



LOVGIVNINGSMÆSSIGE DEFINITIONER OMKRING ELEVER OG STUDERENDES BEHOV

POLITISK RESUMÉ

Arbejdet i Europæisk Agentur for Inklusion og Specialundervisning (agenturet) støtter udviklingen af inkluderende undervisningssystemer for at sikre alle elever og studerendes ret til inkluderende og retfærdige undervisningsmuligheder (**Europæisk Agentur, 2016**).

Agenturets arbejde anerkender, at hver elev og studerende har deres egne unikke oplevelser af diskrimination og/eller uddannelsesbarrierer. Alle aspekter af agenturets arbejde har til formål at tage hensyn til alt, hvad der kan marginalisere elever og studerende og øge deres risiko for eksklusion (**Europæisk Agentur, 2021a**).

I overensstemmelse med denne forpligtelse har de **lovgivningsmæssige definitioner vedrørende elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion**, fokuseret på at indsamle og analysere information om juridiske definitioner og beskrivelser, der anvendes i agenturets medlemslande. Der var særligt fokus på lovgivningsmæssige definitioner og beskrivelser omkring en bred vision om inkluderende undervisning for **alle elever og studerende**.

Specifikt undersøgte denne aktivitet, hvordan agenturets medlemslande juridisk definerer og beskriver elever og studerendes behov med hensyn til at betragte dem som grupper af **elever og studerende med særlige behov** eller **elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion**. Den overvejede også, hvordan **lovgivning til bekæmpelse af diskrimination** og **lovgivning for inkluderende undervisning** definerer og/eller beskriver elever og studerendes behov, og undersøgte begrebet **intersektionalitet**.

Der blev indsamlet evidens fra 35 af agenturets medlemslande.

For mere information henvises der til den fulde rapport, *Legislative Definitions around Learners' Needs: A snapshot of European country approaches [Lovgivningsmæssige definitioner omkring elever og studerendes behov: Et øjebliksbillede af europæiske landes fremgangsmåder]* (**Europæisk Agentur, 2022a**) og **webområdet med lovgivningsmæssige definitioner**.

Forskellige fremgangsmåder til at imødekomme elever og studerendes behov i inkluderende undervisningssystemer

Siden agenturets oprettelse i 1996 er der sket vigtige begrebsmæssige ændringer i landenes tankegang bag og politiske prioriteter for inkluderende undervisning (**Europæisk Agentur, 2022b**). På tværs af de europæiske lande har debatten om udvikling af uddannelsessystemer, der er retfærdige for alle elever og studerende, bevæget sig fra "**integration**" (almen undervisning for elever og studerende med særlige undervisningsmæssige behov) til "**inklusion**" (mere fokuseret på "undervisningsmuligheder" for alle elever og studerende) til den mere aktuelle og bredere forståelse af **inkluderende undervisning** som en retfærdig uddannelse af høj kvalitet for alle elever og studerende (ibid.).

Overgangen fra en kategorisk fremgangsmåde, der understøttes af en medicinsk model inden for specialundervisning, mod et mere normativt syn med fokus på alle elever og studerendes rettigheder uanset deres omstændigheder kræver en ændring i undervisningsmæssig tankegang og kultur. I et uddannelsessystem, der sigter mod at være retfærdigt for alle elever og studerende, skal fokus på elevkategorier og individuel støtte (**kategorisk fremgangsmåde**) ændres til et fokus på at øge skolernes kapacitet til at reagere på alle elever og studerendes forskellige behov (**rettighedsbaseret fremgangsmåde**) (ibid.).

Udviklingen i tankegangen omkring inkluderende undervisning som en tilgang til uddannelse af høj kvalitet for **alle elever og studerende (Europæisk Agentur, 2021b)** førte til drøftelser om nødvendigheden af at identificere elevernes og de studerendes behov uden at anvende kategorier (navnlig kategorier baseret på medicinske modeller eller underskudsmodeller). Alle lande står i øjeblikket over for problemet med at udforme deres lovgivning og politikker, så de klart sigter mod at sikre fuld deltagelse af og øget præstation for alle elever og studerende, samtidig med at man undgår at kategorisere enkeltpersoner eller grupper af elever og studerende. Dilemmaet om, hvorvidt der skal anvendes forskellige kategorier, er tydeligt i landenes lovgivning og politiske dokumenter, gennemførelsesstrategier og -planer og i deres overvågnings- og dataindsamlingsaktiviteter.

I denne aktivitet forstås udtrykket "**elever og studerendes behov**" som en måde til at fremhæve et krav om undervisningstilbud og/eller -støtte uden at anvende en kategori baseret på en ekstern faktor, der på en eller anden måde beskriver eller påvirker en enkeltperson eller en gruppe af elever og studerende. Anvendelse af det ikke-kategoriske udtryk "elever og studerendes behov" ville være en **ideel** fremgangsmåde, som landene kunne benytte til, og er i overensstemmelse med agenturets holdning til inkluderende undervisningssystemer (**Europæisk Agentur, 2022c**).

Virkeligheden – som det fremgår af en analyse af landenes lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikker omkring elever og studerendes behov – viser tydeligt, at lovgivning og politiske dokumenter beskriver elever og studerendes behov med mindre fokus på elever og studerendes krav til tilbud og støtte og mere på eksternt genererede kategorier, der identificerer grupper af elevkarakteristika. Denne aktivitet anvender udtrykkene "**kategorier af grupper af elever og studerende**" og "**grupper af elever og studerende**". De henviser til de grupper af elever og studerende, der er identificeret igennem analysen udført i denne aktivitet.

