

Granskning av särskilt stöd i grundskola

Vårgårda kommun

Augusti 2026



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Shape the future
with confidence

Innehåll

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Metod	3
2. Granskningsresultat	4
2.1 Introduktion till garantin om tidiga insatser	4
2.2 Introduktion till särskilt stöd.....	4
2.3 Kommunstyrelsens styrning av verksamhetens förutsättningar	5
2.4 Kommunstyrelsens styrning utifrån garantin för tidiga stödinsatser	5
2.5 Kommunstyrelsens uppföljning av kunskapsresultat och särskilt stöd	6
2.6 Stickprovsresultat	8
2.7 Struktur för överlämningar	10
3. Samlad bedömning och rekommendationer	11
3.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna	11
3.2 Slutsatser och rekommendationer	11
Bilaga 1. Bakgrund	13
Bilaga 2. Kontrollpunkter	14
Bilaga 3. Källförteckning	15

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisorerna granskat om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd kopplat till garantin om tidiga stödinsatser.

Granskningen visar sammanfattningsvis följande:

- De obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen har implementerats och resultaten från läsa-skriva-räkna-garantin följs upp två gånger per år. Kommunstyrelsen styr visserligen inte arbetet med garantin direkt, men samtliga delkomponenter återfinns i ett flertal rutiner på förvaltningsnivå.
- Kommunstyrelsen har en gedigen uppföljning av kunskapsresultat, men uppföljningen kring arbetet med särskilt stöd kan stärkas.
- Kommunstyrelsen har under flera år följt upp särskilt stöd inom ramen för internkontrollarbetet. Trots detta indikerar vårt stickprov att arbetet kring särskilt stöd kan stärkas. I 8 av 20 granskade elevärenden saknas utredning om särskilt stöd trots tydliga indikationer på stödbehov. Flera elever har långtgående och långvariga extra anpassningar som sannolikt borde ha hanterats som särskilt stöd. Genomförda utredningar håller generellt god kvalitet, men kvaliteten i arbetet skilde sig tydligt mellan skolorna. Åtgärder i åtgärdsprogram är i flera fall inte tillräckligt konkreta, avgränsade eller utvärderingsbara.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens iakttagelser och angivna revisionsfrågor är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd kopplat till garantin om tidiga stödinsatser.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljningen av hur det särskilda stödet fungerar på skolorna, i enlighet med Skolverkets allmänna råd.
- ▶ Säkerställa att åtgärder i åtgärdsprogram är konkreta och utvärderingsbara.
- ▶ Förbereda för de förändringar som riksdagen beslutat om vad gäller:
 - a) Avskaffandet av garantin för tidiga stödinsatser och införandet av standardiserade tester.
 - b) Avskaffandet av extra anpassningar och införandet av stödundervisning.
 - c) Elevers behov av särskilt stöd ska inledas snabbare.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunrevisionen har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska kommunstyrelsens arbete med särskilt stöd inom förskoleklass och grundskolan. I God revisionssed framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande måluppfyllelse samt bristande styrning och intern kontroll av verksamhet. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd kopplat till garantin om tidiga stödinsatser. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen implementerats?
- ▶ Följs bestämmelserna om särskilt stöd där extra anpassningar är otillräckliga?
- ▶ Följer utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram skollagens krav och Skolverkets allmänna råd?

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ 3 kap. Skollagen (2010:800) om barns och elevers utveckling mot målen
- ▶ 9-10 kap. Skollagen (2010:800) om förskoleklass och grundskolan
- ▶ Skolverkets rekommendationer om arbetet med garantin för tidiga stödinsatser

1.4 Metod

Granskningen har genomförts med dokumentstudier, intervjuer samt genom stickprovsgranskning.

Stickprovsgranskningen har omfattat 20 elever som vid tiden för granskningen går i årskurs fyra. Stickprovet har fokuserat på yngre åldrar eftersom det dels är dessa som berörs av garantin för tidiga stödinsatser, dels eftersom lagstiftaren och de statliga myndigheterna återkommande uppmärksammat att stöd sätts in för sent i elevernas skolgång.

