

Särskilt stöd i gymnasieskolan

En granskning av särskilt stöd för att nå målen

Stadsrevisionen
Dnr RVK 2026/71



Till

Utbildningsnämnden

Särskilt stöd i gymnasieskolan

Revisorsgrupp 1 har den 29 september 2026 behandlat bifogad revisionsrapport.

Att stadens skolelever får det stöd de behöver för att klara utbildningen är en grundläggande förutsättning för framtida studier och för yrkeslivet. Stadsrevisionen har därför valt att granska utbildningsnämndens arbete med särskilt stöd i gymnasieskolan.

Att stadens skolelever får det stöd de behöver för att klara utbildningen är en grundläggande förutsättning för framtida studier och för yrkeslivet. Stadsrevisionen har därför valt att granska utbildningsnämndens arbete med särskilt stöd i gymnasieskolan.

Granskningen visar bland annat att elever i behov av särskilt stöd inte alltid har åtgärdsprogram. Vi revisorer bedömer att det är angeläget att säkerställa en dokumenterad process så att alla elever har samma möjlighet att få särskilt stöd oavsett vilken skola de går på. Vidare bör de utredningar av särskilt stöd som genomförs, samt de åtgärdsprogram som utarbetas, stämma överens med skollagen och Skolverkets allmänna råd. Detta för att bland annat säkerställa att elever får rätt insatser i rätt tid.

Vi bedömer även att det är av vikt att beslut om insatser fattas på rätt delegation för att garantera rättssäkerheten.

Beslutat yttrande och protokollsutdrag ska ha inkommit till revisorsgrupp 1, revision.rvk@stockholm.se, senast den 12 januari 2027.

På revisorernas vägnar.

Björn Jansson
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat utbildningsnämnden i syfte att bedöma om nämnden tillgodoser elevers behov av särskilt stöd så att målen i gymnasieutbildningen kan nås. Med målen avses de betygskriterier som minst krävs för att en elev ska uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Granskningen, som omfattar kommunala gymnasieskolor och deras ordinarie gymnasieprogram, har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuerna har genomförts centralt på utbildningsförvaltningen och på de skolor som ingår i granskningen. Stickprov har genomförts vid fyra av kommunens gymnasieskolor.

Revisionskontorets samlade bedömning är att utbildningsnämnden delvis tillgodoser elevers behov av särskilt stöd. Bedömningen grundas bland annat på att elever som är i behov av särskilt stöd inte alltid har åtgärdsprogram, att beslut om särskilt stöd inte alltid fattas av rätt delegat och att delar av uppföljningen av särskilt stöd inte är systematisk. Följsamheten till de allmänna råden varierar också gällande innehåll och kvalitet för de åtgärdsprogram som ingått i granskningen.

Nedan följer en sammanfattning av granskningen som har genomförts med stöd av konsult. Konsultrapporten kan beställas av revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Ansvar och organisation

Huvudmannen ansvarar enligt skollagen (2010:800) för att säkerställa att utbildningen följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. I Stockholms stad är det utbildningsnämnden som är huvudman för den kommunala gymnasieskolan och därmed ansvarig för att se till att resurser fördelas så att betygskriterierna för utbildningen kan uppfyllas. Det är samtidigt viktigt att framhålla att rektorerna, enligt 2 kap. 10 § skollagen, har det övergripande ansvaret för verksamheten och ansvarar för att beslut fattas i enlighet med gällande regelverk. Rektorn ansvarar för sin skolas inre organisation, vilket innefattar ansvaret för att särskilt stöd utreds skyndsamt och att åtgärdsprogram vid behov utarbetas. Enligt skollagen och kommunfullmäktiges budget ska utbildningen vara likvärdig. Det innebär bland annat att elever ska ha samma möjlighet att få särskilt stöd oavsett vilken skola de går på.

