

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in shades of grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av beslut om särskilt stöd - grundskolan

Rapport

Region Gotland

2026-08-31

Antal sidor 22

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
3.1	<i>Avgränsning och ansvarig nämnd</i>	6
4	Revisionskriterier	7
5	Metod	7
6	Resultat av granskningen	8
6.1	<i>Utredning</i>	9
6.1.1	Bedömning	11
6.2	<i>Samråd med elevhälsan</i>	11
6.2.1	Bedömning	12
6.3	<i>Åtgärdsprogram</i>	12
6.3.1	Bedömning	14
6.4	<i>Åtgärder</i>	15
6.4.1	Bedömning	17
6.5	<i>Huvudmannens uppföljning</i>	18
6.5.1	Bedömning	21
7	Samlad bedömning och rekommendationer	22

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att bedöma om barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning endast delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att det vid enheterna finns en tydlig ärendegång när lärare bedömer att extra anpassningar inte är tillräckliga för elevs utveckling mot målen. Utredningar genomförs och samråd sker med elevhälsan. Ansvar för utredning av elevs behov av särskilt stöd åvilar i hög grad lärare med specialpedagogisk kompetens. Utredningstiden varierar betydligt vilket kan ha sin orsak i bristande kapacitet eller administrativa rutiner.

Alla beslut är fattade i en mall som uppfyller lagens krav. Stickprov visar dock att flera åtgärdsprogram upprättas med brister utifrån vad som regleras i skollagen. Av åtgärdsprogram ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det beslutas om ingripande åtgärder såsom anpassad studiegång och undervisning utanför den ordinarie klassen. Dessa åtgärder följs inte alltid av beslut i enlighet med gällande lagstiftning, vilket är en allvarlig brist.

Elever i behov av särskilt stöd får stöd, även om insatserna inte alltid ges i den omfattning eller form som bedöms krävas. I intervjuer framgår att förutsättningarna att möta elevernas behov varierar beroende på storlek på skola, där utmaningarna är betydligt större vid små skolenheter. Åtgärdsprogrammen bedöms följas upp och utvärderas, men i stickprov saknas i flera fall utvärderingar.

Barn- och utbildningsnämnden följer årligen i sitt systematiska kvalitetsarbete upp och dokumenterar elevernas måluppfyllelse, men inte specifikt arbetet med särskilt stöd. I en särskild analysrapport har orsaker till bristande måluppfyllelse analyserats och nämnden har också genom särskilda uppdrag begärt uppföljningar.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar?	I allt väsentligt
Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?	Ja
Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgår?	Endast delvis
Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd?	Endast delvis
Följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?	Endast delvis
Följer nämnden upp arbetet med särskilt stöd?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

- säkerställa att formella krav på upprättande av åtgärdsprogram uppfylls. (2 kap. 8 § och 3 kap. 9 § SkoL och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, sid. 32–35)

Det gäller att elevens behov ska anges, att åtgärderna ska omfatta särskilt stöd och inte insatser i form av ledning och stimulans eller extra anpassningar och att det går att avgöra om insatsen utgörs av särskilt stöd eller mer ingripande särskilt stöd såsom undervisning i särskild undervisningsgrupp. Beslut som omfattar stöd i annan elevgrupp eller anpassad studiegång ska fattas av rektor och får inte överlåtas.

- säkerställa att förutsättningar finns vid varje skolenhet att ge elever särskilt stöd i den omfattning och form som anses behövas. (3 kap. 7 § 3 stycket SkoL)
- säkerställa att åtgärdsprogram följs upp och utvärderas. (2 kap. 8 § och 3 kap. 9 § SkoL och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, SKOLFS 2022:334 avsnitt 5)
- särskilt följa upp och analysera behov och förutsättningar för likvärdigt särskilt stöd (1 kap. 9 § och 4 kap. 3 och 5–6 §§ SkoL) I uppföljningen bör huvudmannen beakta

om ytterligare centrala åtgärder behöver vidtas för att säkerställa likvärdiga och adekvata stödinsatser för elever med mer omfattande stödbehov och för ett effektivt resursutnyttjande.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att bedöma om barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

Utbildningen i landet ska vara likvärdig och ta hänsyn till elevers olika behov. En av skolans huvuduppgifter är att anpassa undervisningen så att varje elev får möjlighet att lära på det sätt som passar eleven bäst. Eleven har rätt att få den stimulans, det stöd och de extra anpassningar som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots detta inte kommer att nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen ska skolan ge eleven särskilt stöd. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de betygskriterier som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Region Gotlands revisorer bedömer i sin risk- och väsentlighetsanalys att alla elever riskerar att inte få det särskilda stöd, i enlighet med gällande styrdokument, som de behöver för att uppnå betygskriterierna i alla ämnen.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd (beslutsfattande med mera) bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar?
- Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?
- Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår?
- Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?
- Följer nämnden upp arbetet med särskilt stöd?

3.1 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG NÄMND

Granskningen har avgränsats till grundskolan och avser barn- och utbildningsnämnden.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- 3 kap. 7 § och 9–10 §§ samt 4 kap. 3 och 5–6 §§, skollagen (2010:800), Skoll
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

5 METOD

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens skolenkät och beslut, samt interna kommunala dokument såsom dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll.

