



## KARTLEGGE INNFORINGEN AV RETNINGSLINJER FOR INKLUDERENDE OPPLÆRING

Utfordringer og muligheter knyttet til utvikling av indikatorer

Fra MIPIE-prosjektarbeidet (MIPIE = Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education) kan det trekkes frem en rekke nøkkelpunkter som kan brukes som rettesnor for videre arbeid på dette området. Disse nøkkelpunktene presenteres i dette dokumentet, der det gis en oversikt over funnene fra MIPIE-prosjektet. 60 eksperter fra 27 europeiske land deltok i dette prosjektet.

### En rekke faktorer underbygger behovet for å kartlegge innføringen av retningslinjer for inkluderende opplæring:

- Både FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (UNCRPD, 2006) samt European Disability Strategy 2020 og ET 2020 strategiske mål om likeverd i utdanning er viktige drivere for inkluderende opplæring i landene. Alle disse internasjonale politiske initiativene må følges opp med systematisk datainnsamling for å finne ut om landene overholder relevante artikler og mål for inkluderende opplæring.
- Det er bred forståelse om at det trengs evidensbaserte retningslinjer for å utvikle systemer for inkluderende opplæring på lang sikt. Myndigheter, datainnsamlingseksperter og forskere vet at det trengs datainnsamling på nasjonalt nivå som ikke bare oppfyller kravene i internasjonale politiske retningslinjer, men som også fungerer i en felles tilnæringsmåte, slik at det fremmer nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Selv om behovet for slike data er åpenbart, er det langt fra klart hvilke metoder og prosedyrer som bør brukes for å samle inn og analysere dataene.
- Alle organisasjoner som arbeider på europeisk nivå, må samarbeide og kontinuerlig utveksle informasjon for å styrke innsatsen og støtte det nasjonale arbeidet.
- Omfattende informasjon må være tilgjengelig for myndighetene, og organisasjoner på nasjonalt og europeisk nivå må samle inn data på flere ulike måter som utfyller hverandre.

Alle landene er enige om at kartleggingsarbeidet er en kompleks og mangefasettert oppgave. De konkrete forslagene som beskrives i prosjektarbeidet, kan brukes som grunnlag for mer detaljert og langvarig forskning som omfatter innsamling av kvalitative og kvantitative data. Disse dataene kan brukes til å støtte eksisterende initiativer på europeisk nivå på dette området – spesielt Eurostat-undersøkelsen som fokuserer på tilpasset opplæring / spesialundervisning, samt arbeid på nasjonalt nivå.

Det finnes en rekke spesifikke punkter som er relevante for fremtidig datainnsamling på nasjonalt og europeisk nivå. Disse punktene, samt forslag til hvordan de kan gripes an, presenteres i de neste avsnittene.



## Utvikle evidensbaserte retningslinjer for inkluderende opplæring

Inkluderende opplæring kan forstås som tilstedeværelse (tilgang til utdanning og oppmøte på skolen), deltakelse (kvalitet på læringsopplevelsen fra elevenes perspektiv) og oppnåelse (læringsprosesser og resultater i fagene på læreplanen) for alle elever på ordinære skoler. Alle landene anser det som viktig å utvikle evidensbaserte retningslinjer for inkluderende opplæring.

**Når det gjelder behovet for data om inkluderende opplæring på nasjonalt nivå, må datainnsamlingen oppfylle fem viktige politiske krav:**

- 1 - datainnsamlingen på nasjonalt nivå må være forankret i avtaler på europeisk nivå;
- 2 - det trengs informasjon om hvordan ulikheter i landenes utdanningssystemer virker inn;
- 3 - det må analyseres hvor effektiv den inkluderende opplæringen er;
- 4 - datainnsamlingen må frembringe informasjon om ulike aspekter ved kvalitetssikring;
- 5 - elevenes fremgang må følges opp på lang sikt.

Myndighetene trenger kvalitative og kvantitative data som gir dem informasjon om kvaliteten på opplæringen som gis til elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning.

Disse nøkkelpunktene gjenspeiler en av de sentrale anbefalingene fra World Report on Disability (2011) – nemlig at landene må utvikle sine datainnsamlingssystemer for kvantitative data, men at de også må utføre detaljert og spesifikk kvalitativ forskning om kostnadseffektivitet og andre aspekter ved kvalitetssikring.