Granskningen visar det finns en tydlig uppfattning om ansvarsfördelningen mellan rektor, elevhälsoteam och pedagogisk personal. Styrningen av arbetet med särskilt stöd är inte formaliserad från

utbildningsförvaltningen utan regleras främst genom etablerad praxis. Detta medför variation mellan skolor i ansvarsfördelning, men också när det gäller processer och arbetssätt. Det innebär att hanteringen av utredningar, beslut, uppföljningar och avslut av åtgärdsprogram i hög grad är beroende av hur arbetet organiseras vid respektive skola. I vissa intervjuer lyfts utmaningar i att ansvar och arbetsgång inte alltid är tydliga, och att det kan vara oklart hur processen för särskilt stöd ska gå till eller vem som ansvarar för olika delar i praktiken. Revisionskontoret bedömer att detta kan medföra en risk för felaktigheter i beslutsfattandet. Möjligheterna till systematisk uppföljning och styrning riskerar också att begränsas. Det innebär en risk för att elever med behov av särskilt stöd bedöms olika vid olika skolor.

Intervjuade rektorer beskriver att arbetet med särskilt stöd i stor utsträckning organiseras lokalt på den egna skolan. Det finns stöd i form av gemensamma system och nätverk, men skolorna får själva utforma arbetet i praktiken. Vissa rektorer upplever detta som en styrka då arbetet kan anpassas helt efter egna behov. Andra menar att de skulle uppskatta en större tydlighet från förvaltningen kring vad som förväntas och hur det ska genomföras. Rektorerna lyfter också att det saknas en samlad och aktuell överblick på huvudmannanivå över hur arbetet med särskilt stöd bedrivs och vilka insatser som genomförs. Revisionskontoret konstaterar att det medför risker för det systematiska kvalitetsarbetet.

Utredningar och utarbetande av åtgärdsprogram

Enligt skollagen ska behovet av särskilt stöd skyndsamt utredas om det befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Vad en utredning om särskilt stöd bör innehålla framgår även i Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (härefter benämnt Skolverkets allmänna råd).

Granskningen visar att det finns stora variationer i vilka funktioner som deltar i en utredning, vad utredningen innehåller samt hur utredningen dokumenteras. I intervjuer på vissa skolor framkommer också att inte alla elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd utreds eller får beslutade åtgärdsprogram. Revisionskontoret bedömer att det är av vikt att alla elever som är i behov av särskilt stöd utreds skyndsamt i enlighet med skollagen. Revisionskontoret anser även att det är av vikt att samtliga utredningar genomförs i enlighet med Skolverkets allmänna råd.

Ett övergripande utvecklingsarbete pågår på utbildningsförvaltningens gymnasieavdelning för att skolorna ska arbeta tvärprofessionellt med bland annat utredning om särskilt stöd. Skolorna har kommit olika långt i detta arbete. Revisionskontoret ser positivt på arbetet som pågår.

Enligt skollagen är det endast rektor som får besluta om utarbetande av åtgärdsprogram. Ansvaret får i vissa fall delegeras. Delegation innebär en överföring av beslutanderätt, men inte av det övergripande ansvaret. Av intervjuer framkommer att beslut om åtgärdsprogram inte alltid fattas på rätt delegation, och att delegationen inte alltid är skriftlig. Även i granskningens stickprovskontroll har det i flera fall inte gått att säkerställa om beslut fattats av rätt delegat. Om beslut fattas på fel nivå är det allvarligt då beslut om att utarbeta eller inte utarbeta åtgärdsprogram är myndighetsutövning som ska kunna överklagas.

Åtgärder och uppföljning av åtgärdsprogram

Enligt skollagen ska genomförda åtgärder följas upp och utvärderas. Vidare framgår i Skolverkets allmänna råd att rektor ska besluta om att avsluta åtgärdsprogram när det bedöms att eleven inte längre är i behov av särskilt stöd.

I den stickprovsgranskning som genomförts framgår att de vanligaste förekommande åtgärderna i åtgärdsprogram är stödinsats från specialpedagog eller speciallärare, samt reducering av kursinnehåll eller andra förändringar i studiegången. Stickproven visar även att det finns variation hur tydligt konkretiserade åtgärderna är gällande omfattning, ansvar och uppföljning. Kvaliteten i målformuleringar varierar, liksom hur tydligt sambandet mellan elevens behov, mål och åtgärder framgår. Det är också stor skillnad i intervallen mellan beslut och uppföljning. Av Skolverkets allmänna råd framgår bland annat att åtgärdsprogrammet bör innehålla konkreta och utvärderingsbara åtgärder. Revisionskontoret bedömer att de åtgärdsprogram som ingått i granskningens stickprov endast delvis uppfyller Skolverkets allmänna råd.