Intervjuer har genomförts med barn- och utbildningsnämndens presidium, utbildningsdirektör, avdelningschef grundskola, avdelningschef central barn- och elevhälsa samt urval av skolledare med ansvar för totalt tio skolenheter, lärare vid åtta skolenheter och speciallärare/specialpedagoger vid åtta skolenheter. Stickprov av åtgärdsprogram har tagits från ett urval av fyra grundskoleenheter med tre stickprov per enhet.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av utbildningsdirektör med flera.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

I Region Gotland har Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen tagit fram en plan för elevhälsans arbete, *Övergripande elevhälsoplan*¹. I planen beskrivs övergripande om vad särskilt stöd och åtgärdsprogram är. Det framgår också vad ett åtgärdsprogram ska innehålla och på vilket sätt som elevhälsan ska involveras. I dokumentet, som bevaras digitalt i regionens interna plattform Portalen, finns länk till *Vägledning – att organisera extra anpassningar och särskilt stöd*. Dokumentet finns enligt uppgift från förvaltningen inte tillgängligt längre då elevhälsoplanen är under revidering. Dokumentation av särskilt stöd ska göras och bevaras i tre olika digitala system.

Av intervjuer med tjänstepersoner framgår att det finns övergripande riktlinjer såsom elevhälsoplan. Vid varje enhet finns lokala styrdokument med ärendegång som utgår från Skolverkets stöddokument och regionens centrala elevhälsoplan.

Tabellen nedan visar de senaste uppgifterna ur offentlig statistik vad gäller andel elever i grundskolan som har åtgärdsprogram samt andel elever i årskurs 6 respektive årskurs 9 som inte har uppnått betygsgränserna i alla ämnen. Uppgifterna jämförs med rikets genomsnitt.

2025/2026	Region Gotland ²	Riket ³
Andel elever med åtgärdsprogram	8,1 %	7,1 %
Andel elever som får enskild undervisning	0,9 %	0,7 %
Andel elever i särskild undervisningsgrupp	2,1 %	1,6 %
Andel elever med anpassad studiegång ⁴	1,6 %	1,6 %
Andel elever med studiehandledning på modersmål	2,5 %	2,2 %
Andel elever som ej uppnått betygsgränserna i alla ämnen, årskurs 6	28,5 %	28,3 %
Andel elever som ej uppnått betygsgränserna i alla ämnen, årskurs 9	36,0 %	27,9 %

Av uppgifterna ovan kan vi se att måluppfyllelsen efter årskurs 6 och efter årskurs 9 i region Gotland är lägre än rikets genomsnitt särskilt efter grundskolans slut. Måluppfyllelsen efter årskurs 6 har haft en negativ trend från 2018 till 2024, då måluppfyllelsen ökade med drygt tre procentenheter. Resultatet efter årskurs 9 har sjunkit årligen sedan 2021 och är den lägsta sedan befintlig skollag antogs 2010.

Andel elever med åtgärdsprogram i Region Gotland är högre än genomsnittet i riket, vilket korrelerar med en lägre genomsnittlig måluppfyllelse. Andel elever med mer ingripande

¹ Fastställd av utbildningsdirektören 2025-03-20

² Regional huvudman

³ Samtliga huvudmän

⁴ Om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

insatser av särskilt stöd, det vill säga enskild undervisning, undervisning i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång⁵ är också högre i förhållande till rikets genomsnitt.

Tabellen nedan visar andel elever i årskurs 6 läsåret 2021/2022 och i årskurs 9 2024/2025 som inte uppnådde betygskriterierna i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk.

Region Gotland	2021/2022 åk. 6	2024/2025 åk. 9
engelska	9,1 %	8,9 %
matematik	14,5 %	17,6 %
svenska	11,0 %	10,9 %
svenska som andraspråk	25,0 %	58,6 % ⁶

Kolada

Uppgifterna ovan visar att andel elever som inte når målen i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk både i årskurs 6 och årskurs 9 överstiger andelen åtgärdsprogram. En något högre andel elever når inte målen i matematik i årskurs 9 i förhållande till årskurs 6.⁷ I svenska som andraspråk är det en betydligt högre andel som inte når målen i årskurs 9, men då handlar det om ett förhållandevis litet elevantal.

6.1 UTREDNING

”Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd”, enligt 3 kap. 7 § skollagen. Beslut om särskilt stöd fattas av rektor. Huvudmannen ansvarar dock för att rektor har ekonomiska förutsättningar att besluta om särskilt stöd och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar på skolenheterna.⁸

I Skolinspektionens skolenkät, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla undervisande lärare⁹ om bland annat särskilt stöd. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Region Gotlands skolor och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

⁵ Anpassad studiegång avser avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. (3 kap. 12 §)

⁶ Av de 702 elever som lämnade grundskolan med slutbetyg 2025 fick 29 elever betyg (A-F) i svenska som andraspråk.

⁷ Statistiken är på gruppnivå, dvs det är inte säkert att det är samma elever som inte uppnår målen i de årskurser som jämförs.

⁸ Se Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. (SKOLFS 2022:334)

⁹ Svarsfrekvens 67 %

Utredning – särskilt stöd	Avger positivt svar ¹⁰	Index ¹¹
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	64 % / 57 %	6,2 / 5,7

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2026, Skolinspektionen

Av uppgiften ovan kan vi se att grundskollärarna på Gotland svarar mer positivt på frågan om utredning av särskilt stöd i förhållande till genomsnittet i enkätomgången. Var fjärde lärare bedömer dock att skolan "till viss del" utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt. Lärarnas svar var mer positiva 2026 i förhållande till 2024 då omkring var tredje lärare bedömde att utredning "till viss del" genomfördes skyndsamt.