**Arbeidet på europeisk nivå må ta utgangspunkt i det vide konseptet av inkluderende opplæring som en tilnæringsmåte for alle elever.** Resultatet av dette blir:

- en ny oppfatning av “tradisjonelle” målgrupper for datainnsamling som omfatter alle elever som står i fare for å bli utestengt, f.eks. migranter eller elever som ikke får formell opplæring, samt elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning;
- behov for å integrere spesifikk datainnsamling om inkluderende opplæring i alle “vanlige” datainnsamlingsaktiviteter om opplæring.

På europeisk nivå må det bestemmes hvordan det skal samles inn data som gir oversikt over muligheter for inkluderende opplæring i alle faser av livslang læring – fra førskole til voksenopplæring.

## Vurdere datainnsamlingsmetodene som brukes på europeisk nivå

En gjennomgang av arbeid som er utført av internasjonale organisasjoner, viser at det finnes tre vanlige tilnæringsmåter for datainnsamling. Disse er som følger: datainnsamling basert på segregert opplæring for elever som har behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning, kategorier av behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning, eller tildeling av ekstra ressurser for elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning.



Alle disse tilnæringsmåtene er basert på de samme gjensidig avhengige nøkkelkonseptene – påvisning av behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning og påfølgende tilrettelegging for å møte et bestemt behov. Tilnærmingenes ulike fokusområder bærer imidlertid med seg potensielle styrker og svakheter.

**Nasjonale data bør være tilgjengelige for komparativt arbeid på EU-nivå.** Det trengs derfor mer klarhet i hvilke nasjonale data som skal samles inn, hvordan dataene skal samles inn, hvilke teknikker som skal brukes, og hvem som skal samle inn dataene på nasjonalt og europeisk nivå. Det trengs et “felles språk” for datainnsamling om inkluderende opplæring som er basert på en felles forståelse av nøkkelkonsepter på europeisk nivå.

På lang sikt bør arbeid på europeisk nivå fokusere på innsamling av data som myndighetene kan bruke til å kartlegge hvilke prosesser som “fungerer” i inkluderende opplæring. Hovedfokuset bør være på data som forteller noe om kvaliteten på den inkluderende opplæringen. I den forbindelse kan det eventuelt utvikles et sett med indikatorer for innsamling av kvalitative data.

Det er enighet om at det er tre hovedutfordringer for kartleggingsarbeidet på internasjonalt nivå. Det dreier seg om ulike aspekter ved definisjoner, metoder og retningslinjer for inkluderende opplæring.

Evidensbaserte retningslinjer kan bare utarbeides på grunnlag av kvalitative data som kan brukes til å samle inn kvantitative data. Dagens politiske prioriteringer etterspør imidlertid kvantitative data, spesielt på europeisk nivå, noe som kan redusere fokuset på innsamling av kvalitativ informasjon av høy kvalitet.

## Etablere et felles rammeverk for kartleggingsarbeidet

Med MIPIE-prosjektet oppstår behovet for et felles rammeverk for datainnsamling som er basert på eksisterende nasjonale prosedyrer for datainnsamling, samt internasjonale avtaler og prosedyrer for datainnsamling. For at rammeverket for datainnsamling skal oppfylle kravene til myndighetene som deltok i MIPIE-prosjektet, må det gi informasjon om: opplæringen og læringsresultatene til elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning; politiske tiltak som bidrar til at slike resultater oppnås; hva elevenes egenskaper og utdanningssystemenes oppbygning har å si for læringsresultatet.

### Tre aspekter utgjør grunnlaget for et felles rammeverk:

- overgang til en systembasert tilnærming til datainnsamling basert på felles konsepter og definisjoner;
- innsamling av data som kan danne grunnlag for både kvantitative og kvalitative referansenivåer;
- bruk av et flernivå-rammeverk til analyse av retningslinjer på nasjonalt og internasjonalt nivå.

Det felles rammeverket for kartleggingsarbeidet identifiserer ulike fokusområder for innsamling av kvantitative og kvalitative data relatert til:

- tilgang, prosess, utbytte og resultater i utdanningssystemet;
- systemet, skolen, klasserommet – og gjennom disse også – elevnivået.



Med et slikt rammeverk ville nasjonale og internasjonale referanseverdier kunne:

- vise hvordan ulikheter i landenes utdanningssystemer virker inn;
- identifisere likheter i landenes systemer for inkluderende opplæring;
- belyse hvordan de ulike elementene i systemene spiller inn, for eksempel graden av sentralisering i opplæringen, lærerutdanningen og opplæring av andre fagpersoner i utdanningssystemet, skolens selvstyre og organisatoriske rammeverk, og ressurser som tildeles elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning.

