



JÄRFÄLLA

Uppföljning av strukturen kring barn och elever i behov av särskilt stöd

Kristofer Fagerström
Tove Briell

Oktober 2017
Dnr bun: 2017/328

Innehåll

| | |
|---|----|
| SAMMANFATTNING | 2 |
| 1. BAKGRUND | 3 |
| 2. SYFTE OCH MÅL | 3 |
| 3. METOD..... | 4 |
| 4. DISPOSITION | 4 |
| 5. OM SÄRSKILDA UNDERVISNINGSGRUPPER I JÄRFÄLLA KOMMUN.. | 5 |
| 6. KLAGOMÅL OCH ANMÄLNINGSÄRENDE: FRÄMJANDE OCH FÖREBYGGANDE ARBETE..... | 5 |
| 6.1. Aktiva åtgärder mot diskriminering | 6 |
| 6.2. Bemötandet en viktig del i det förebyggande arbetet..... | 6 |
| 7. UPPFÖLJNING AV TIDIGARE BESLUTADE ÅTGÄRDER..... | 6 |
| 7.1. Kapacitetsplanen | 6 |
| 7.2. Spetskompetens hos JBE..... | 7 |
| 7.3. Kompetenshöjande insatser | 7 |
| 7.4. Samordning | 7 |
| 7.5. Ersättning för korttidsskola | 7 |
| 7.6. Extra svåra elevärenden..... | 7 |
| 7.7. Tidigare insatser i förskolan | 8 |
| 8. JBE - SAMVERKAN MED ENHETERNA..... | 8 |
| 9. INKLUDERINGSARBETET PÅ ENHETERNA | 9 |
| 9.1. Ökad acceptans och beredskap för inkludering av barn och elever i behov av särskilt stöd | 9 |
| 9.2. Tydligare närvaro av det specialpedagogiska stödet i klassrummet | 10 |
| 9.3. Inkludering kräver resurser i form av personal och lokaler | 10 |
| 9.4. Ett antal elever kräver andra lösningar..... | 11 |
| 9.5. Tilläggsbelopp och finansiering av stödinsatser | 11 |
| 10. ANALYS..... | 11 |
| 11. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG | 14 |
| 12. REFERENSER..... | 15 |



SAMMANFATTNING

Efter 2011 års beslut om ny organisation kring barn och elever i behov av särskilt stöd gjordes en utvärdering 2014. Utvärderingen föreslog ett antal åtgärder och att arbetet med barn och elever med särskilda behov på nytt skulle följas upp 2017. Syftet med denna utredning är därför att följa upp beslutade åtgärder från 2014 och att ge en nulägesbild av hur arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd fortskrider i Järfälla. Målsättningen är också att kunna ge förslag på förbättringsområden. Utredningen baseras främst på fokusgruppintervjuer och intervjuer med olika företrädare. Fem skolor har valt att delta, tre fristående och två kommunala.

Utredningen visar på att arbetet med inkludering och tillgängliga lärmiljöer går framåt i Järfälla. Lärare och rektorer uppger att man har en förbättrad förmåga att hantera elever i behov av särskilt stöd och att eleverna i större utsträckning är inkluderade både socialt och pedagogiskt på skolorna. Det specialpedagogiska stödet har i högre utsträckning flyttat in i klassrummet och speciallärarna/specialpedagogerna har knutits närmare arbetslagen. Lärare och rektorer uppger dock att arbetet med inkludering och barn i behov av särskilt stöd är krävande. Flertalet av lärarna i fokusgrupperna uppger att de är trötta och att de behöver mer resurser för att kunna göra ett bra jobb även fortsättningsvis. De resurser man efterfrågar är personal med rätt kompetens och ändamålsenliga lokaler.

Vad gäller de beslut som fattades 2014 kan det konstateras att de flesta åtgärder har blivit genomförda. I de fall då detta ej har varit fallet beror det på att andra åtgärder upplevs mer effektiva, eller att föreslagna åtgärder anses vila på andra premisser.

I fokusgrupperna framkommer också att flera av skolorna upplever finansieringen av barn och elever i behov av särskilt stöd som otydlig. Detta gäller främst direktiven kring tilläggsbeloppen. För att förbättra situationen föreslår utredningen en utbildningssatsning. Utbildningssatsningen syftar till att skapa en större förståelse för finansieringen av de insatser som omgärdar barn i behov av särskilt stöd. Utöver denna utbildningsinsats finns det anledning att även se över finansiering av andra stödinsatser, till exempel när elever placeras i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

I utredningen har det också framkommit ett behov av att höja kompetensen inom bemötandet av barn/elever och vårdnadshavare med psykosocial problematik. För att möta behovet föreslås det att huvudmannen under 2018 verkar för att se över hur en sådan utbildningsinsats skulle kunna se ut och genomföras.

För att säkerställa att eleverna ges likvärdiga möjligheter i skolan behöver kontinuerlig uppföljning göras. Även om viss uppföljning redan görs av elever i behov av särskilda insatser i kommunen, finns ingen direkt samordning avseende detta. Barn- och ungdomsförvaltningen bör mot bakgrund av detta undersöka hur en förtydligad och samordnad uppföljning av elever i behov av särskilda insatser skulle kunna utformas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.