Att var fjärde lärare inte är helt tillfreds med att utredning startas skyndsamt kan ha sin grund i oklarheter om vem som ska göra vad, enligt ett par respondenter. När läraren bedömer att allt är prövat inom ram för extra anpassningar finns ibland uppfattningen att någon annan ska ta över, men i stället kan den specialpedagogiska insatsen föreslå andra extra anpassningar eller efterfråga dokumentation av tidigare vidtagna åtgärder, framför andra respondenter.

I intervjuer ger rektorer, lärare och representanter för elevhälsan en gemensam bild av hur utredningar initieras och genomförs. Primärt är det undervisande lärare som gör bedömningen att extra anpassningar inte räcker för att eleven ska nå målen. Frågan lyfts då med specialpedagog/speciallärare vid återkommande dialogmöten i arbetslagen/möten med mentorspar eller vid undervisningskonferenser¹². Därefter behandlas ärendet vid elevhälsoteam. På en enhet gör berörda lärare anmälan om behov av utredning till rektor i digitalt system. Om rektor beslutar att eleven ska utredas läggs ansvaret för det primärt på specialpedagog eller speciallärare. Utredningen dokumenteras i en mall, som bevaras i två olika digitala system. När utredningen är klar behandlas den i elevhälsoteamet. Då har samtliga professioner läst igenom utredningen och kan komma med inspel utifrån medicinsk, psykologisk eller psykosocial aspekt.

Av stickprov framgår att utredningar finns i samtliga ärenden. Merparten av utredningarna har genomförts under specialpedagogs eller speciallärares ansvar. Utredningar har tagit mellan en dag och elva månader att slutföra. Utredningen som genomfördes på en dag bygger på en äldre utredning. Intervjuade rektorer menar att utredningar prioriteras, men att det kan ta tid att slutföra dem bland beroende på att vårdnadshavare kan dröja med att inkomma med uppgifter eller att det är många lärare inblandade, vilket är fallet vid högstadienheterna. Lärarna är olika snabba på att svara och därmed kan det dröja med att slutföra utredningen. Intervjuade lärare lyfter fram utmaningar som påverkar om utredningen kan genomföras skyndsamt. Det kan handla om avsaknad av specialpedagog på enheten, specialpedagogresursen motsvarar inte behoven, oklarhet om vem som ska göra vad när specialpedagog delegerar till lärare att utföra vissa moment i utredning samt att det är många röster som ska höras. Att dokumenten finns i två system kan vara en förklaring till

¹⁰ Anger svaret "helt och hållet" eller "till stor del".

¹¹ Medelvärde och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0–10, där 10 innebär att respondenterna svarar "helt och hållet" och 0 "inte alls" stämmer, däremellan finns svarsalternativen "till stor del" och "till viss del".

¹² Undervisningskonferenser genomförs 1–2 gånger per termin. Vid dessa konferenser lyfter lärare elever till dialog med rektor och elevhälsa.

att "det är lite rörigt med datumen". Utredningen görs i ett system till vilket även lärare har tillgång. Den slutliga utredningen kopieras sedan och flyttas manuellt till ett annat system.

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att utredning i **allt väsentligt** inleds i de fall där elever riskerar att inte nå betygsriterierna trots extra anpassningar.

Vi grundar vår bedömning på stickprov och intervjuer, i vilka tjänstepersonerna är eniga om att det finns rutiner för anmälan om utredningar och att utredningar vanligen inleds, men att det kan dröja tills utredningen avslutas. Utredningar, som i vissa fall tar flera månader, görs inte alltid skyndsamt, vilket framgår av stickprov och intervjuer.

6.2 SAMRÅD MED ELEVHÄLSAN

Elevhälsan på Gotland är i huvudsak centralt organiserad under avdelningschef för barn- och elevhälsa. Kuratorer, skolpsykologer och skolsköterskor, men även, den i sammanhanget unika professionen fysioterapeut har sin organisatoriska tillhörighet i denna avdelning. Det gäller också en specialpedagog. Övriga speciallärare och specialpedagoger är anställda under rektor. I intervjuer framgår att varje skolenhet har tillgång till elevhälsans olika insatser. Tillgängligheten varierar beroende på skolenheternas storlek. Elevhälsan är vid flera enheter ambulerande. Vid samtliga intervjuade rektors skolenheter finns det tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens, men det är svårt att rekrytera och flera av tjänsterna är tillsatta med ordinarie lärare utan speciallärar- eller specialpedagogexamen.

Av respondenternas beskrivning av processen som föregår ett beslut om åtgärdsprogram framgår att elevhälsan i samtliga fall involveras i utredning och framarbetande av åtgärdsprogram. I intervjuer är det tydligt att elevhälsans samtliga insatser involveras. Hur ändamålsenligt arbetet kan bedrivas upplevs dock variera, främst mellan stora och små skolenheter. På små skolenheter anges personalomsättningen vara omfattande, vilket försvårar ett långsiktigt samarbete med rektor och lärare. En respondent framför att "det är svårt att skapa relationer mellan elevhälsan å ena sidan och rektor, lärare och elever å den andra.

Av stickprov framgår att specialpedagog eller speciallärare i flertalet fall är ansvariga för utredning av elevs behov av särskilt stöd. I den mall som används för utredning efterfrågas om samråd har skett med elevhälsan i utredningen. Inte i några underlag framgår specifikt att andra insatser inom elevhälsan involveras.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att samråd **sker** med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd.