Denne tilnæringsmåten gjør det dessuten mulig for landene å videreutvikle datainnsamlingen, slik at de kan kontrollere om elevenes rettigheter blir ivaretatt, og hvor effektive systemene for inkluderende opplæring er.

### Kontrollere om elevenes rettigheter blir ivaretatt

Fremtidig datainnsamling må skje i henhold til UNCRPD (2006), siden denne konvensjonen får stadig mer innflytelse på de juridiske rammeverkene for utdanning. I kartleggingsarbeidet trengs det derfor indikatorer som kan fortelle om utdanningssystemene er likeverdige for elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning.

Det er mulig å identifisere viktige faktorer for likeverd for de ulike fasene i modellen “tilgang – prosess – utbytte/resultater”:

- *Tilgang: Likeverd kan vurderes ut fra tilgang* for elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning og deres deltakelse i opplæring i ikke-segregerte miljøer;
- *Prosess: Likeverd kan vurderes ut fra utdanningsmuligheter* for elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning, og ut fra om systemet gjør det mulig å gi dem hensiktsmessig tilrettelegging som møter deres behov;
- *Utbytte: Likeverd kan vurderes ut fra muligheter til resultatoppnåelse* og muligheter til å lykkes i akademisk og sosial læring, og ut fra hvilke overgangsmuligheter som er åpne for elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning;
- *Resultater: Likeverd kan vurderes ut fra personlig selvstendighet* under og etter formell utdanning, og spesielt ved å se på om elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning har muligheter til å knytte relasjoner som bidrar til at de inkluderes i samfunnet generelt.

**I et omfattende rammeverk for kartlegging av ulike rettighetsaspekter, må det identifiseres både kvantitative og kvalitative indikatorer som gir informasjon om:**

- deltakelse i utdanning og opplæring;
- tilgang til støtte og tilrettelegging;
- gode læringsresultater og overgangsmuligheter;
- muligheter til å knytte relasjoner.

## Eksisterende og mulige kvantitative indikatorer for deltakelse

Informasjon på nasjonalt nivå kan brukes til å identifisere en indikator for andelen elever i skolealder som går på ordinære skoler. Denne indikatoren kan brukes i datainnsamlingsarbeid på nasjonalt og europeisk nivå. Ut fra eksisterende data kan det identifiseres en indikator som fokuserer på *andelen av elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning som får opplæring i segregerte miljøer*. Segregert opplæring er definert på følgende måte (som vedtatt av medlemslandene i European Agency for Development in Special Needs Education (EA)): der en elev formelt har fått påvist behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning i et land, og der eleven hovedsakelig får opplæring i atskilte klasser eller på spesialskoler i 80 % eller mer av skoletiden.

Ifølge MIPIE-prosjektet er de mest komparative dataene i landene i dag data om elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning som får opplæring i segregerte miljøer. Disse kvantitative dataene kan brukes for å vise trender i tilbudet og utvikling i retning av økt inkludering.

Data om deltakelse kan gjøres mye mer relevante hvis de kobles til en mer systematisk datainnsamling på klasseroms- og/eller elevnivå. Det viser seg at indikatorer som er mer relevante for retningslinjer, ikke bare ville være sammenlignbare – både mellom land og i longitudinal datainnsamling – men at de ville fokusere på deltakelse i inkluderende miljøer, ikke segregerte tilbud.

**Fremtidig datainnsamling må ha som utgangspunkt at inkluderende opplæring er en tilnæringsmåte for alle elevene. Den må være tuftet på prinsippet om rettigheter og likeverd for alle elever.**

I data som samles inn av landene, kan en mulig indikator fokusere på data om *andelen av alle elevene i en bestemt aldersgruppe (for eksempel 9 eller 14 år) som følger den ordinære læreplanen med sine medelever i samme aldersgruppe minst 80 % av tiden*. Landene kan samle inn data i henhold til en avtalt metode: enten innsamling av data om alle elever i en bestemt aldersgruppe, eller fra et tilfeldig utvalg.

Denne indikatoren har en rekke mulige fordeler. Den ville gi data på klasseromsnivå som kan brukes til å bekrefte data på nasjonalt eller regionalt nivå, og den ville fokusere på alle elevene (ikke bare elever med behov for tilpasset opplæring / spesialundervisning) og dermed fremme inkludering, ikke segregering.