1. BAKGRUND

Barn- och ungdomsnämnden fattade 2011 (Dnr Bun 2010/292) beslut om en ny organisation kring barn och elever i behov av särskilt stöd. Konkret innebar beslutet en reducering av kommunens gemensamma särskilda undervisningsgrupper. 2014 gjordes därefter en utvärdering av den nya organisationen. Syftet var i första hand att undersöka hur långt barn- och ungdomsförvaltningen kommit i sitt arbete kring inkludering. Utvärderingen från 2014 visade på fyra komponenter som behövs för ett framgångsrikt inkluderande arbetssätt:

- kompetens
- ändamålsenliga lokaler
- tidiga insatser i förskola
- engagemang

Utvärderingen mynnade ut i följande beslut:

- Kapacitetsplanen ska innehålla en översyn av lokalkapaciteten på för- och grundskolor i syfte att se till att alla verksamheter ska ha ändamålsenliga lokaler för ett inkluderande arbete.
- I uppdragsbeskrivningen för 2015 till Järfälla barn- och elevhälsa (JBE) ska stödinsatserna kompletteras enligt följande:
 - utveckla spetskompetens inom JBE så att adekvat stöd i arbetet med inkludering kan erbjudas till för- och grundskolor
 - ansvara för att erbjuda kompetenshöjande insatser i syfte att höja kunskapsnivån om inkludering till personal i för- och grundskola
 - samordnande funktion för personal som arbetar med resursförstärkningar i för- och grundskolor
 - i samarbete med det tidigare BUN-kansliet ta fram förslag till ersättning för korttidsskola
 - i samarbete med det tidigare BUN-kansliet ta fram rutiner för beredskap då skolor signalerar om extra svåra elevärenden
 - se över hur man ytterligare kan stärka tidigare insatser i förskolan

Dessutom gavs ett uppdrag till barn- och ungdomsförvaltningen om att återigen följa upp och utvärdera strukturen kring barn och elever i behov av särskilda insatser år 2017 (Dnr Bun 2014/161). Det är således detta uppdrag detta direktiv sätter ramarna för.

2. SYFTE OCH MÅL

Som nämns i bakgrunden tar denna utredning sitt avstamp i beslutet om en ny organisation kring barn och elever i behov av särskilt stöd. Detta beslut följdes senare upp 2014 varpå ett antal åtgärder beslutades (se bakgrund). Syftet med denna utredning är därför att följa upp beslutade åtgärder och att ge en nulägesbild av hur arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd fortskrider i Järfälla. Målsättningen är också att kunna ge förslag på förbättringsområden. För att kunna uppfylla syftet och målet har utredningen delats in i följande områden:

- Uppföljning av tidigare utredningsförslag



- Samverkan med Järfälla Barn- och elevhälsa (förkortat ”JBE”)
- Inkluderingsarbetet i skolor i stort:
Vad fungerar bra och vad behöver utvecklas?
Finns det ytterligare stöd som skolorna efterfrågar?
- Klagomål och anmälningsärenden:
Hur kan kommunen arbeta förebyggande utifrån hur organisationen kring barn och elever i behov av särskilt stöd utformas?

3. METOD

Utredningen grundar sig på datainsamling som främst har skett via fokusgrupper och intervjuer med olika företrädare. Detta beror på att utredningens tema, inkludering och barn/elever i behov av särskilt stöd, är ett ämne som förutsätter samtal med lärare och rektorer. Inkluderingsarbetet är inte sällan av komplex natur och inrymmer allt som oftast flertalet aspekter, vilka lättast fångas upp i en intervjusituation.

Lärarna och rektorerna har ingått i separata fokusgrupper i syfte att fånga upp inkludering och arbetet med barn/elever i behov av stöd från olika perspektiv. Fokusgrupper har genomförts med lärare och rektorer på följande skolor:

- Vittra
- Växthuset
- Internationella engelska skolan
- Berghem- och Vattmyraskolan
- Viksjöskolan

Utöver fokusgrupper har intervjuer genomförts med chefer på Järfälla Barn- och Elevhälsa, barn- och ungdomsförvaltningens pedagogkonsulter samt Järfällas fackliga företrädare för Lärarnas Riksförbund, Läraförbundet och Skolledarna. För att komplettera intervjuerna har litteraturstudier genomförts, till exempel används Skolverkets publikation ”Tillgängliga lärmiljöer?” återkommande som referensverk.

Slutligen ska även begreppen ”inkludering” och ”tillgängliga lärmiljöer” kort beröras. I dagsläget används begreppet ”tillgängliga lärmiljöer” sida vid sida om begreppet ”inkludering”. I syfte att hålla stringens gentemot tidigare utvärdering kommer dock begreppet ”inkludering” företrädesvis användas som begrepp i denna utredning.

4. DISPOSITION

Utredningens redovisande kapitel startar med en kortare kartläggning av kommunens särskilda undervisningsgrupper. Därefter följer en uppföljning av tidigare beslutade åtgärder från utredningen 2014 (Dnr bun 2014/161). Efter det belyses JBE:s roll i arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd vilket i sin tur följs upp av en genomgång av inkluderingsarbetet i stort på Järfällas enheter. Slutligen presenteras en analys och slutsatser samt förslag till framtida åtgärder.



5. OM SÄRSKILDA UNDERVISNINGSGRUPPER I JÄRFÄLLA KOMMUN

I Järfälla finns gemensamma undervisningsgrupper på följande enheter:

- Vattmyra (språkspår)
- Sandvik (autism)
- Källtorp (autism)
- Fjällen (autism)
- Björkeby (samundervisning)
- Olovslund (samundervisning)

Barn- och ungdomsförvaltningens pedagogkonsulter har varit viktiga att inkludera i utredningen, både utifrån deras kunskap om elever i behov av särskilt stöd samt genom deras arbete med tilläggsbelopp. I samtal med pedagogkonsulterna framkom att de anser att behovet av särskilda undervisningsgrupper är föränderligt. Pedagogkonsulternas uppfattning är dock att det finns ett tryck på platser på Vattmyras språkspår. Det finns endast fyra platser i varje årskurs för språkspåret men behovet beskrivs vara större än så.

Pedagogkonsulterna anser vidare att flera särskilda undervisningsgrupper behövs i syfte att undvika kostsamma externa placeringar. Dock behöver inte platserna ligga på de undervisningsgrupper som finns i dagsläget. Flera skolor skulle behöva erbjuda särskilda undervisningsgrupper i den mån det finns behov av detta på skolorna. Det är vidare viktigt att särskilda undervisningsgrupper är en metod inom särskilt stöd och att de är flexibla, det vill säga att en elev har placering även i sin ordinarie klass och att tiden i den särskilda undervisningsgruppen utgår utifrån elevens behov.