Uppföljning av elevers särskilda stöd sker inte alltid systematiskt. Vilka åtgärder som genomförts samt resultatet av dem återkopplas inte alltid till lärarna. Enligt vissa intervjuade är det även oklart vem som avslutar åtgärdsprogram och när det ska göras. Revisionskontoret konstaterar också utifrån granskningens resultat att åtgärdsprogram sällan avslutas när eleven inte längre bedöms vara i behov av särskilt stöd. I vissa fall har åtgärdsprogrammen aldrig officiellt avslutats trots att eleven har slutat på skolan. Avsaknaden

av tydliga avslut samt uppföljning gör det svårt att få en samlad bild av genomförda insatser och deras resultat.

Granskningen visar även att det av ett flertal intervjuade på skolorna upplevs otydligt vad som är särskilt stöd, och vad som är extra anpassningar. Revisionskontoret anser att det är av vikt att skillnaden är tydlig för berörd personal så att elever får rätt insatser vid rätt tidpunkt.

Uppföljning och rapportering

Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamheterna, analysera orsaker och genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. I Skolverkets allmänna råd framgår att huvudmannen bör ha rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med särskilt stöd fungerar på skolenheterna, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister.

I intervjuer framgår att det på skolenhetsnivå skiljer sig åt gällande uppföljning och utvärdering av särskilt stöd. Några skolor samtalar regelbundet inom elevhälsoteamet kring utveckling av arbetet medan andra ännu håller på att etablera en struktur. Samtidigt framkommer att uppföljningen av vilka åtgärder i åtgärdsprogrammen som får bäst effekt sällan görs, vilket gör det svårt att få en samlad bild av genomförda insatser och deras resultat. Även i intervjuer med lärare lyfts utmaningar kring uppföljningen av vilka effekter olika åtgärder haft. Det beskrivs att uppföljning inte alltid sker systematiskt och att resultat inte alltid återkopplas till lärarna.

Granskningen visar att huvudmannen inte tagit fram centrala direktiv för hur arbetet med uppföljning av det särskilda stödet ska ske på skolenheterna. Det framgår i intervjuer att det på huvudmannanivå inte fastställts vilka mätvärden eller parametrar som ska användas i uppföljningen av arbetet med särskilt stöd, men att det är ett pågående arbete.

På övergripande förvaltningsnivå följs skolornas arbete med särskilt stöd upp genom återkommande rapportering inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det handlar främst om uppföljning av statistik gällande exempelvis antal elever i specialpedagogisk verksamhet, samt att följa förändringar mellan individuella och gruppbaseade stödinsatser. Uppföljning sker även genom dialoger med skolledning och i elevhälsorapporter. Revisionskontoret bedömer att arbetet med uppföljningen och utvärderingen bör

utvecklas för att möta kraven i skollagen samt Skolverkets allmänna råd.

Däremot följer utbildningsnämnden återkommande och systematiskt upp statistik gällande särskilt stöd som en del av rapporteringen kring elevhälsoarbetet. Redovisningen omfattar både övergripande analyser och beskrivningar av pågående utvecklingsarbete.

Utbildningsnämnden rekommenderas att:

- Säkerställa en dokumenterad process så att alla elever har samma möjligheter att få särskilt stöd oavsett vilken skola de går på.
- Säkerställa att utredningar genomförs i enlighet med skollagen och Skolverkets allmänna råd.
- Säkerställa att åtgärdsprogram utformas i enlighet med skollagen och Skolverkets allmänna råd.
- Säkerställa att beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram, inklusive avslut av åtgärdsprogram, fattas på korrekt delegation och dokumenteras på ett rättssäkert sätt.
- Säkerställa att uppföljningen av stödåtgärdernas effekter görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, både på huvudmannanivå och skolenhetsnivå.