MIPIE-prosjektet viser at det er mulig å samle inn kvantitative data i tråd med denne foreslåtte indikatoren, og at dette kan ha nytteverdi. I tillegg kan det utføres på europeisk nivå i nær fremtid.

## Kontrollere hvor effektive systemene for inkluderende opplæring er

Det trengs data om mange ulike faktorer når det skal undersøkes hvor effektive systemene for inkluderende opplæring er – blant annet om prosedyrer for tidlig vurdering, hvordan elever og deres familie involveres i utdanningsprosessen, og hvor effektive læringsmiljøene er med hensyn til å fjerne grenser og legge til rette for gode læringsopplevelser for alle elevene.

På nasjonalt nivå bør dataene:

- forenkle planleggingen og oppfølgingen av ressurser og personale;
- vurdere hvor effektiv lærerutdanningen er;



- evaluere hvor kostnadseffektivt systemet er.

På skolenivå bør datainnsamlingen:

- frembringe informasjon som lærerne og skolepersonalet kan bruke til å planlegge og tilby hensiktsmessig tilrettelegging og støtte;

- frembringe detaljert informasjon om hva som gjøres for at foreldrene og elevene skal kunne medvirke fullt ut i utdanningsprosessen.

**Undersøkelser av hvor effektive systemer for inkluderende opplæring er, gir data om nøkkelpunktet kostnadseffektivitet, der den tilhørende deskriptoren fokuserer på ressurstildeling.**

Utdanningsprosessen knyttes til fire nøkkelpunkter og tilhørende deskriptorer:

- 1 - vilje til å imøtekomme mangfold, som vist av tilgangsdata;
- 2 - kvaliteten på læringen, som vist av vurderingsdata;
- 3 - kvaliteten på støtten, som vist av planleggingsdata;
- 4 - lærernes dyktighet, som vist av data om opplæring.

## Plan for datainnsamling på europeisk nivå

Forslagene fra MIPIE-prosjektet kan brukes til å lage et utkast til en plan om hvordan datainnsamlingen på europeisk nivå kan utvikles videre. Denne planen må være basert på samarbeid på europeisk og nasjonalt nivå. Datainnsamling på europeisk nivå krever en vidtfavnende strategi med aktiviteter som skal fullføres på kort, middels lang og lang sikt.

På kort sikt bør strategien for datainnsamling være basert på den gjeldende Eurostat-undersøkelsen om innsamling av kvantitative data for tilpasset opplæring / spesialundervisning. Eksisterende datasett bør undersøkes nøye for å undersøke om slike data allerede foreligger.

På middels lang sikt ville en strategi for datainnsamling på europeisk nivå fokusere på iverksettelse av artikkel 24 i UNCRPD. Den ville kartlegge hvilken nøkkelinformasjon og hvilke data som trengs, undersøke om slike data finnes, og klargjøre hvilket arbeid som trengs for å samle inn dataene som mangler.

På lang sikt bør en strategi for datainnsamling følge en vedtatt plan, der landene arbeider i henhold til et felles rammeverk. Ekspertene i MIPIE-prosjektet foreslo at det kunne utarbeides et omfattende sett av avtaler for datainnsamling som omfatter konsepter, definisjoner og metoder. Dette avtalesettet kunne innføres på nasjonalt nivå som et "minimum" for landenes datainnsamlingsarbeid.

Denne planen ville være basert på premisset om at inkluderende opplæring er en forutsetning for kvalitet. Landene ville få kvantitativ og kvalitativ informasjon om hvor effektive retningslinjene for inkluderende opplæring er, og om kvaliteten på praksisen for inkluderende opplæring. Planen ville bidra til å kontrollere om elevenes rettigheter blir ivaretatt, og sikre likeverd.

**Før denne planen kan vedtas, må landene bli enige på fire punkter for å støtte opp under arbeidet på europeisk nivå:**

- kartlegge hvilke data som trengs på nasjonalt og internasjonalt nivå;
- kartlegge hva som er de mest relevante dataene som er tilgjengelige, og hvilke data som må videreutvikles;
- definere samordnede prosedyrer og mekanismer for datainnsamling på europeisk og nasjonalt nivå;
- se på problemstillinger knyttet til dataenes sammenlignbarhet.

På nasjonalt nivå må viktige aktører samarbeide i henhold til et tydelig definert prinsipp for datainnsamling som tar hensyn til data fra nasjonalt/regionalt nivå, skolenivå og klasseromsnivå. Dette er viktig for at de generelle nasjonale dataene skal gi et riktig bilde av praksisen.