Urvalet genomfördes genom att först identifiera samtliga elever som inte klarat de nationella proven i årskurs tre under läsåret 2024/2025. Av dessa valdes 20 elever ut för fördjupning.

Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

2.1 Introduktion till garantin om tidiga insatser

I juni 2019 infördes garantin om tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadiet i skollagen. Garantin syftar till att eleverna ska uppfylla bedömningskriterierna i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 1 och 3. Vidare syftar garantin till att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd ska få det så tidigt som möjligt och att stödet ska utformas efter varje elevs behov.

För att uppfylla garantin om tidiga stödinsatser ska huvudmannen, rektorn, lärarna, den samlade elevhälsan och den övriga skolpersonalen enligt Skolverket genomföra följande fyra moment:

1. Genomföra kartläggning och bedömning av elevers kunskaper i förskoleklass, årskurs ett och årskurs tre. Detta ska göras genom kartläggnings- och bedömningsmaterial som Skolverket tillhandahåller. Vid indikation på att en elev behöver stöd i sitt lärande ska en särskild bedömning göras i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.
2. Genomföra undervisning och stödinsatser utifrån elevens behov.
3. Genomföra uppföljning och överlämning i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.

Kommunstyrelsen, i egenskap av huvudman, bör enligt Skolverkets rekommendationer om arbetet med garantin för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadiet:

1. Genomföra uppföljning och överlämning i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens.
2. Utveckla förståelse för garantin och varje elevs rätt att få det stöd den behöver för att lära sig läsa, skriva och räkna.
3. Bygga kapacitet och mobilisera kompetens för att realisera garantin.
4. Etablera rutiner för och organisera arbetet med garantin.
5. Verka för att utveckla kvaliteten i läs-, skriv- och matematikundervisningen med stöd av kollegialt lärande.
6. Använda garantin i organisationens/skolans systematiska kvalitetsarbete.

2.2 Introduktion till särskilt stöd

Av skollagen framgår att skolan ska ge alla elever den ledning och stimulans de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

För elever som behöver ytterligare stöd kan individinriktat stöd ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Extra anpassningar är mindre ingripande stödinsatser som är möjliga att genomföra för skolans personal inom ramen för ordinarie undervisning. Om extra anpassningar kan antas vara otillräckliga eller redan getts ska elevens behov av särskilt stöd utredas. En utredning av särskilt stöd bör innefatta elevens skolsituation på individ-, grupp- och skolnivå. I utredningen bör en pedagogisk bedömning göras.

Bedömningen bör bland annat omfatta i vilka situationer eleven har svårigheter, om det

finns underliggande orsaker till elevens svårigheter, vilket behov av åtgärder som finns samt vilket resultat som förväntas uppnås med stödet.

Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska åtgärder anges i ett åtgärdsprogram. För mer ingripande åtgärder såsom särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång ska detta dessutom särskilt anges samt får inte delegeras av rektor.

Kommunstyrelsen, i egenskap av huvudman, har enligt Skolverkets allmänna råd två övergripande ansvar:

1. Att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i lagar och andra föreskrifter i fråga om extra anpassningar och särskilt stöd.
2. Att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister.

2.3 Kommunstyrelsens styrning av verksamhetens förutsättningar

Kommunstyrelsen fördelar resurser till grundskolorna på tre sätt: (1) Genom en summa per elev, (2) en omfördelning utifrån strukturfaktorer, samt (3) genom riktade medel för enskilda elever med omfattande behov av stöd. Kommunstyrelsen fördelar struktursättningen utifrån socioekonomi och skolstruktur. Delen för socioekonomi bygger på Skolverkets SALSA-modell¹.

I kommunen finns elevhälsans funktioner både centralt (gemensamt) och lokalt (på skolorna). Centralt finns skolläkare, skolpsykolog och förskolans specialpedagoger. En organisationsförändring pågår och det finns enligt uppgift intentioner att tillsätta en barn- och elevhälsochef framöver. Lokalt på skolorna finns tillgång till specialpedagoger/speciallärare, skolkurator, skolsköterska.