Vi bygger vår bedömning på genomförda stickprov och intervjuer som visar att elevhälsan involveras i utredning av särskilt stöd främst genom att specialpedagog/speciallärare i hög utsträckning ansvarar för utredning och i framarbetande av åtgärdsprogram. Av åtgärdsprogram framgår också att speciallärare och/eller specialpedagog är ansvariga för flera av de åtgärder som det beslutas om.

6.3 ÅTGÄRDSPROGRAM

Åtgärdsprogram ska enligt rutin beslutas i mall som är framtagen specifikt för ändamålet.

I granskningen har tolv stickprov tagits, tre från vardera fyra skolenheter. I tabellen nedan redovisas resultatet av stickprovskontrollen. Om en granskning av åtgärdsprogrammet visar att programmet är upprättat enligt skollagens krav och Skolverkets allmänna råd sätts ett kryss i kolumnen med rubriken "Utan anmärkning". Ett kryss kan också sättas då vi bedömer att åtgärdsprogrammet i huvudsak uppfyller kraven, men då mindre avvikelser identifieras. Under rubriken "med anmärkning eller kommentar" tydliggörs avvikelser som vi bedömer utgör brister i förhållande till skollagens krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Vid en mindre avvikelse sätts ett kryss i rutan "Utan anmärkning" och en kommentar skrivs under rubriken "med anmärkning eller kommentar".

Ett åtgärdsprogram ska innehålla:

- elevens behov. (Elevs svårigheter ska inte anges.)
- åtgärder, som ska vara konkreta, utvärderingsbara och av dignitet som motsvarar särskilt stöd. (Stöd att komma igång, viss typ av instruktion, tillgång till dator eller viss programvara utgör inte särskilt stöd.)
- tid för uppföljning och utvärdering.
- ansvarig för åtgärder och utvärdering, namn och befattning.
- beslutsfattare, namn och befattning.

Stickprov nummer	Utan anmärkning	Med anmärkning eller kommentar
1		- i stället för behov anges svårigheter - åtgärden omfattas av dagligt stöd av namngiven person utan angivande av befattning. Omfattning och utsträckning i tid kan tydliggöras.

2		- åtgärderna utgörs i av ledning och stimulans och extra anpassningar såsom stöd att komma igång, återkommande repetition, användning av begreppskartor, strategier för problemlösning
3		- elevs behov anges blandat med åtgärder - en av två åtgärder utgör extra anpassning (anpassat material) - beslutfattare saknas
4		- elevs behov anges inte - flera åtgärder utgör inte särskilt stöd såsom återkoppling till vårdnadshavare, möte med vårdnadshavare, placering i klassrummet tidshjälpmedel. Under en åtgärd anges att det handlar om extra anpassningar.
5	X	- ange inte elevs behov blandat med svårigheter - åtgärderna inte utvärderade enligt ÅP
6	X	- beslut om att åtgärdsprogram inte ska upprättas
7		- elevs behov anges blandat med åtgärder - åtgärderna utgör inte särskilt stöd: stöttning på lektion och anpassat läromedel
8		- elevs behov anges blandat med åtgärder - flera åtgärder utgör inte särskilt stöd såsom anpassad plats, tidshjälpmedel, tydlighet och trygghet
9		- elevens behov anges inte - flera åtgärder utgör inte särskilt stöd såsom anpassad plats, anpassade läxor och tidshjälpmedel
10		- i stället för behov anges åtgärder - befattning anges inte på ansvariga i åtgärdsprogrammet - beslutsdatum och beslutsfattare saknas - utvärdering saknas

11		- elevens behov anges blandat med svårigheter - att ha större del av sin undervisning i "resurscentrum" är undervisning i särskild undervisningsgrupp - åtgärdsprogrammet är beslutat av specialpedagog, vilken inte är behörig att besluta om anpassad studiegång enligt 3 kap. 9 § Skoll - utvärdering saknas
12		- att ha all undervisning i matematik, svenska och engelska i skolans "resurscentrum" är undervisning i särskild undervisningsgrupp

Av stickproven framgår att merparten av åtgärdsprogrammen inte uppfyller lagens krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Det gäller till exempel att elevens behov inte anges, att åtgärdena utgörs av extra anpassningar och att uppgift om ansvarig tjänstepersons befattning saknas. Det finns också andra avvikelser såsom obehörig beslutsfattare.

6.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att åtgärdsprogram **endast delvis** upprättas där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår.

Vi bygger vår bedömning på genomförda stickprov. Av dessa framgår att elevens behov inte alltid anges utan i stället anges åtgärder eller i några fall elevs svårighet, vilket alltså inte ska återfinnas i åtgärdsprogram. Vi bedömer att det i flera åtgärdsprogram finns brister vad gäller åtgärder. Det handlar bland annat om åtgärder som utgör extra anpassningar eller ledning och stimulans såsom stöd vid behov eller kontinuerlig återkoppling. Extra anpassningar ska inte dokumenteras i åtgärdsprogram då extra anpassningar inte är möjliga att överklaga. Åtgärdsprogram utgör ett beslut och är en allmän handling som inte omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 § 2 stycket offentlighets- och sekretesslagen. Det är därför viktigt att formella krav uppfylls. Personer med ansvar för åtgärder och utvärdering ska anges med fullständigt namn och befattning.