All datainnsamling på europeisk nivå må være basert på datainnsamling på nasjonalt nivå, være direkte knyttet til ET 2020 og andre europeiske strategier og basert på UNESCOs, Eurostats og OECDs (UOE) datainnsamlingsystemer, samt systemene som brukes av EADSNE og andre internasjonale kilder.

Videre arbeid på europeisk nivå bør fremme samspill mellom aktørene, slik at datainnsamlingsaktiviteter og -arbeid samordnes bedre. Arbeidet må utføres i henhold til en anerkjent plattform for å sikre samspillet som trengs for å kartlegge innføringen av retningslinjer for inkluderende opplæring. På den måten kan aktørene som er involvert i datainnsamling på europeisk nivå, samarbeide på en effektiv måte for å dele kunnskap og ekspertise og for å definere felles perspektiver. En slik plattform – som kan være basert på arbeidet som er utført av EADSNE – ville støtte arbeidet til andre europeiske aktører på dette området, i tillegg til å støtte nasjonal datainnsamling om inkluderende opplæring.

## Referanser

FN (2006) *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, FN. Nettressurs er tilgjengelig på <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

Kommisjonsmelding til Europaparlamentet, Rådet for Den Europeiske union, Den europeiske økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen. *European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*. Com(2010) 636 Final

Rådskonklusjoner av 12. mai 2009 vedrørende *Strategic Framework For European Cooperation In Education and Training* (ET 2020) (Official Journal C 119 Of 28.5.2009)

Verdens helseorganisasjon (2011) *World Report on Disability*. Genève, Sveits. WHO

Dette dokumentet gir en oppsummering av hovedfunnene i MIPIE-prosjektet. Den fullstendige prosjektrapporten *Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education: an exploration of challenges and opportunities for developing indicators* (2011) kan lastes ned fra: <https://www.european-agency.org/agency-projects/mipie>

Papirutgave fås fra EAs sekretariat på forespørsel: [secretariat@european-agency.org](mailto:secretariat@european-agency.org)



## MIPIE-prosjektet

Myndighetene må kunne vise hvordan retningslinjene fører til mer inkluderende opplæring i praksis. Det er derfor behov for systematisk innsamling av kvalitativ og kvantitativ informasjon som besvarer viktige spørsmål og kan brukes longitudinelt av landene når de kartlegger utviklingen nasjonalt, og komparativt for å sammenligne den relative utviklingen i landene.

MIPIE-prosjektet (Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education) er et prosjekt som er gjennomført av European Agency for Development in Special Needs Education med økonomisk støtte fra EUs LLP Comenius-program under avtalennummer: 510817-2010-LLP-DK-COMENIUS-CAM. MIPIE har vært et 1-årig prosjekt der over 60 eksperter fra 27 land har deltatt:

Belgia (den flamsk- og fransktalende delen), Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Slovenia, Spania, Storbritannia (England, Skottland, Wales), Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, Østerrike.

Det overordnede formålet med MIPIE-prosjektet har vært å bygge på eksisterende arbeid på nasjonalt og europeisk nivå og – ved hjelp av informasjonen som ble samlet inn fra landene i løpet av prosjektet – utforme en plan for videre datainnsamling på nasjonalt og europeisk nivå som kan brukes til å kartlegge innføringen av retningslinjer for inkluderende opplæring.

Spesifikke prosjektmål har vært å samarbeide med myndigheter fra 27 europeiske land for å:

- utarbeide en logisk begrunnelse for hvilken informasjon som må gjøres tilgjengelig for myndighetene;
- kartlegge hvilken informasjon som allerede finnes;
- finne hullene i informasjonen som foreligger;
- legge frem detaljerte forslag til hvordan den nødvendige informasjonen kan samles inn for nasjonal kartlegging i landene og for komparativt arbeid på europeisk nivå.

Det ble arrangert to konferanser i løpet av prosjektet – i Brussel i desember 2010 og i Budapest i mars 2011. Begge ble arrangert i samarbeid med landenes utdanningsdepartementer, og begge hadde tydelige mål for utviklingen av de endelige prosjektresultatene, inkludert de endelige prosjektanbefalingene.

Hele prosjektrapporten, de to konferanserapportene, en sammenligning av alle landenes datainnsamling, samt alt prosjektmateriale kan lastes ned fra:

<http://www.european-agency.org/agency-projects/mipie>



© European Agency for Development in Special Needs Education 2011