6. KLAGOMÅL OCH ANMÄLNINGSÄRENDE: FRÄMJANDE OCH FÖREBYGGANDE ARBETE

Det är sedan tidigare känt att elever med synliga och/eller osynliga funktionsnedsättningar löper ökad risk för att utsättas för kränkande behandling. Av den statistik som finns i "Lisa"¹, kan man se att elever i behov av särskilt stöd på olika sätt ofta finns med ibland de rapporterade händelserna, ibland som "vållande" och ibland som "offer". Det går också att utläsa att det ofta är samma barn som omnämns och/eller att liknande händelser/situationer upprepar sig. Gällande dessa barn är det extra viktigt att det finns en hög medvetandegrad avseende vilka förutsättningar och förhållanden som är mest gynnsamma för att dessa elever inte ska hamna i samma situationer igen och igen. Detta förutsätter att händelserna som synliggörs genom Lisa-rapporterna behöver analyseras och följas upp så att personalen kan anpassa resurser och arbets sätt för att förebygga att elever hamnar i negativa mönster i den sociala miljön. Enligt Järfällas rutiner för arbetet mot kränkande behandling ska incidentrapporter utgöra en del av kartläggningen i en plan mot kränkande behandling.

¹ LISA är Järfälla kommuns lokala incidentrapporteringsystem



6.1. Aktiva åtgärder mot diskriminering

Diskrimineringslagen är skärpt sedan 1 januari 2017 och ställer idag högre krav på skolorna att arbeta med aktiva åtgärder mot diskriminering. Arbetet ska genomföras och dokumenteras i fyra steg: undersöka, analysera, åtgärda och utvärdera/följa upp. I arbetet ska samtliga sju diskrimineringsgrunder undersökas. Eftersom funktionsnedsättning är en av diskrimineringsgrunderna och bristande tillgänglighet sedan 1 januari 2015 är en ny *form* av diskriminering, borde denna elevgrupp starkt gynnas av lagskärpningen. Tanken är att en kartläggning där dessa elevers tillvaro i skolan undersöks, analyseras och åtgärdas utifrån den pedagogiska, sociala, och fysiska miljön borde gynna dessa elever.

6.2. Bemötandet en viktig del i det förebyggande arbetet

En viktig del i arbetet är att verksamheterna i mötet med vårdnadshavare till elever i behov av särskilt stöd behöver ha kunskap om vad det innebär att vara förälder till ett barn som har stora stödbehov. I syfte att skapa gynnsamma förhållanden i kommunikationen mellan skola och hem behöver skolpersonalen möta vårdnadshavare utifrån deras förutsättningar och behov. Även om detta är känt för de allra flesta och troligen är något man diskuterar i arbetslag och tar hänsyn till i bemötandet, kan ett antagande samtidigt vara att insikten och kunskaperna om detsamma varierar.

Det har genom den tidigare utredningen från 2014 samt i andra kommunövergripande projekt framförts av skolledare och förskolechefer att man inom verksamheterna upplever att andelen elever med psykosociala problem, eller med psykosociala problem inom familjen, ökar. Det har framkommit att ett funnits ett önskemål från skolledare och förskolechefer om att få fördjupade kunskaper inom området för att nå större framgång i bemötandet och samarbetet med hemmen.

7. UPPFÖLJNING AV TIDIGARE BESLUTADE ÅTGÄRDER

I det följande görs en uppföljning av de beslut som fattades i utredningen ”Utvärdering av organisationen kring barn och elever i behov av särskilda insatser” (Dnr bun 2014/161).

7.1. Kapacitetsplanen

En av slutsatserna från 2014 års utredning var att ”kapacitetsplanen ska innehålla en översyn av lokalkapaciteten på skolor i syfte att se till att alla verksamheter ska ha ändamålsenliga lokaler för ett inkluderande arbete”. Enligt kapacitetsansvarig har kapacitetsplanen inte innehållit en översyn i enlighet med ovan slutsats eftersom kapacitetsplanen inte innehåller information eller planerade åtgärder på detaljnivå för varje enskild enhet.

Även om kapacitetsplanen inte innehåller nämnda översyn har annat arbete bedrivits med avsikten att främja tillgängliga lärmiljöer och inkluderingsarbete. I samband med 2015 respektive 2016 års budgetarbete äskades exempelvis 2,5 mnkr/år för projektet ”Lokaler för inkludering”. Projektet syftade till att anpassa lokalerna på de skolor som ansåg att det fanns anledning till detta utifrån elevernas behov. För de totalt skolor som deltog i projektet framfördes önskemål om att exempelvis dela av större rum till flera mindre rum att arbeta i, att få ljudisolera tak och väggar samt att få ljudklassade dörrar för att stänga ute störande ljud. Utöver projektet ”Lokaler för



inkludering” ingår det även i barn- och ungdomsförvaltningens funktionsprogram att i samband med nybyggnationer skapa lokaler för inomhusmiljön som möjliggör ett inkluderande arbetssätt. För 2018 kommer även varje enhet att inom ramen för det ordinarie budgetarbetet få ansöka om medel för önskemål om anpassningar av en enhets lokaler.

7.2. Spetskompetens hos JBE

En annan av slutsatserna i 2014 års utredning var att ”utveckla spetskompetens inom JBE så att adekvat stöd i arbetet med inkludering kan erbjudas till för- och grundskolor”. JBE har vidtagit bland annat följande åtgärder för att utveckla en spetskompetens inom inkluderingsarbetet.