Vi bedömer att placering i undervisningsgrupp utanför den ordinarie gruppen (såsom "resurscentrum"), som inte är av tillfällig natur, är att betrakta som undervisning i särskild undervisningsgrupp. Det är en allvarlig brist, enligt 3 kap. 11 § Skoll, om det inte framgår av åtgärdsprogram och att särskilt beslut därom inte är fattat, då åtgärden är att betrakta som ingripande. Det är också en allvarlig brist att dessa beslut om åtgärder, liksom beslut om anpassad skolgång, är fattade av annan befattningshavare än rektor. Av 3 kap. 9 § 2 stycket

skollagen framgår att rektor inte får överlåta beslutanderätt i ärenden som omfattar stöd i annan elevgrupp eller anpassad studiegång.

6.4 ÅTGÄRDER

Våren och sommaren 2025 genomförde Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen en översyn av resursfördelningsmodellen efter beslut av regionstyrelsen den 26 maj 2025.¹³ Resurser till skolenheterna fördelas primärt genom ett grundbelopp¹⁴ som omfattar basresurs för undervisning, socioekonomisk resurstilldelning¹⁵ och särskilda insatser i skolan (SIS)¹⁶. Till små skolenheter fördelas strukturbidrag. Presidiet konstaterar att deras styrning i huvudsak är övergripande, men att den varierar beroende på sakområden. Nämnden arbetar närmare frågor om skolfrånvaro än särskilt stöd, enligt presidiet. Vad gäller resursfördelning är den frågan nyligen utredd och det har framkommit skäl att rikta fokus mot hur de resurser som fördelas utifrån enheterna specifika behov har använts.

Grundbeloppet ovan betalas inte ut i sin helhet per elev till de kommunala enheterna utan omfördelas. Omfördelningen omfattar främst kostnader för rektor och biträdande rektor, men resurser riktas också till högstadieskolor för deras arbete med skolfrånvaro och till skolenheter som bedriver undervisning i särskild undervisningsgrupp.

Innevarande år har Region Gotland tagit emot närmare 46 mnkr i statsbidrag. Resurserna fördelas primärt till skolenheterna, men avsätts också till Gotlands resursskola, modersmålsenhet och svenska som andraspråk.

Region Gotland är huvudman för tre resursskolor¹⁷: Gotlands resursskola vid Väskinde skola, Gotlands resursskola vid Solbergaskolan samt Resursskolan Visby vid Östra Vi skola. De två första skolenheterna vänder sig till elever med grava språkstörningar i årskurserna F-6 respektive 7–9. Den tredje resursskolan riktar sig till elever med extraordinära stödbehov och har inriktningarna neuropsykiatriska svårigheter (NPS) och autism. Vårterminen 2026 var 57 elever inskrivna vid resursskolan.

Uppgifterna nedan visar undervisade lärares svar i Skolinspektionens skolenkät på frågan om åtgärder.

Särskilt stöd i enlighet med utredning	Avger positivt svar ¹⁸	Index ¹⁹
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	67 % / 60 %	6,2 / 5,9

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2026, Skolinspektionen

¹³ RS 2025-05-26 § 270

¹⁴ BUN 2025-11-25 § 128

¹⁵ Utgår från SCB:s riksmode som beaktar fem olika faktorer såsom vårdnadshavares utbildningsnivå och nyligen invandrad. Av den totala budgeten för grundskolan utgör den socioekonomiska resurstilldelningen 7 %.

¹⁶ Avser kostnader kopplade till extra anpassningar och särskilt stöd. Resursen fördelas per individ utan viktning.

¹⁷ En resursskola utgör en egen skolenhet till vilken vårdnadshavarna söker en plats. Urvalet görs av kommunen utifrån elevens behov av särskilt stöd.

¹⁸ Anger svaret "helt och hållet" eller "till stor del".

¹⁹ Medelvärde och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0–10, där 10 innebär att respondenterna svarar "helt och hållet" och 0 "inte alls" stämmer, däremellan finns svarsalternativen "till stor del" och "till viss del".

I 2026 års skolenkät svarar lärarna på Gotland mer positivt än genomsnittet i enkätomgången på frågan om eleven får det stöd som utredningen visar att eleven behöver. Drygt var fjärde lärare menar att skolan "till viss del" ger det stöd som utredningen visar behövs. Svaren är mer positiva i 2026 års enkät jämfört med 2024 års enkät vid vilken drygt hälften av lärarna i grundskolan bedömde att skolan ger det stöd som eleverna enligt utredningen behöver. Drygt var tredje lärare menade att det görs "till viss del".

