421
- Skolverket (2016) *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014 – Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader*. Rapport 439
- SKL (2014) *Socioekonomisk resursfördelning till skolor – Så kan kommunen göra*. ISBN 978-91-7585-115-0

SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Slutbetänkande av Gymnasieutredningen. Stockholm: Fritzes

SOU 2017:35 *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av Skolkommissionen. Stockholm: Fritzes

Bilagor

Bilaga 1 – Begreppsförklaring

Huvudman – I skollagen anges att kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och fritidshem. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.⁶² Det innebär att huvudmannen ansvarar för att hänsyn tas till elevers olika behov och att alla elever ges stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål.⁶³ I det arbetet kan kommunen i sin roll som huvudman omfördela resurser mellan sina skolenheter för att uppväga skillnader mellan elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Huvudmannen ansvarar även för att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten i gymnasieskolan.⁶⁴

Kommunalförbund/Gymnasieförbund – Vissa kommuner har bildat kommunalförbund och överlämnat huvudmannaskapet för gymnasieskolan till förbundet. I rapporten benämns dessa gymnasieförbund.

Lärlingsutbildning – Ett alternativt sätt för huvudmannen att utforma utbildningen vid yrkesprogram. Vid lärlingsutbildning är mer än hälften av utbildningen arbetsplatsförlagd. Lärlingsutbildningen använder sig av samma ämnesplaner som skolförlagd yrkesutbildning. Utbildningen leder till samma yrkesexamen som ett skolförlagt program.⁶⁵

Skolans kompensatoriska uppdrag – I skollagen anges att i utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov. Elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶⁶

Systematiskt kvalitetsarbete – I skollagen anges att varje huvudman systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen ska vara att de nationella målen för utbildningen uppfylls.⁶⁷ I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete delas arbetet in på följande sätt: 1) Att styra och leda kvalitetsarbetet; 2) Att dokumentera kvalitetsarbetet; 3) Att följa upp resultat och måloppfyllelse; 4) Att analysera och bedöma utvecklingsbehoven; 5) Att planera och genomföra utbildningen.

Skolpeng – Den ersättning som följer eleven från kommunen till den skola eleven går på. Skolpengens nivå bestäms av programkostnader i Skolverkets riksprislista⁶⁸ eller av regionala prislistor. Skolpeng används inte alltid som finansieringsprincip för gymnasieskolan. I mindre kommuner förekommer det att skolenheten istället får ett fast anslag för gymnasieutbildningens kostnader.

⁶² 2 kap. 8 § skollagen

⁶³ 1 kap. 4 § skollagen

⁶⁴ 4 kap. 3 § skollagen

⁶⁵ <https://www.skolverket.se/fran-skola-till-arbetsliv/larlingsutbildning/gymnasial-larlingsutbildning/gymnasial-larlingsutbildning-1.214589>

⁶⁶ 1 kap. 4 § skollagen

⁶⁷ 4 kap. 3-8 §§ skollagen

⁶⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/riksprislistan/riksprislistor-per-ar>

Strukturella tillägg – Utöver den grundläggande utrustning som skolenheterna får genom skolpeng eller fast anslag förekommer det att skolenheterna får ett tillägg som är beräknat på variabler som antas ha betydelse för elevens förutsättningar att nå utbildningens mål. Sådana variabler kan vara meritpoäng eller socioekonomiska bakgrundsfaktorer.

Bilaga 2 – Urval och metod

I urvalet för granskningen finns 27 kommuner och 3 gymnasieförbund med minst en gymnasial skolenhet. Gymnasieförbunden är säkerställda i urvalet med anledning av att dessa har andra förutsättningar för styrning av gymnasieskolan än kommuner. Vi har eftersträvat att besöka kommuner/förbund där både introduktionsprogram, yrkesprogram och nationella program finns representerade. Urvalet ska ha geografisk spridning över hela landet och representera såväl storstadsregion, mellanstora kommuner som glesbygdsområden. I granskningen ingår att undersöka kommunens grundläggande resursfördelningsprinciper, samt hur hemkommunen verkar för att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program. Av den anledningen finns enbart kommunala huvudmän med i urvalet.

För frågeställning 1 – *Hur styr huvudmannen mot det kompensatoriska uppdraget?* – har huvudmän med flera gymnasiala skolenheter varit av särskilt intresse för granskningen. För frågeställning 3 – *Hur verkar hemkommunen för att elever får ett allsidigt utbud av program?* – har arbetet hos huvudmän med en gymnasial skolenhet varit mest relevant att granska. Utifrån urvalskriterierna valdes huvudmännen ut slumpmässigt. Besöken genomfördes mellan oktober 2017 och januari 2018 och vid besöken intervjuades rektorer, förvaltningsledning, ledning för ansvarig nämnd och presidium för kommunstyrelse. Uppgifter om antal skolenheter hos respektive huvudman är inhämtade 5 mars 2018, och avser antal skolenheter vid tidpunkten för Skolinspektionens besök. Granskningen genomfördes i följande kommuner och kommunal-/gymnasieförbund.

Kommun	Antal gymnasiala skolenheter
ARJEPLOGS KOMMUN	1
BENGTSFORS KOMMUN	1
DANDERYDS KOMMUN	3
EMMABODA KOMMUN	1
FINSPÅNGS KOMMUN	2
GISLAVEDS KOMMUN	3
HAPARANDA KOMMUN	1
HÅBO KOMMUN	2
HÄLLEFORS KOMMUN	1
HÖGANÄS KOMMUN	2
JÄMTLANDS GYMNASIEFÖRBUND	17
JÖNKÖPINGS KOMMUN	17
KALMARSUNDS GYMNASIEFÖRBUND	12
KLIPPANS KOMMUN	5
KRISTINEHAMNS KOMMUN	2
KUMLA KOMMUN	1
LAPPLANDS KOMMUNALFÖRBUND	10
LERUMS KOMMUN	5
MÖLNDALS KOMMUN	2
NORRKÖPINGS KOMMUN	20
OSKARSHAMNS KOMMUN	4
RÄTTVIKS KOMMUN	1
SKELLEFTEÅ KOMMUN	14
SUNDSVALLS KOMMUN	9
SÄFFLE KOMMUN	1
UPPLANDS-BRO KOMMUN	1
VARBERGS KOMMUN	4
VÅRGÅRDA KOMMUN	1
VÄSTERVIKS KOMMUN	5
ÖVERTORNEÅ KOMMUN	1

Bilaga 3 – Referenspersoner

Följande personer har varit externa referenser till granskningen:

- Daniel Berr, SKL
- Maria Elmér, Skolverket
- Olof Johansson, Umeå universitet