- Rekrytering - I rekryteringsarbetet har det fokuserats på inkludering. Man har tagit fram en tydlig profil och genomfört noggranna urval för att säkerställa att nyanställda är införstådda med inkluderingsarbetet.
- Kompetensutvecklingsplan – I kompetensutvecklingen har det funnits ett tydligt fokus på inkludering. Oavsett roll/funktion i förskole- och skolstödet har medarbetarna fått ta del av en mängd fortbildande insatser inom inkludering, till exempel föreläsningar och konferenser.
- Forskningsinsatser – En medarbetare inom förskole- och skolstödet började vårterminen 2015 att forska inom Learning studies med koppling till inkluderande arbetssätt.

7.3. Kompetenshöjande insatser

JBE fick 2014 i uppdrag att ”ansvara för att erbjuda kompetenshöjande insatser i syfte att höja kunskapsnivån om inkludering till personal i för- och grundskola”. JBE har anpassat sitt kursutbud i syfte att höja kunskapsnivån om inkludering. Bland annat finns det nu kurser i förhållningssätt av barn och ungdomar som utmanar, handledning för elevassistenter/resurspersonal, utbildning i kartläggning av läs- och skrivsvårigheter, språkstörning et cetera.

7.4. Samordning

JBE fick vidare i uppdrag att inrätta en ”samordnande funktion för personal som arbetar med resursförstärkningar i för- och grundskolor”. Detta uppdrag har uppfyllts genom att man 2017 anställde en socionom inom skolstödet. Socionomen har bildat nätverk och erbjuder stöd till socialpedagoger som arbetar på skolor i Järfälla. I övrigt så handleder och utbildar JBE enligt önskemål och behov inom området.

7.5. Ersättning för korttidsskola

JBE skulle ”i samarbete med det tidigare BUN-kansliet ta fram förslag till ersättning för korttidsskola”. Här har inga konkreta åtgärder vidtagits då JBE anser att punkten åtgärdas mer framgångsrikt genom förstärkningar enligt övriga punkter.

7.6. Extra svåra elevärenden

JBE skulle ”i samarbete med det tidigare BUN-kansliet ta fram rutiner för beredskap då skolor signalerar om extra svåra elevärenden”. Här har inga konkreta åtgärder vidtagits då JBE anser att ”extra svåra elevärenden” är svåra att bedöma. Svårigheterna ligger i skolors sätt att arbeta med elever utifrån deras olika förmågor och be-

hov. Det som en skola bedömer som ”extra svåra elevärenden” kan bedömas på ett annat sätt av en annan skola.

7.7. Tidigare insatser i förskolan

JBE uppdrogs att ”se över hur man ytterligare kan stärka tidigare insatser i förskolan”. Ett antal rekryteringsåtgärder har vidtagits i syfte att stärka tidigare insatser i förskolan. Bland annat har en ytterligare specialpedagog anställts som förstärkning för insatser riktade till förskolan. I samband med pensionsavgångar har även arbetet med specialpedagogiska insatser omstrukturerats så att stödet mot förskolan har förstärkts. Därutöver har även ett arbete för ökad flexibilitet bedrivits i talpedagoggruppen. Detta har lett till ytterligare talpedagogförstärkning mot förskolan.

Vad gäller det interna arbetet så anser JBE att förskolstödet idag är bättre koordinerat. Medarbetarna arbetar tydligt i team, har regelbundna gemensamma träffar, gemensam fortbildning och ett gemensamt utvecklingsarbete. Detta har lett till att de mer än tidigare arbetar ihop i samma ärenden och kan ge ett mer framgångsrikt stöd utifrån olika perspektiv.

Vidare kommer projektet Förskole+ att påbörjas höstterminen 2017. Förskole+ är en naturlig fortsättning av projektet Skolplus som ägde rum åren 2015-2016. Syftet med projektet är att bidra till att utveckla konkreta arbetssätt för att arbeta språkutvecklande med varje barn i förskolan. Genom projektet ska barnen rustas språkligt och socialt för framtida utveckling och lärande. Förskole+ genomförs inom Söderhöjdens förskolor men användbart resultat av arbetet är tänkt att spridas till kommunens övriga förskolor.

8. JBE - SAMVERKAN MED ENHETERNA

Eftersom JBE spelar en central roll i arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd genomfördes en intervju med enhetens företrädare i ett tidigt skede av utredningen. Intervjun handlade i stor utsträckning om att beskriva samarbetet mellan JBE och enheterna, men även om att identifiera framtida förbättringsbehov inom området inkludering och tillgängliga lärmiljöer. I syfte att följa upp JBE:s tankar har även enhetens roll lyfts på samtliga fokusgrupper med lärare och rektorer – hur upplever enheterna att JBE och enheterna samverkar?

Sammanfattningsvis menar JBE att de ser en positiv utveckling för barn- och elevhälsoarbetet i Järfälla samt att det är avancerat stöd och utbildningsinsatser till befintlig personal som har varit och är mer framgångsrikt än att rikta stödet/resurserna till enskilda elever. Vad gäller de fortbildande kurser som JBE håller i upplever de generellt att de får god respons. Syftet med dessa fortbildningsinsatser är att stärka personalen i Järfällas för- och grundskolor. JBE:s ledning anser också att de får positiv återkoppling från enheterna gällande de stödsatser som ges via JBE:s förskole- och skolstöd. Stödet riktas uteslutande till personalen även om det kan ta avstamp i exempelvis en elevsituation. Slutsatsen som JBE drar av detta är att det finns en förståelse på enheterna om att det bästa sättet att lösa svåra elevärenden eller situationer som kan ha uppstått i en barn- eller elevgrupp görs genom egna förändringar; i organisationen, genom planeringen på olika nivåer och/eller i bemötande. JBE menar att handledning och konsultation är ett bra hjälpmedel för detta och att det är många



enheter som idag efterfrågar detta arbetssätt, vilket JBE uppfattar som en positiv utveckling. Utöver handledning och konsultation anser JBE att fortbildningsinsatser behövs. Ett område som diskuterats för detta gäller bemötande av föräldrar och elever med psykosociala problem (se 6.2 Bemötandet en viktig del i det förebyggande arbetet) då det är ett fält där många upplever att de saknar tillräcklig kunskap.