Intervjuade rektorer menar att beslut om åtgärder i åtgärdsprogrammen i hög grad möter de behov som eleverna har. Intervjuade rektorer, lärare och representanter för elevhälsan ger dock exempel på utmaningar eller brister i det särskilda stöd som erbjuds. Det gäller till exempel att kunna möta behov av 1–1-undervisning. I vissa fall finns inte förutsättningar att möta behoven alls, i andra fall kan närmast ansvarig för åtgärden vara en yngre och för ändamålet utbildad personal. Resursskolan är bra, men platserna motsvarar inte behoven. Förra året gjordes 19 ansökningar, men bara två nya elever togs in. Om insatsen inte görs finns betydande risk för betydande skolfrånvaro, enligt ett par respondenter. Även omfattning på stöd av specialpedagogisk insats kan brista av flera skäl dels om speciallärare eller specialpedagog saknas vid enheten, dels då omfattningen på resursen inte är tillräckligt stor och dels då specialpedagogisk insats måste tas i anspråk för klassundervisning då ordinarie lärare är sjuka, vilket intervjuade representanter för elevhälsan bedömer sker. Det sistnämnda är främst ett problem för små skolenheter. Även representanter för förvaltningsledningen bedömer att tillgången till specialpedagogisk kompetens liksom undervisning i svenska som andraspråk inte är likvärdig vid regionens skolenheter. En tredje utmaning är att nå elever med problematisk skolfrånvaro med adekvata insatser. Det räcker inte med de insatser som skolan kan erbjuda om elever lider av psykisk ohälsa, anorexi eller har svårigheter av social karaktär. I vissa fall har även vårdnadshavare en annan bild av behoven än skolan, då blir det ännu svårare att möta behoven.

För elever med behov av mer ingripande särskilt stöd som ges utanför den ordinarie undervisningsgruppen finns på somliga enheter studior eller särskilda undervisningsgrupper. Förutsättningarna att erbjuda denna insats av särskilt stöd varierar mellan enheterna. På stora enheter kan det finnas flera grupper som skapas utifrån elevernas behov och på mindre enheter saknas insatsen helt. På dessa enheter är dock klasstorleken vanligen mindre och därmed ges lärarna bättre förutsättningar att möta enskilda elever behov, enligt ett par respondenter. På central nivå finns ingen särskild undervisningsgrupp, däremot resursskolor, vilket berörts ovan. Respondenterna ser positivt på att resursskolor finns, men flera respondenter från olika yrkeskategorier menar att omfattningen inte motsvarar behoven. Utbildningsdirektören ser dock en farhåga med att låta verksamheten växa då insatsen riskerar att bli långvarig för den enskilde eleven. Representanter för förvaltningsledningen framför att frågan om central särskild undervisningsgrupp har diskuterats i en arbetsgrupp. En sådan central särskild undervisningsgrupp skulle erbjuda riktat stöd i anpassad lärmiljö till elever i yngre åldrar med autismspektrumtillstånd.

Nämndens presidium och förvaltningsledningen lyfter i detta sammanhang fram Fossam (Första linjen, socialtjänst och skola i samverkan). Insatsen riktar sig till familjer med barn i ålder 0–16 år och utgör en insats utan beslut enligt socialtjänstlagen. Samverkan sker efter samtycke från vårdnadshavare. Verksamheten är under utveckling och har presenterats för samtliga rektorer och samtlig personal inom elevhälsan inklusive speciallärare och specialpedagoger. Utbildningsdirektören bedömer att samverkan är god, men behöver utvecklas för barn i yngre åldrar. Intervjuade rektorer ser positivt på Fossam som en tidig insats, men den är ännu i sin linda. Flera lärare känner inte riktigt till Fossam. De upplever ”vattentäta skott” mellan skola och socialtjänst.

Av samtliga åtgärdsprogram framgår när utvärdering ska göras och av vem. I några åtgärdsprogram framgår dock inte vilken befattning ansvarig tjänsteperson har. Vi har i granskningen endast tagit del av ett fåtal utvärderingar. I flera fall har utvärdering ännu inte genomförts och i andra fall saknas dokumenterad utvärdering. I intervjuer framför rektorer att samtliga åtgärdsprogram utvärderas och intervjuade lärare menar åtgärderna följs upp av mentorerna i dialog med vårdnadshavare.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att åtgärder som tillgodoser elevens behov **endast delvis** genomförs.

Vi grundar vår bedömning på intervjuer och stickprov. Det är en brist att insatser inte alltid kan sättas in i en omfattning som motsvarar behoven eller att den åtgärd som bedöms mest lämplig inte vid alla enheter finns tillgänglig. Av granskningen har framgått att rektorer vid små skolenheter inte har förutsättningar att besluta om adekvata insatser på samma sätt som rektorer vid större skolenheter. Vi bedömer att detta utgör en brist både ur perspektivet att elever ska ges sådant stöd som eleven behöver enligt 3 kap. 7 § 3 stycket skollagen och ur likvärdighetsperspektiv enligt 1 kap. 9 § skollagen.

Vidare bedömer vi att åtgärdsprogrammen innehåller åtgärder som är att betrakta som särskilt stöd, men flera program innehåller också åtgärder som vi bedömer utgör extra anpassningar eller även ledning och stimulans. Det gäller till exempel allmänna formuleringar om stöd eller att eleven behöver träna något. Detta kan vara en konsekvens av att adekvata åtgärder i form av särskilt stöd inte finns tillgängliga.

Vår bedömning är att åtgärderna **endast delvis** följs upp/utvärderas i enlighet med åtgärdsprogrammet.

Vi grundar vår bedömning på uppföljningar/utvärderingar i bifogade stickprov. Utvärderingar saknas i ett antal ärenden även om tiden för när utvärderingen ska genomföras har passerats.

6.5 HUVUDMANNENS UPPFÖLJNING

Utbildnings- och arbetslivsförvaltningen genomförde 2024 förändringar av strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet. Fram till och med 2023 sammanställdes en årlig *Analysrapport Vår*. Rapporten ansågs i delar värdefull, men tidskrävande att ta fram och utfallet har "inte genomgående förmått tagits omhand".²⁰ Processen för det systematiska kvalitetsarbetet integreras nu i kommunens övriga uppföljningsprocess och följer SKR:s och RKA:s styrverktyg Styrnurr. Avvikelse som identifieras i verksamhetsberättelsen ska analyseras djupare i analysrapporter. År 2025 dokumenterades det systematiska kvalitetsarbetet i delårsrapporter, verksamhetsberättelse och analysrapport.