Det är enligt uppgift i allt väsentligt upp till rektorerna att avgöra omfattning och organisation av de lokala elevhälsofunktionerna, givet att skollagens bestämmelser om tillgång till elevhälsa uppfylls. Det kan således finnas skillnader mellan skolor utifrån hur rektorerna prioriterar och organiserar inom sina ekonomiska ramar. Därtill finns sedan våren 2026 en styrgrupp för barn- och elevhälsa som fördelar samt stödjer verksamheterna utifrån identifierade behov.

2.4 Kommunstyrelsens styrning utifrån garantin för tidiga stödinsatser

Den styrning som sker kopplat till garantin för tidiga stödinsatser hanteras i huvudsak på förvaltningsnivå. Inom förvaltningen finns en guide för arbetet med barn och elevhälsa². Guiden beskriver hur arbetet med barn- och elevhälsa struktureras och organiseras från förskola till skola, med fokus på tidiga insatser, samverkan mellan olika professioner samt ett systematiskt arbetssätt som omfattar både främjande, förebyggande och åtgärdande

¹ Skolverket har tagit fram SALSA-modellen vilket är en regressionsmodell som tar hänsyn till vissa bakgrundsfaktorer. Syftet är att synliggöra faktorer som skolan inte kan påverka men som har betydelse för elevernas resultat.

² Guide för arbetet med barn och elevhälsa, beslutad av utbildningschef förskola/skola 2024-0118

insatser. Vidare beskrivs hur stödinsatser planeras, genomförs och följs upp inom verksamheten.

Det finns ingen separat och förvaltningsövergripande rutin som beskriver det sammanhållna arbetet med garantin för tidiga stödinsatser. Däremot finns olika delar av arbetet i flera rutiner och processbeskrivningar. Exempelvis finns en screeningplan som omfattar samtliga skolor i de lägre årskurserna. Planen beskriver vilket screeningsmaterial som finns för respektive årskurs och vid vilken tidpunkt som screeningen ska genomföras.

Förvaltningen har även en rutin som tydliggör arbetet med läsa-, skriva-, räkna-garantin. Rutinen beskriver de olika momenten för garantin där kartläggning och bedömning, särskilt bedömning, stödinsatser och uppföljning ingår. Resultaten inom läsa-skriva-räkna-garantin rapporteras till huvudmannen i december och juni varje läsår. I uppföljningen finns resultaten på individ- och grupp-nivå. Därutöver samlas resultat in för förskoleklass och årskurs 1 under mars månad. Förutom det som ingår i läsa-skriva-räkna-garantin samlar förvaltningen in kunskapsresultat för alla elever från F-klass till årskurs 5 i svenska, svenska som andraspråk och matematik i december och juni.

2.4.1 Rutiner för extra anpassningar och särskilt stöd

Enligt kommunens rutiner för extra anpassningar och särskilt stöd identifieras elever med behov av extra anpassningar och särskilt stöd genom den dagliga undervisningen, i samtal med elever och vårdnadshavare, kollegiala diskussioner, Skolverkets kartläggningsmaterial och Legilexi³. Om insatserna inte ger tillräcklig effekt genomförs en utredning om behov av särskilt stöd. Därefter beslutar rektor om eleven behöver särskilt stöd.

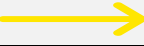
Det finns mallar som tydliggör arbetsgången och vad en utredning ska innehålla, samt vilka uppgifter ett beslut ska omfatta. Mallarna inkluderar information om hur utredningen ska dokumenteras som exempelvis vilka andra gjorda utredningar som har genomförts och vad som ska beskrivas om elevens skolsituation.

2.5 Kommunstyrelsens uppföljning av kunskapsresultat och särskilt stöd

Kommunstyrelsen följer årligen upp andelen elever som når kunskapskraven i årskurs tre, sex och nio. För årskurs ett redovisas även andelen som kan läsa enligt målen i läroplanen. I delårsbokslut per augusti 2025 och årsrapport för 2025 redovisas flera nyckeltal för elevers måluppfyllelse i årskurs sex och nio. Redovisningen utgår från kommunens inriktningsmål om "utvecklande skola". I varken årsrapporten eller i kvalitetsrapporten framgår andelen elever som är i behov av särskilt stöd och åtgärdsprogram.

³ Legilexi är ett digitalt kartläggnings- och screeningverktyg som används för att följa elevers läsutveckling och identifiera behov av stöd, främst i förskoleklass och grundskolans lägre årskurser.