En viktig del i JBE:s arbete framöver handlar om det utvecklingsarbete som utarbetades på en chefskonferens 2017. På konferensen identifierades fyra utvecklingsområden för Järfällas kommunala skolor och i ett av dessa områden spelar JBE en central roll, "Främjande och förebyggande barn- och elevhälsa". JBE har fått i uppdrag att som ett första steg i ett långsiktigt arbete, till december 2017 ta fram ett gemensamt styrdokument för de kommunala för- och grundskolornas lokala barn- och elevhälsoarbete. Detta dokument ska sedan utvecklas tillsammans med chefer och förvaltningsledning. Enligt JBE handlar detta arbete delvis om att tydliggöra de förväntningar som olika professioner inom skolan har på varandras roller och uppdrag.

Gemensamt för fokusgrupperna är att JBE:s kompetens framhålls som god. Det finns mycket kunskap och erfarenhet på enheten, påtalar lärare och rektorer. Det som skiljer skolorna åt är hur mycket JBE:s tjänster tas i anspråk och upplevs vara behövda. En skola framhåller att handledningen som man kan få av JBE är mycket värdefull, likaså de tekniska hjälpmedlen som enheten tillhandahåller. Samma skola anser dock att tiden man får stöd är alltför knapp och att resurserna borde utökas, speciellt antalet talpedagoger. En annan skola framhåller att JBE:s frånvarovaro-team har varit till en oerhört stor hjälp, men att handledningen av lärarna inte gav det resultat som man hoppats på. Lärarna upplevde handledningen som verkningslös då den fokuserade på insatser som redan hade ägt rum i klassrummet. Ytterligare en annan skola lovordar JBE:s närvarovaro-team. I övrigt anser dock skolan att ledtiderna är för långa vid behov av hjälp. "Om vi måste sitta och vänta på hjälp så väljer vi allt som oftast att inte kontakta JBE".

9. INKLUDERINGSARBETET PÅ ENHETERNA

För att belysa inkluderingsarbete i Järfällas skolor idag genomfördes en rad fokusgrupper med lärare, rektorer och pedagogkonsuler (se metod). Nedan finns en kort sammanfattning av fokusgruppernas innehåll utifrån en indelning om det som upplevs fungera bra och det som bör utvecklas.

9.1. Ökad acceptans och beredskap för inkludering av barn och elever i behov av särskilt stöd

Genomgående i alla fokusgrupper är att såväl lärare som rektorer ger uttryck för en ökad acceptans och beredskap för inkludering av barn och elever i behov av särskilt stöd. En lärare framhåller att man förut ofta fastnade i tanken om att elever i behov av särskilt stöd alltid behövde en annan miljö utanför det ordinarie sammanhanget. Idag är utgångspunkten en annan – tanken är att man i arbetslagen ska ge eleverna ett socialt sammanhang och att man ska möta elevernas behov utifrån en inkluderingsstanke. Denna "synvända" har gjort att man klarar av att tillgodose många elevers behov av både pedagogisk gynnsam miljö och ett socialt sammanhang. Som en positiv bieffekt av inkluderingsansträngningarna har även acceptansen för olika elevers behov ökat. Det man förut ansåg vara omöjligt är idag "vardagsmat", framhåller

en lärare. Lärarkåren tycks alltså ha blivit mer erfaren i att hantera olika elever med olika förutsättningar vilket har gjort att acceptansen för inkludering har ökat. Detta är i grund och botten en positiv utveckling, framhåller flertalet lärare och rektorer.

9.2. Tydligare närvaro av det specialpedagogiska stödet i klassrummet

Det specialpedagogiska stödet tycks idag i större utsträckning ha flyttat in i klassrummet än vad som tidigare var fallet. Specialpedagogerna/speciallärarna samverkar med undervisande lärare och deltar oftare direkt i den ordinarie undervisningen. Speciallärarna/specialpedagogerna har också en tydligare anknytning till undervisande lärare genom att de oftast ingår i lärarnas arbetslag och deltar vid planering och utvärdering av undervisningen. Detta upplevs också som en positiv utveckling av medverkande lärare. Dels ökar den sociala inkluderingen, dels kan de specialpedagogiska insatserna riktas till flera elever vilket är gynnsamt ur en mängd aspekter.

9.3. Inkludering kräver resurser i form av personal och lokaler

Även om det har ägt rum en positiv utveckling vad gäller pedagogik och förhållningssätt så framhåller både lärare, rektorer och fackliga företrädare att inkluderingsarbetet är krävande i vissa avseenden. Lärarna och fritidshemspersonalen får inte sällan ”slå knut på sig själva” för att hjälpa alla elever med särskilda behov. Arbetet föder visserligen en stor uppfinningsrikedom, men lärarna och fritidshemspersonalen upplever arbetet som väldigt ansträngande. ”Ibland är man helt slut vid lunch och vet inte hur man ska orka eftermiddagen”, framhåller en lärare. Inte sällan har man flera elever med särskilda behov i klassrummen vilket gör arbetet extra intensivt. Många elever kräver mycket stöd, vilket gör att andra elever får vänta länge på hjälp. I vissa fall måste man som lärare prioritera utåtagerande elever för att dessa inte ska störa andra elever. Att lärarna ofta är stressade och trötta bekräftas av rektorerna och de fackliga företrädarna. Lärarna gör så gott de kan, men begränsas ibland av yttre faktorer som till exempel lokal- och personalbrist.