I Verksamhetsberättelse 2025²¹ redovisas i vilken grad som nämndens mål²² har uppfyllts. Ett mål är specifikt kopplat till elevernas måluppfyllelse efter årskurs 9. Det gäller att "andelen elever i årskurs 9 som uppnår behörighet till gymnasieskolan ska öka med minst 0,5 procentenheter per år under perioden 2024–2027".²³ Målet uppnås inte. I löpande text görs en beskrivande analys och skillnader i måluppfyllelse mellan flickor och pojkar samt mellan skolenheter berörs. Orsaker redovisas inte med undantag av att satsningar på språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt kan vara en förklaring till högre resultat i svenska och svenska som andraspråk på nationella proven i årskurs 3.²⁴ Två andra mål som följs upp är: "Andelen behörig pedagogisk personal inom nämndens verksamheter ska öka årligen under perioden 2024–2027" och "Likvärdigheten inom grundskolan ska öka årligen under perioden 2024–2027". Målet om ökad behörighet har uppnåtts, vilket inte likvärdighetsmålet har gjort. Ett pågående arbete med extra anpassningar och särskilt stöd bedöms utgöra "centrala delar i strävan mot en mer likvärdig kunskapsutveckling".

I *Analysrapport 2025* beslutade utbildnings- och arbetslivsförvaltningen att rikta fokus mot den sjunkande andelen elever i årskurs 9 som uppnår behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram. Av rapporten framgår att det på Gotland liksom hos andra huvudmän, i granskningar har identifierats brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

²⁰ *Analysrapport 2025*, sid 3

²¹ BUN 2026-02-11 § 5. Rapporten godkännes.

²² *Mål och budgetskrivelse 2026–2028*, BUN 2025-03-25 § 28

²³ *Verksamhetsberättelse 2025*, sid. 14–15

²⁴ *Verksamhetsberättelse 2025*, sid. 14

Lärarnas svar i skolenkäten på frågor om stöd och särskilt stöd redovisas per högstadienhet, jämförs och analyseras under beaktande av Skolinspektionens tillsyner och granskningar. Orsaker identifieras och förklaringar hittas både i ekonomiska ramar och tillgång till legitimerade och behöriga lärare inklusive tillgång till specialpedagogisk kompetens. Det görs inte i rapporten någon redovisning eller analys av beslut om åtgärdsprogram eller åtgärder inom ram för särskilt stöd. Vikten av tydliga rutiner och strukturer betonas: "För att säkerställa att elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de behöver krävs ett systematiskt arbete där ansvaret för kartläggning, analys, insats och uppföljning är tydligt fördelat och dokumenterat"²⁵. I rapporten redovisas också pågående åtgärder och åtgärdsförslag. Det sistnämnda handlar bland annat om "omtag kring handlingsplan för screening i grundskolan", "översyn av specialpedagogisk organisation" och "direkt samarbete med rektor för de enskilda enheter som över tid legat under snittet".

En första återrapportering av Översyn av den specialpedagogiska organisationen gjordes till nämnden i februari 2026.²⁶ Uppdraget ska slutrapporteras i december 2026. Vid samma sammanträde redovisades också nuläget gällande "omtag kring handlingsplan för screening i grundskolan".²⁷

Vid genomgång av nämndens protokoll från mars 2025 till och med juni 2026 framgår att nämnden, förutom ovan nämnda ärenden har behandlat frågor som berör kunskapsresultat eller förutsättningar för särskilt stöd vid följande tillfällen:

- | | |
|------------|---|
| 2026-06-09 | § 72 Utvärdering av socioekonomisk utredning. Nämnden godkänner utredningen och ger förvaltningen i uppdrag att utreda hur den socioekonomiska tilldelningen omsätts i riktade insatser kopplade till elevbehov och uppföljning på skolenivå samt utreda om det finns skillnader i genomslag av den socioekonomiska resursfördelningen i skolresultat mellan skolor med hög respektive låg andel behöriga lärare. |
| 2026-06-09 | § 73 Redovisning av uppdrag om möjlig ny resursfördelning av medel för särskilda insatser i skolan. Redovisningen godkänns. |
| 2026-06-09 | § 78 Översyn av den specialpedagogiska organisationen. Delrapport till nämnden utifrån uppdraget om analys av nedgången av gymnasiebehörighet. |
| 2026-06-09 | § 79 Omtag kring handlingsplan för screening i grundskola. Förvaltningen redovisar reviderad screeningplan fastställd av skolchef utifrån uppdraget om analys av nedgången av gymnasiebehörighet. LegiLexi införs som ordinarie bedömningsverktyg för läsutveckling i årskurs F-6 från och med höstterminen 2026 |