Tabell 1 - Urval av indikatorer från årsredovisning 2025

Uppföljning i årsrapport 2025	Trend för nyckeltal	Utfall 2025
Andel (%) elever som har lägst betyget E i samtliga ämnen efter årskurs 6.		73,1 %
Andel (%) elever som har lägst betyget E i samtliga ämnen efter årskurs 9.		55,8 %
Andelen elever i åk 3 som bedöms uppfylla målen för svenska.		75 %
Andelen elever i åk 3 som bedöms uppfylla målen för matematik.		78 %

2.5.1 Kommunstyrelsen följer upp arbetet med särskilt stöd i sin internkontrollplan

Brister i rutiner och dokumentation kring elever i behov av särskilt stöd har identifierats som en risk i kommunstyrelsens internkontrollplaner mellan 2020-2025. Kontrollmomenten för risken har skilt sig något från år till år. Exempelvis genomfördes i internkontrollplan 2022 kontroll av måluppfyllelse vid vår och hösttermins slut jämfört med av hur många elever som inte uppnår minst E och insatta extra anpassningar/åtgärdsprogram. Vid 2023 års internkontrollplan genomfördes stickprov av åtgärdsprogram från samtliga enheter grundskola, grund särskola och gymnasium.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2025 framgår följande risk:

- Brister i rutiner och dokumentation kring elever i behov av särskilt stöd

Kontroll skulle genomföras av huruvida elever i åk 6-9 som saknar betyg i svenska, engelska eller matematik har ett åtgärdsprogram, eller om sådant saknas, att det fanns skäl för detta. Kontrollerna genomfördes inför delårsboksluten i april och augusti. Av uppföljningen framgår att skolorna i huvudsak har etablerade rutiner för att identifiera elevers stödbehov och vidta åtgärder i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Vidare framgår att stödinsatser genomförs i flera former samt att utredningar om särskilt stöd initieras vid behov och att elever i stor utsträckning får stöd även när åtgärdsprogram saknas. Slutligen framgick att genomförda åtgärder, inklusive insatser för ökad studiero, trygghet och samverkan med vårdnadshavare, har bidragit till förbättrade studieresultat och en högre andel elever som når gymnasiebehörighet.

De redovisade förbättringsåtgärderna avser tydligare undervisningsstrategier för att stärka undervisningens kvalitet och minska andelen elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2026 innehåller ingen risk med bäring på särskilt stöd.

2.5.2 Uppföljning av tidiga stödinsatser och särskilt stöd inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet

Förvaltningens systematiska kvalitetsarbete följer ett årshjul som beskriver när och vilka

aktiviteter som ska genomföras. Kvalitetsarbetet består av återkommande uppföljningar, analyser och dialoger mellan förvaltning, rektor och rektorsgruppen. Under året genomförs betygsdialoger, verksamhetsdialoger och resursdialoger. Årshjulet ser sammanfattningsvis ut enligt följande:

- ▶ Maj/juni - utvärdering och analys av resultat av elevenkät och analysarbete tillsammans i rektorsgruppen för F-9.
- ▶ Augusti - resultatdialog i rektorsgruppen.
- ▶ September - sammanställning av kvalitetsrapport och återkoppling om resultat till personal.
- ▶ Oktober - rektorsmöte för att diskutera resultat av kvalitetsrapport.
- ▶ Oktober/november - kvalitetsdialog och verksamhetsbesök med skolchef och utvecklare.
- ▶ Oktober - rektor analyserar och bedömer resultat och utvecklingsbehov på grupp-klass och enhetsnivå.

I samband med kvalitetsdialogerna genomförs analyser av måluppfyllelse och en plan framåt skapas för hur skolan ska arbeta med ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd.

2.6 Stickprovsresultat

Inom ramen för granskningen har vi genomfört ett stickprov av totalt 20 elevärenden från sju skolor. Elevärenden har slumpmässigt valts ut utifrån kriteriet att de inte har nått kravnivån i minst tre delprov i matematik eller svenska/svenska som andraspråk. Se bilaga 2 för beskrivning av kontrollpunkter.