Botemedlet mot en alltför stressig tillvaro anser lärarna vara utökade resurser. Främst handlar det om personella resurser, eftersom det är just flera lärare alternativt elevhälsostödjande personal som gör skillnad i slutändan. ”Man vill ju göra ett gott jobb och hjälpa alla elever, men ibland saknar vi helt enkelt förutsättningar, eftersom vi behöver fler lärare”, påtalar en lärare. Rektorerna och de fackliga företrädarna håller i stor utsträckning med lärarna men framhåller också problematiken med rekrytering. Det är idag svårt att få tag på lärare och i vissa fall finns endast lågutbildad arbetskraft att tillgå. Att lägga resurserna på arbetskraft som inte är kvalitativ är poänglöst, anser en rektor. En annan rektor poängterar att man nog får tänka ”utanför boxen” för att lösa rekryteringsproblematiken – ”vilka andra yrkeskategorier än lärare kan vi rekrytera till våra skolor i syfte att stödja lärarna?”

Lokalernas utformning lyfts också fram som en viktig del i arbetet med tillgängliga lärmiljöer och inkludering. På vissa skolor anser man att lokalkapaciteten är undermålig – man saknar exempelvis grupperum och rum där elever kan gå undan och arbeta ostört. Både lärare och rektorer anser dock att man gör vad man kan utifrån nuvarande lokalbestånd och arbetar därför med lokalanpassningar i form av avskärm-



ningar, innervägar, dörrar och så vidare. I slutändan finns det dock vissa begränsningar framhåver en rektor – ”man har de lokaler man har, helt enkelt”.

9.4. Ett antal elever kräver andra lösningar

För ett antal elever upplever fokusgrupperna att inkludering är problematiskt. Det är inte fråga om en majoritet av elever, utan snarare en minoritet av elever, men dessa elever kräver andra lösningar, anser lärare och rektorer. Elever med psykosocial problematik, till exempel social fobi, kräver behandling, vilket inte är något som skolan varken kan eller ska erbjuda. Andra elever, till exempel elever som är väldigt utåtagerande, kan behöva andra lösningar än det som skolorna kan erbjuda.

Det är i regel svårt att generalisera utifrån diagnoser, eftersom elever med samma diagnos kan ha olika beteenden – det handlar snarare om att se individen och vara flexibel i sitt sätt att möta eleven. I vissa fall upplever man dock att skolan trots alla ansträngningar i att anpassa lärmiljön inte når fram till eleven. I dessa fall anser lärare att det är svårt att undervisa eleven på skolan och förordar därför andra lösningar än de som finns tillhanda.

9.5. Tilläggsbelopp och finansiering av stödinsatser

Flertalet fokusgrupper uttrycker frustration när tilläggsbeloppen diskuteras. I vissa fall anser man det märkligt att man inte får medel för de elever som man söker för då dessa har stora behov. I andra fall kritiserar man urvalskriterierna och upplever att tilldelningen är svår att förutse. Någon framhåller exempelvis att diagnoser tycks avgörande för tilläggsbeloppstilldelningen, även om så inte ska vara fallet. Annan kritik som framförs är att tilldelningen av tilläggsbeloppen är alldeles för liten i relation till behoven – ”förut fick man betydligt mera pengar, men nu tycks det svårt att ens få lite medel”, hävdar en lärare.

10. ANALYS

I de fall den tidigare utredningens beslut innehöll *konkreta åtgärder* som skulle genomföras av JBE, kan en bedömning göras att flertalet åtgärder har blivit genomförda. Vilken effekt dessa åtgärder har fått på inkluderingsarbetet är en något mer komplicerad fråga. För att kunna mäta effekten av genomförda åtgärder hade en tydligare målbild behövt formuleras i föregående utredning. Även om en målbild saknas kan det dock på sannolikhetsmässiga grunder försiktigt antas att flertalet vidtagna åtgärder har verkat i en positiv riktning för Järfällas ambitioner om en inkluderande för- och grundskoleverksamhet. Exempel på genomförda åtgärder i denna riktning är ett förstärkt fokus på inkludering vid JBE:s rekrytering, ett större fokus på inkludering i JBE:s kursutbud samt en omfördelning av resurser inom JBE så att arbetet mot tidiga insatser förstärks.

Det tycks vara ganska tydligt att tanken om inkludering har bidragit till att höja lärare och skolors kompetens att hantera elever i behov av särskilt stöd. Utifrån det beslut som fattades 2011 har skolorna helt enkelt anpassat sig och funnit metoder för att hantera elever med olika behov. Noterbart är att i princip samtliga medverkande skolor upplever att andelen elever med särskilda behov har ökat. Huruvida denna ökning beror på en faktisk ökning, eller en förbättrad förmåga att identifiera elever med sär-



skilda behov är en fråga som kan diskuteras. Oavsett vilket så är det skolornas upplevelse att man idag har en allt större andel elever med särskilda behov, vilket säkerligen kan ha bidragit till att skolorna har utvecklats i sin förmåga att tillgodose olika elevers behov. Även på ett nationellt plan bekräftas den positiva bilden vad gäller skolors förmåga att anpassa lärmiljön för alla elever. En stor majoritet av rektorerna i Skolverkets intervjustudie ”Tillgänglig lärmiljö?” anser att eleverna på den egna skolan möter en verksamhet som är väl anpassad pedagogiskt, fysiskt och socialt.

Denna i grund och botten mycket positiva utveckling ska dock ställas emot det som har framkommit i alla fokusgrupper – lärare anstränger sig hårt för att lösa olika situationer, så hårt att man ibland upplever frustration och uppgivenhet. För att kunna göra ett fullgott jobb behöver man resurser i form av kollegor och ändamålsenliga lokaler. Att resursernas kvalitet är viktigare än resurserna i sig, påtalar dock både lärare och rektorer. I ”Tillgängliga lärmiljöer?” framhålls denna problematik då resurspedagogers närvaro diskuteras. Även om resursernas närvaro ibland är en förutsättning för att eleven ska kunna gå i skolan, speciellt när det handlar om fysiska funktionshinder, anses det problematiskt att många elever får stora delar av sin undervisning av just lärarassistenter som saknar kunskaper i de olika ämnena. Avseende frågan om ändamålsenliga lokaler är det viktigt att i denna analys påtala vikten av att enheten i samband med det ordinarie budgetarbetet gör en översyn av lokalerna utifrån de lagkrav och riktlinjer som finns gällande tillgänglighet, så att medel äskas för att anpassa lokalerna efter barnens och elevernas behov.