²⁵ *Analysrapport 2025*, sid 32

²⁶ BUN 2026-02-26 § 37

²⁷ BUN 2026-02-26 § 36

- 2026-02-11 § 15 Årlig rapport – diskrepans mellan betyg och nationella prov i grundskolan
- 2026-02-11 § 16 Uppdrag – utreda behov för att uppfylla läsa- skriva- räknagarantin
- 2025-11-25 § 136 Uppdrag – analys av nedgången i gymnasiebehörighet från åk 9
- 2025-11-25 § 155 Information från förvaltningen – grundskolan ser fortsatt höjda resultat på nationella prov i årskurs 3
- 2025-10-22 § 120 Motion – angående särskilda undervisningsgrupper för elever med autism
- I intervju med ledningspersoner framgår att det har satts samman en arbetsgrupp som ska redovisas arbetet om central särskild undervisningsgrupp vid sammanträdet i september.
- 2025-10-22 § 121 Information – Skolinspektionens riktade tillsyn av Klinteskolan. Beslut efter uppföljning med kvarvarande förläggande angående särskilt stöd.²⁸

Utifrån regionfullmäktiges och nämndens mål fastställs årligen en verksamhetsplan för förvaltningen.²⁹ I *Verksamhetsplan 2026–2030* berörs frågan om särskilt stöd under rubriken ”nuläge”. Den minskade andelen elever som når behörighet till gymnasieskolan liksom bristande likvärdighet bedöms utgöra grundläggande utmaningar.³⁰ Förutsättningarna att erbjuda särskilt stöd i den form eller omfattning som bästa gynnar elevens kunskapsutveckling bedöms variera mellan skolenheterna.³¹

Av nämndens internkontrollplan för 2026 framgår att fyra processer ska kontrolleras.³² Det gäller bland annat garanterad undervisningstid. Kontrollen var under vårterminen 2026 ännu inte genomförd.³³ Nämndens presidium framför att särskilt stöd inte har belysts inom ram för intern kontroll under de senaste åren. Nämnden tar dock, enligt nämndens ordförande, aktiv del i framtagande av bruttolista för internkontroll³⁴.

För övrigt framför presidiet att effekten av den socioekonomiska omfördelningen belyses av förvaltningen och ska redovisas vid nämndens sammanträde i juni 2026 och att regionens skolororganisation ses över hela tiden, men att nämnden är oenig om hur en ändamålsenlig skolororganisation ska se ut. Rektorerna för ingen dialog med nämnden om förutsättningar för skolverksamheten. Kvalitetsdialog förs dock med avdelningscheferna för grundskola och barn- och elevhälsa. Det upplevs positivt. Frågan om särskilt stöd diskuterades dock inte

²⁸ SI 2024:5640 2026-02-26. Skolinspektionen beslutar efter en andra uppföljning att verksamheten uppfyller författningarnas krav och att ärendet därmed avslutas.

²⁹ BUN 2025-11-25 § 130

³⁰ *Verksamhetsplan 2026–2030*, sid. 4

³¹ *Verksamhetsplan 2026–2030*, sid. 4

³² BUN 2025-10-22 § 110

³³ Frågan belystes dock vid nämndens sammanträde 2026-06-09

³⁴ Av nämndens bruttolista för 2027 framgår till exempel att anpassad studiegång utgör ett område som nämnden ska ta ställning till under våren 2027.

specifikt, enligt rektorerna. Intervjuade representanter för elevhälsan menar att screeningplaner finns framtagna för matematik och svenska och att dessa används vid samtliga enheter. Rektorer och lärare verifierar att de får tillgång till statistiska resultat.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** följer upp arbetet med särskilt stöd.

Vi bygger vår bedömning på tillgänglig dokumentation som bland annat omfattar analysrapport och uppdrag kopplade till effekter av socioekonomisk omfördelning. Av dokumentationen framgår att förutsättningarna att erbjuda särskilt stöd varierar. Utifrån denna analys är det viktigt att åtgärder vidtas och i granskningen ser vi att det görs genom uppdrag kopplade till inrättande av central särskild undervisningsgrupp och ovan nämnda effektanalys av socioekonomisk resursfördelning.

Det är positivt att förvaltningen har använt, analyserat och följt upp Skolinspektionens enkät utifrån att så många lärare i 2024 års skolenkät inte avgav positiva svar på frågor om särskilt stöd.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd (beslutsfattande med mera) bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning endast delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

- säkerställa att formella krav på upprättande av åtgärdsprogram uppfylls. (2 kap. 8 § och 3 kap. 9 § SkoL och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, sid. 32–35)

Det gäller att elevens behov ska anges, att åtgärderna ska omfatta särskilt stöd och inte insatser i form av ledning och stimulans eller extra anpassningar och att det går att avgöra om insatsen utgörs av särskilt stöd eller mer ingripande särskilt stöd såsom undervisning i särskild undervisningsgrupp. Beslut som omfattar stöd i annan elevgrupp eller anpassad studiegång ska fattas av rektor och får inte överlåtas.

- säkerställa att förutsättningar finns vid varje skolenhet att ge elever särskilt stöd i den omfattning och form som anses behövas. (3 kap. 7 § 3 stycket SkoL)
- säkerställa att åtgärdsprogram följs upp och utvärderas. (2 kap. 8 § och 3 kap. 9 § SkoL och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, SKOLFS 2022:334 avsnitt 5)
- särskilt följa upp och analysera behov och förutsättningar för likvärdigt särskilt stöd (1 kap. 9 § och 4 kap. 3 och 5–6 §§ SkoL) I uppföljningen bör huvudmannen beakta om ytterligare centrala åtgärder behöver vidtas för att säkerställa likvärdiga och adekvata stödinsatser för elever med mer omfattande stödbehov och för ett effektivt resursutnyttjande.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal revisor
specialist - skolväsendet*