Stickprovet har bedömts enligt följande skala:

- **Inga eller mindre avvikelser.** Till mindre avvikelser ingår enstaka formaliafel (exempelvis att datum för utredning saknas) eller ärenden med väsentliga avvikelser som avhjälpes (exempelvis kvalitetsbrister i åtgärdsprogram som korrigeras vid beslut om nytt åtgärdsprogram).
- **Avvikelse som medför viss risk i arbetsprocess eller beslutsfattande.** I denna kategorisering ingår ärenden med flertalet mindre avvikelser (exempelvis att det återkommande under flera år saknas viss information) eller enstaka väsentliga avvikelser (exempelvis att utredning inte påbörjats skyndsamt).
- **Betydande avvikelser som äventyrar elevs rättigheter.** I denna kategorisering ingår ärenden med flera väsentliga avvikelser (exempelvis att åtgärder i åtgärdsprogram inte är konkreta samtidigt som utvärdering vare sig visar progression och/eller föranleder förändring av åtgärdernas utformning).

Stickprov	Bedömning	Kommentar
1		I årskurs tre uppnådde eleven inte kravnivån för tre av åtta delprov i nationella proven i matematik. Eleven har haft extra anpassningar mellan årskurs två och fyra. Elevens behov av särskilt stöd har inte utretts. Vissa av anpassningarna är sannolikt att betrakta som särskilt stöd (exempelvis långvarig färdighetsträning).
2		Inga avvikelser.

3		Åtgärderna i åtgärdsprogram är inte konkreta och utvärderingsbara (exempelvis "fokus i första hand på svenska, engelska och matematik" och "extra läxor skickas med hem").
4		Inga avvikelser
5		Inga avvikelser
6		Inga avvikelser
7		Inga avvikelser
8		Inga avvikelser
9		Inga avvikelser
10		Åtgärdernas omfattning framgår ej i åtgärdsprogram (exempelvis "systematisk och strukturerad lästräning med fokus på avkodning" eller "strukturerad skrivträning i klass och mindre grupp").
11		Åtgärderna är inte konkreta och utvärderingsbara (exempelvis "strukturerad skrivträning i mindre sammanhang vid behov" och "stöd i undervisningen med att rikta sin uppmärksamhet och bibehålla fokus".) Eleven har även under flera år haft anpassad studiegång utan utredning som visar hur mycket undervisning eleven kan ges. ⁴
12		I årskurs 3 uppnådde eleven inte kravnivån på något av delproven i de nationella proven i matematik. I svenska uppnådde eleven inte kravnivån på fyra av åtta delprov. Elevens behov av särskilt stöd har inte utretts.
13		I årskurs 3 uppnådde eleven inte kravnivån på sex av de åtta delproven i de nationella proven i matematik. I svenska uppnådde eleven inte kravnivån på fem av åtta delprov. Elevens behov av särskilt stöd har inte utretts.
14		I årskurs 3 uppnådde eleven inte kravnivån på sex av åtta delprov i de nationella proven i matematik. I svenska uppnådde eleven inte kravnivån på fem av åtta delprov. Elevens behov av särskilt stöd har inte utretts. Vissa av anpassningarna är sannolikt att betrakta som särskilt stöd (exempelvis extra färdighetsträning under två läsår).
15		Åtgärdernas omfattning i åtgärdsprogram framgår inte (exempelvis "systematisk träning av avkodning"). Vissa av åtgärderna är sannolikt inte att betrakta som särskilt stöd (exempelvis "kortare arbetspass och regelbundna pauser").
16		Inga avvikelser
17		Utvärdering av åtgärdsprogram har inte genomförts enligt plan.
18		I årskurs 3 uppnådde eleven inte kravnivån på något av delproven i svenska och eleven uppnådde kravnivån på ett delprov av åtta i nationella proven i matematik. Utredning av särskilt stöd pågår under VT26 när eleven går i årskurs 4.
19		Inga avvikelser
20		I årskurs 3 uppnådde eleven inte kravnivån på sju av åtta delproven i nationella proven i matematik. Elevens behov av särskilt stöd har inte utretts.