Begreppet inkludering tycks numera vara väl förankrat i Järfällas verksamheter. En hypotes är dock att alla lärare inte utgår från samma betydelse när begreppet inkludering diskuteras. I många fall diskuteras inkludering utifrån betydelsen att det handlar om att en elev ska få en social tillhörighet och en fullgod utbildning, vilket på intet sätt utesluter att eleven vistas i en mindre flexibel undervisningsgrupp under delar av skoldagen. I vissa fall tycks dock fokus ligga på att eleven ska vara inkluderad rent geografiskt i helklassundervisning under hela skoldagen. Denna förståelse av begreppet ”inkludering” tangerar snarare betydelsen av begreppet ”integrering” - forskare Claes Nilholm hävdar att det handlar om integrering och inte inkludering när elever som är avvikande ska försöka passas i en från början inte avsedd miljö för dem. Inkludering handlar om att skolan ska vara organiserad utifrån att delarna (eleverna) är olika medan integrering handlar om att föra ihop delarna till en helhet.² Även om det inte går att leda i bevis så är det inte helt osannolikt att om inkludering tolkas som integrering i vissa fall får det konsekvenser för hur en lärare eller en skola organiserar arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd. Behovet av extra lärarstöd i klassrummet är sannolikt större i de fall en elev alltid ska undervisas i helklassmanhang än om eleven undervisas delar av sin tid i en mindre grupp och delar i helklass. De fackliga företrädarna är inne på att många skolor uppfattade inkludering som integrering just i samband med att de särskilda undervisningsgrupperna lades ned. ”Kommunikationen var otydlig. Alla elever skulle ju inte in i helklass, men det var så det uppfattades i varje fall”, hävdar en facklig företrädare.

I den utredning som gjordes om tilläggsbeloppen 2015 (Dnr bun 2015/166) påtalades det att det fanns en förvirring kring vad som ska ingå i grund- respektive tilläggsbeloppet. I denna utredning kan det slås fast att oklarheterna kring finansieringen av

² Nilholm (2006), Inkludering av elever ”i behov av särskilt stöd” – Vad betyder det och vad vet vi?, sid. 13-16.

stödinsatser för barn/elever i behov av särskilt stöd, kvarstår. Till en början med kan det framhållas att regeringen i propositionen, *Vissa skollagsfrågor (2013/14:148)* föreslår att det ska förtydligas att rektor och förskolechef har ansvar för att fördela resurser efter barn och elevers olika förutsättningar. Huvudmannen fördelar resurser mellan skol- och förskolenheter, men rektor och förskolechef ansvarar för resursfördelning inom enheten efter barn och elevers olika förutsättningar och behov. Vidare fastslår regeringen i den nyligen antagna propositionen om "Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever" att:

De medel som en skola har tilldelats ska finansiera utbildningen för alla elever vid skolan, där undervisningen av en del elever kan vara mer resurskrävande än undervisningen av andra. Systemet kan i praktiken innebära att resurser eller insatser kan behöva omfördelas mellan elevgrupper eller årskurser. En beräkningsnyckel som baseras på ett visst belopp per elev innebär dock inte att en enskild elev har "rätt" till en utbildning för det belopp som används vid fördelningen eller att beloppet har avsatts för en viss elev. Det är av detta skäl olyckligt att uttrycket skolpeng ibland används, vilket ger en bild av att en enskild elev "har" ett visst individuellt belopp, en peng, avdelad för sin utbildning.³

Skollagen och de prejudicerande domar som har behandlat tilläggsbeloppsansökningar är tydliga med att ersättning ska utgå endast vid extraordinära omständigheter och att behovet av tilläggsbelopp alltid vilar på individuella bedömningar. Tyvärr finns det inget tydligt regelverk där man med lätthet kan urskilja vilka barn och elever som ska beviljas respektive nekas tilläggsbelopp. Att det uppstår oklarheter och frustration i dessa situationer är naturligt, eftersom bedömning per definition är en mänsklig handling som alltid innehåller ett mått av subjektivitet. Värt att betona i sammanhanget är att det inte är diagnoser som ska vara vägledande utan snarare bedömningen av elevens särskilda behov. Om exempelvis en elev med diagnos beviljas tilläggsbelopp, saknar det relevans att en annan elev med samma diagnos nekas tilläggsbelopp. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över finansiering av olika stödinsatser, till exempel när elever placeras i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Slutligen ska betydelsen av ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannnivå belysas. Inkludering har under en rad år varit en del av "Program för resultatförbättring", huvudmannens dokument för utvecklingsområden där resultaten borde kunna förbättras. Inkluderingsarbetet som har följts upp under de verksamhetsbesök som kallas kvalitetsuppföljningar, har visat på framsteg över tid. Övrig uppföljning på huvudmannnivå har till exempel handlat om LISA-anmälningar, tilläggsbeloppsansökningar, anmälningsärenden och klagomål et cetera. I syfte att ytterligare stärka det systematiska kvalitetsarbetet inom inkludering och barn/elever i behov av särskilt stöd finns det anledning för huvudmannen att undersöka hur uppföljningen kan förbättras ytterligare. Skolverkets intervjustudie "Tillgängliga lärmiljöer?" pekar exempelvis på vikten av att inkludera funktionshinderperspektivet i det systematiska kvalitetsarbetet. I många fall är detta perspektiv inte inkluderat i huvudmannens kvalitetsarbete, vilket kan leda till att elevgruppens behov inte uppmärksammas tillräckligt.