⁴ Jämf: ÖKN 2018-02-18, dnr 2017:622

Stickprovet visar sammanfattningsvis följande:

- ▶ I 8 av 20 ärenden saknas utredning om särskilt stöd. De utredningar som genomförts håller generellt en god kvalitet med kartläggning av elevens skolsituation samt en efterföljande pedagogisk bedömning som analyserar elevens behov av stöd i relation till undervisning och lärmiljö.
- ▶ Det finns tydliga kvalitetsskillnader mellan skolorna, där vissa skolor har få avvikelser medan andra skolor har fler och mer allvarliga avvikelser.
- ▶ Åtgärder är inte alltid utformade så att dessa är konkreta eller utvärderingsbara.
- ▶ Utvärderingarna visar i flera fall inte vilken effekt som åtgärderna fått. I flera fall återkommer samma eller likartade åtgärder i åtgärdsprogrammen, med endast mindre variationer mellan de åtgärdsprogram som tas fram.
- ▶ Flera elever har omfattande extra anpassningar och vad som benämns som "annat" i underlagen. De extra anpassningarna är i flera fall långtgående, både vad gäller varaktighet i tid och att de enligt vår mening inte rimligen kan genomföras inom ramen för ordinarie undervisning. Vissa elever kan ha uppåt 20-25 anpassningar av olika slag.⁵

2.7 Struktur för överlämningar

När en elev byter skola eller skolform behöver överlämning ske från den avlämnande enheten till den mottagande enheten.⁶ I förvaltningen finns en rutin för övergång inom och mellan förskola samt grundskola. I överlämningsrutinen tydliggörs att det är viktigt att den mottagande skolan får god kännedom och information om de barn som är i behov av stödinsatser i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Ansvarig för överlämningen är respektive rektor och överlämningssamtal ska ske enligt lokala rutiner. Av överlämningsrutinen framgår dock inte tydligt vilken dokumentation som ska överlämnas, exempelvis som det nationella kartläggningsmaterialet "hitta språket" och "hitta matematiken".

Förvaltningen har en handlingsplan för övergångar mellan förskola och grundskola. Planen är strukturerad som en tidsatt process över läsåret där aktiviteter, deltagande funktioner och ansvar tydliggörs. Under processen hanteras både pedagogiska och administrativa moment, där information om barnens behov, särskilt barn i behov av stöd, successivt överförs genom samverkan mellan berörda professioner. Vidare omfattar planen aktiviteter kopplade till skolval, skolplacering, överlämning, mottagande samt förberedelse och uppföljning av elevernas introduktion i den mottagande verksamheten.

Det finns även en förvaltningsövergripande rutin för övergången till årskurs sju. Rutiner tydliggör vilka överlämningsaktiviteter som ska genomföras och när de ska genomföras, samt vilka som ansvarar för respektive moment.

⁵ Jämf: SOU 2025:44 - Förbättrat stöd i skolan, s. 132ff.

⁶ Skolverket har identifierat att framgångsfaktorer i arbetet bland annat är att arbetet utvärderas, att det finns gemensamma rutiner och att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

3. Samlad bedömning och rekommendationer

3.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen implementerats?	Ja. Den praktiska hanteringen beskrivs väl i rutinbeskrivningar och huvudmannen tar del av resultaten från läsa-skriva-räkna-garantin två gånger per år.
Följs bestämmelserna om särskilt stöd där extra anpassningar är otillräckliga?	Nej. Flera elevers behov av särskilt stöd har inte utretts. I vissa fall dröjer även utredning av särskilt stöd trots att elever inte klarat kravnivåerna under flera år. Sammantaget innebär detta att elever riskerar att inte få det särskilda stöd de har rätt till i tid.
Följer utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram skollagens krav och Skolverkets allmänna råd?	Delvis. Vår bedömning grundas på avvikelser i flera stickprov samt och att vi noterar en ojämlik kvalitet mellan kommunens skolor. Avvikelserna i stickproven avser framför allt åtgärdernas beskaffenhet. Utformningen av åtgärderna är i flera fall inte konkreta eller utvärderingsbara och det finns en uppenbar kvalitetsskillnad mellan kommunstyrelsens skolor.

3.2 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens iakttagelser och angivna revisionsfrågor är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd kopplat till garantin om tidiga stödinsatser.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har implementerat de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen. Vår bedömning grundas på att den praktiska hanteringen beskrivs väl i rutinbeskrivningar och huvudmannen tar del av resultaten från läsa-skriva-räkna garantin två gånger per år. Vi noterar att det inte framgår tydligt i rutiner vilken dokumentation som ska överlämnas när en elev övergår från förskola till grundskola.

Vidare bedömer vi att bestämmelserna om särskilt stöd inte följts där extra anpassningar är otillräckliga. Vår bedömning grundas på att i stickprovet indikerar att momenten i garantin för tidiga stödinsatser inte fullt ut fått avsedd effekt. Detta är i linje med *SOU 2025:44 - Förbättrat stöd i skolan* som konstaterar att garantin inte lett till ökade stödinsatser i lägre åldrar. Vår granskning visar att trots uppenbara indikationer under flera läsår på att elever behöver stöd i sin skolgång har utredning om särskilt stöd inte skett i åtta fall. Vår granskning visar även att flera elever har långtgående och långvariga extra anpassningar som inte rimligen kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Sammantaget innebär dessa brister att elever riskerar att inte få det stöd de har rätt till i tid.

Avslutningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen delvis säkerställt att utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram följer skollagens krav och Skolverkets allmänna råd. Vår bedömning grundas på att det finns tydliga kvalitetsskillnader mellan kommunstyrelsens skolor. Vissa skolor håller genomgående hög kvalitet, medan andra skolor behöver stärka

sitt arbete. De mest väsentliga avvikelserna i stickproven avser framförallt åtgärdernas beskaffenhet. Utformningen av åtgärderna är i flera fall inte konkreta eller utvärderingsbara.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljningen av hur det särskilda stödet fungerar på skolorna, i enlighet med Skolverkets allmänna råd.⁷
- ▶ Säkerställa att åtgärder i åtgärdsprogram är konkreta och utvärderingsbara.
- ▶ Förbereda för de förändringar som riksdagen beslutat om⁸ vad gäller:
 - d) Avskaffandet av garantin för tidiga stödinsatser och införandet av standardiserade tester.
 - e) Avskaffandet av extra anpassningar och införandet av stödundervisning.
 - f) Elevers behov av särskilt stöd ska inledas snabbare.

Göteborg den 31 augusti 2026

Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Projektledare

Mikaela Gretzer
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

⁷ Se även Skolverkets kommentarer till SKOLFS 2022:334 s. 14.

⁸ Se även Utbildningsutskottets betänkande 2025/26:UbU24.

Bilaga 1. Bakgrund

Betygsresultaten i den svenska grundskolan har minskat över tid. Andelen elever i årskurs nio i riket som blivit behöriga till ett nationellt program har minskat från 92 procent år 1998 till 81 procent år 2024.

En av nyckelutmaningarna är att ge elever det stöd de behöver i rätt tid. År 2019 infördes därför garantin för tidiga stödinsatser. Ambitionen med bestämmelserna var att fler elever skulle få stöd tidigare. Skolinspektionen genomförde år 2024 en tematisk tillsyn av arbetet med garantin för tidiga stödinsatser. Tillsynen visade på betydande brister på nationell nivå, både vad gäller att använda det obligatoriska kartläggningsmaterialet och involvering av specialpedagogisk kompetens. I Skolinspektionens senaste årsrapport framgår att garantin för tidiga stödinsatser inte fått genomslag och att resultaten på de nationella proven i årskurs tre är lägre än innan garantin trädde i kraft. Vidare visar Skolverkets statistik att andelen elever med särskilt stöd i allt väsentligt är oförändrad sedan garantin för tidiga stödinsatser infördes. Det finns varaktiga skillnader i riket; det är fler pojkar än flickor som får särskilt stöd och andelen som får särskilt stöd ökar ju äldre eleverna blir.

I skollagen finns en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet. I förskoleklassen och i lågstadiet ska det göras en bedömning av en elevs kunskapsutveckling om det finns indikationer på att eleven inte kommer att uppfylla kriterier för bedömning av kunskaper. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövligt. Åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd.