³ Regeringens proposition 2015/16:134 (2016), Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever, sid 9.



11. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Utredningens mål och syfte var att ge en allmän lägesbild av inkluderingen, följa upp tidigare fattade beslut från 2014 års utredning samt att identifiera aktuella förbättringsområden. Utredningens slutsatser och förslag lyder som följer:

- Arbetet med inkludering och tillgängliga lärmiljöer har inneburit en förbättrad förmåga att hantera barn och elever i behov av särskilt stöd, men arbetet upplevs ofta som väldigt krävande. Det som efterfrågas är extra resurser i form av lärare med rätt kompetens och ändamålsenliga lokaler.
- 2014 års beslutade åtgärder har i stor utsträckning blivit genomförda. Effekterna av vissa åtgärder är dock svåra att bedöma på grund av otydlig målbild.
- Flertalet skolor upplever finansieringen av barn och elever i behov av särskilt stöd som oklar. Ett exempel på detta är den förvirring som råder kring tilläggsbeloppen. För att förbättra situationen föreslås en utbildningssatsning.
- Det har genom denna utredning förmedlats av både skolledare och JBE att det finns behov av att fördjupa kunskaperna inom bemötande av elever och vårdnadshavare med psykosociala svårigheter. Huvudmannen uppmanas därför att under 2018 verka för att möta behovet genom att se över hur en sådan utbildningsinsats skulle kunna se ut och genomföras.
- Barn- och ungdomsförvaltningen bör se över hur funktionshinderperspektivet kan förtydligas och samordnas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Som har konstaterats vid ett flertal tillfällen i denna utredning är det i grund och botten en positiv utveckling som har ägt rum i arbetet med inkludering och tillgängliga lärmiljöer. Självfallet är detta något att glädjas över, men samtidigt får lärare och rektorers åsikter om att arbetet förutsätter resurser inte negligeras. Flertalet lärare upplever sig trötta och vädjar om mer resurser för att kunna göra ett bra jobb även fortsättningsvis. Det är viktigt att hörsamma detta, så att inte den positiva utvecklingen avtar på sikt. Avseende frågan om lokalernas betydelse, är det viktigt att enheterna gör en översyn av lokalerna i samband med det årliga budgetarbetet så att anpassningar kan göras baserat på elevernas behov.

I de fall JBE inte har vidtagit föreslagna åtgärder från föregående utredning beror det på att JBE anser att andra åtgärder är mera effektiva eller att åtgärden i sig vilar på andra premisser. Detta visar på vikten av att förankra beslut inom ett förbättringsarbete. Om inte alla medverkande parter förstår och accepterar föreslagna åtgärder åstadkoms sällan förändringar i önskvärd riktning. Vidare bör vikten av tydligt formulerade mål betonas om målen ska vara utvärderingsbara. I de fall det inte handlar om aktiviteter som ska genomföras, och som lätt kan utvärderas, måste en målbild förtydligas om en effekt ska kunna mätas. I annat fall är det svårt att utvärdera effekter då det är svårt att skatta en förändring om man inte vet vad som är ett önskvärt resultat.

Eftersom det råder en förvirring på skolorna gällande finansiering av insatser som är kopplade till barn och elever i behov av särskilt stöd, föreslås en utbildningsinsats

från förvaltningens pedagogkonsulter. Pedagogkonsulterna kommer träffa företrädare för varje skola enskilt och då arbeta genom ansökan av tilläggsbelopp och de olika finansieringskällorna. Det är viktigt att skapa en gemensam förståelse för vilka behov som ska täckas av grundpengen respektive tilläggsbeloppet. Med en tydligare gemensam samförståelse kommer sannolikt oklarheter och missförstånd reduceras. Utbildningsinsatsen föreslås börja våren 2018 och pågå så länge behov föreligger. Ett sätt att mäta om utbildningsinsatserna bär frukt är dels att granska utvärderingarna från utbildningsinsatsen, dels att granska andelen tilläggsbeloppsansökningar som anses vila på felaktiga grunder.

Det är inte bara specialpedagogisk kompetens som behövs för att möta elever i behov av särskilda insatser. Det har genom denna utredning både från skolledare och från JBE:s ledning förmedlats ett behov om att få ökad kunskap gällande bemötande av elever och vårdnadshavare med psykosocial problematik. Bilden som målas upp är att en ökad andel elever som omfattas av särskilt stöd också har en psykosocial problematik. En förutsättning för att kunna möta eleverna och vårdnadshavarna är att lärare och annan personal har kompetens inom området. Som en del i att förbättra skolornas förutsättningar uppmanas huvudmannen därför under 2018 att verka för att möta detta behov och se över hur en sådan utbildningsinsats skulle kunna se ut och genomföras

Även om viss uppföljning redan görs av elever i behov av särskilt stöd i kommunen, finns ingen direkt samordning avseende detta. Skolverkets intervjustudie *"Tillgängliga lärmiljöer?"* pekar på vikten av att inkludera funktionshinderperspektivet i det systematiska kvalitetsarbetet för att kontinuerligt kunna identifiera och åtgärda utvecklingsområden. Detta för att säkerställa att eleverna får det stöd de har rätt till och ges likvärdiga möjligheter i skolan. Tanken är att detta ska generera i ett förbättrat beslutsunderlag och ge bättre möjligheter att vidta välgrundade åtgärder. Barn- och ungdomsförvaltningen bör mot bakgrund av detta undersöka hur en förtydligad och samordnad uppföljning av elever i behov av särskilda insatser skulle kunna utformas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

12. REFERENSER

Niholm, Claes (2006), *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd" – Vad betyder det och vad vet vi?*, Forskning i Fokus nr 28.

Regeringens proposition 2015/16:134 (2016), *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*.

Skolverket (2016): *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmannens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*, rapport 440.

Utbildningsdepartementet (2013), *Vissa skollagsfrågor (2013/14:148)*.