I Vårgårda kommun visar statistik från Kolada att andelen elever som har uppnått godkända betyg i alla ämnen i åk 9 var år 2025 55,8%. Detta innebär att kommunen placerar sig bland de 25% sämsta kommunerna. Samtidigt har andelen elever i årskurs tre som klarat alla delprov i de nationella proven i matematik respektive svenska 2025 varit lägre än genomsnittet i riket. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2025 har man även identifierat en risk för att dokumentationen rörande elever i behov av särskilt stöd brister eller inte överensstämmer med gällande regelverk.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska kommunstyrelsens arbete med särskilt stöd inom förskolan och grundskolan. I God revisionssed framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande måluppfyllelse samt bristande styrning och intern kontroll av verksamheten.

Bilaga 2. Kontrollpunkter

Kartläggning och bedömning

1. Använt det obligatoriska kartläggningsmaterialet i förskoleklass:
 - a. Hitta språket
 - b. Hitta matematiken
2. Använt nationellt bedömningsstöd i taluppfattning respektive läs- och skrivutveckling både på höst- och vårterminen i årskurs 1
3. Genomfört nationella prov på vårterminen i årskurs 3:
 - a. Svenska/Svenska som andraspråk
 - b. Matematik

Extra anpassningar

1. Eleven har dokumenterade extra anpassningar (krav på dokumentation av extra anpassningar har upphävts i lag).

Utredning

1. Utredning av särskilt stöd har påbörjats skyndsamt.
2. Dokumentation av den pedagogiska utredningen finns. Det framgår:
 - a. När utredningen är genomförd
 - b. Vem som ansvarat för den
 - c. Vilken befattning personen har
 - d. Om eleven, vårdnadshavare eller extern utredningskompetens varit involverade
 - e. Elevens behov av stöd/anpassning
3. Rektor har beslutat att inte upprätta åtgärdsprogram (alternativt att delegationsbeslut finns).

Åtgärdsprogram

1. Rektor har beslutat om ett åtgärdsprogram (alternativt att delegationsbeslut finns).
2. Utformning av åtgärdsprogram:
 - a. Åtgärdsprogrammet beskriver elevens behov av särskilt stöd
 - b. Det framgår hur behovet av stöd ska tillgodoses
 - c. Åtgärdsprogrammet innehåller inte elevkänslig information
 - d. Elev, vårdnadshavare och representant från elevhälsan har getts möjlighet att delta i utformningen
3. Utvärdering av åtgärdsprogram:
 - a. Det framgår när åtgärder ska utvärderas
 - b. Det framgår vem som är ansvarig för utvärderingen
 - c. Åtgärder har vid behov justerats i samband med utvärdering

Bilaga 3. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Utbildningschef (2026-05-21)
- Utvecklingsledare (2026-05-21)
- Läs-, skriv- och språkutvecklare (2026-05-21)

Dokumentation:

- ▶ Rutiner för extra anpassningar och särskilt stöd
- ▶ Screeningrutin lå 2025-2026
- ▶ Läsa, skriva, räkna-garantin
- ▶ Arbete kring stödinsatser - exempel
- ▶ Rektorsstöd inför analysarbetet
- ▶ Utdrag från nätverksträff för specialpedagoger och speciallärare
- ▶ Överlämningsrutiner mellan skolformer
- ▶ Centrumskolornas plan för övergång mellan förskola och skola
- ▶ Överlämning och övergång åk 6-7 - rutin och tidsplan
- ▶ Informationsbrev inför överlämning och klassindelning åk 6-7
- ▶ Språk- och kunskapsutvecklande arbete i förskolan
Bilagor - språk- och kunskapsutvecklande arbete i förskolan
- ▶ Kvalitetsrapport - utvecklingsplan läsåret 2024-25
Kvalitetsrapport - utvecklingsplan läsåret 2025-26 (F-6)
Kvalitetsrapport - utvecklingsplan läsåret 2025-26 (åk 7-9)
- ▶ Årsredovisning 2025
- ▶ Plan för intern kontroll 2026
Uppföljning av intern kontroll per 31 december 2025
- ▶ Mallar:
 - o Extra anpassningar (SchoolSoft)
 - o Utredning av elevens behov av särskilt stöd
 - o Beslut om åtgärdsprogram
 - o Uppföljning/utvärdering av åtgärdsprogram