Oversigten over resultaterne nedenfor viser antallet af lande, som informationen gælder for, ud af i alt 35.

Lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikker vedrørende elever og studerende med særlige behov

I politikker og lovgivning, der omhandler elever og studerende med særlige behov, anvender de fleste lande (32) kategorien **elever og studerende med handicap, særlige behov og indlæringsvanskeligheder**. Nogle lande henviser til **socio-emotionelle vanskeligheder** (14), **nationale minoriteter og kulturel mangfoldighed** (8) eller **socio-økonomisk udsat baggrund** (7). Kun få lande inkluderer kategorier, der henvender sig til elever og studerende, som er **migranter, flygtninge og nyankomne** (5), har **aldersrelaterede problemer** (4), har **krise- eller traumeoplevelser** (2), er **uden uddannelse** (2), udviser **kriminell adfærd** (2) eller **bor i fjerntliggende områder, landdistrikter eller udsatte områder** (1).

I de fleste lande har lovgivning og politikker vedrørende særlige behov en kategorisk fremgangsmåde, understøttet af en medicinsk model, til kategorisering af elever og studerendes behov.

Lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikker vedrørende elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion

I politikker og lovgivning, der omhandler elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion, anvender de fleste lande kategorierne **elever og studerende med handicap, særlige behov og indlæringsvanskeligheder** (24) eller **socio-økonomisk udsat baggrund** (23). Nogle lande henviser til **nationale minoriteter og kulturel mangfoldighed** (16), **migranter, flygtninge og nyankomne** (16) eller **uden uddannelse** (9). Kun få lande har kategorier, der omhandler **krise- eller traumeoplevelser** (6), **aldersrelaterede problemer** (4), **afhængighed og stofmisbrug** (4), **bor i fjerntliggende områder, landdistrikter eller udsatte områder** (4) eller **socio-emotionelle vanskeligheder** (4).

Selv om disse præsenteres som særskilte kategorier af elever og studerendes behov, erkender agenturet, at disse forskellige grupper på individuelt plan sandsynligvis vil overlape hinanden.

Fremgangsmåden med kategorisering af grupper af elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion, er lige så udbredt som den rettighedsbaserede fremgangsmåde, der fokuserer på forholdene for elever og studerende med socio-økonomisk udsatte baggrunde. Dette viser, at landene bruger kategoriske fremgangsmåder (grupper), men der er en bevægelse væk fra en rent medicinsk model (kategorier omkring handicap og særlige undervisningsmæssige behov), når man betragter elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion.

Lovgivning til bekæmpelse af diskrimination

Lovgivningen til bekæmpelse af diskrimination i agenturets medlemslande fokuserer primært på elever og studerende med **handicap, særlige behov og indlæringsvanskeligheder** (22), **nationale minoriteter og kulturel mangfoldighed** (20) og **køn, kønsidentitet, LGBTQI+ (lesbisk, bøsse, biseksuel, transkønnet, queer, interkønnet) eller kønsrelaterede problemer** (16).

Færre lande fremlagde data om lovgivning til bekæmpelse af diskrimination, selv om de fleste har sådanne love. Alle agenturets medlemslande har ratificeret konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) og konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD). De fleste medlemslande har underskrevet den valgfrie protokol til CRPD, som etablerer en individuel klagemekanisme for dem, der føler, at deres rettigheder i henhold til CRPD er blevet nægtet.

Der findes lovgivning og politikker til bekæmpelse af diskrimination i alle agenturets medlemslande, hvilket tyder på, at alle lande generelt er forpligtet til en rettighedsbaseret fremgangsmåde. Det er uklart, hvor stærkt lovgivningen til bekæmpelse af diskrimination betragtes inden for uddannelsesområdet.

Lovgivning eller politikker for inkluderende undervisning

En selvsvurdering foretaget af agenturets medlemslande viser, at lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne for inkluderende undervisning er næsten ligeligt fordelt mellem **specifikke grupper af elever og studerende, alle elever og studerende eller både alle elever og studerende og specifikke grupper af elever og studerende**.

En analyse af terminologien i den fremlagte dokumentation viser, at 18 lande medtager terminologi omkring inkluderende undervisning, f.eks. **alle elever og studerende, lige muligheder** eller **mangfoldighed**, i deres lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne.

Færre lande (12) nævner specifikke grupper af elever og studerende i deres lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne for inkluderende undervisning. For dem, der gør det, er de mest almindeligt nævnte **elever og studerende med handicap, særlige behov og indlæringsvanskeligheder**.

På tværs af og inden for lande omfatter lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne omkring inkluderende undervisning både en kategorisk og en rettighedsbaseret fremgangsmåde. Nogle lande kategoriserer ikke specifikke grupper af elever og studerende i deres definitioner af inkluderende undervisning.

Lovgivning eller politikker, der tager højde for spørgsmål omkring intersektionalitet

Dataindsamlingen på dette område undersøgte, om lovgivning eller politikker overhovedet nævner intersektionalitet. Kun seks lande erklærede, at deres lovgivning eller politikker henviser til intersektionalitet. Selv om fem af de seks lande gav detaljer og referencer, var det ikke nok information til at identificere noget lands overordnede fremgangsmåde.

Få lande nævner intersektionalitet i deres lovgivning eller politikker. Dette kan tyde på, at det stadig er et relativt nyt koncept, der diskuteres i forskellige lande, men som endnu ikke fremgår af lovgivning eller politikker.

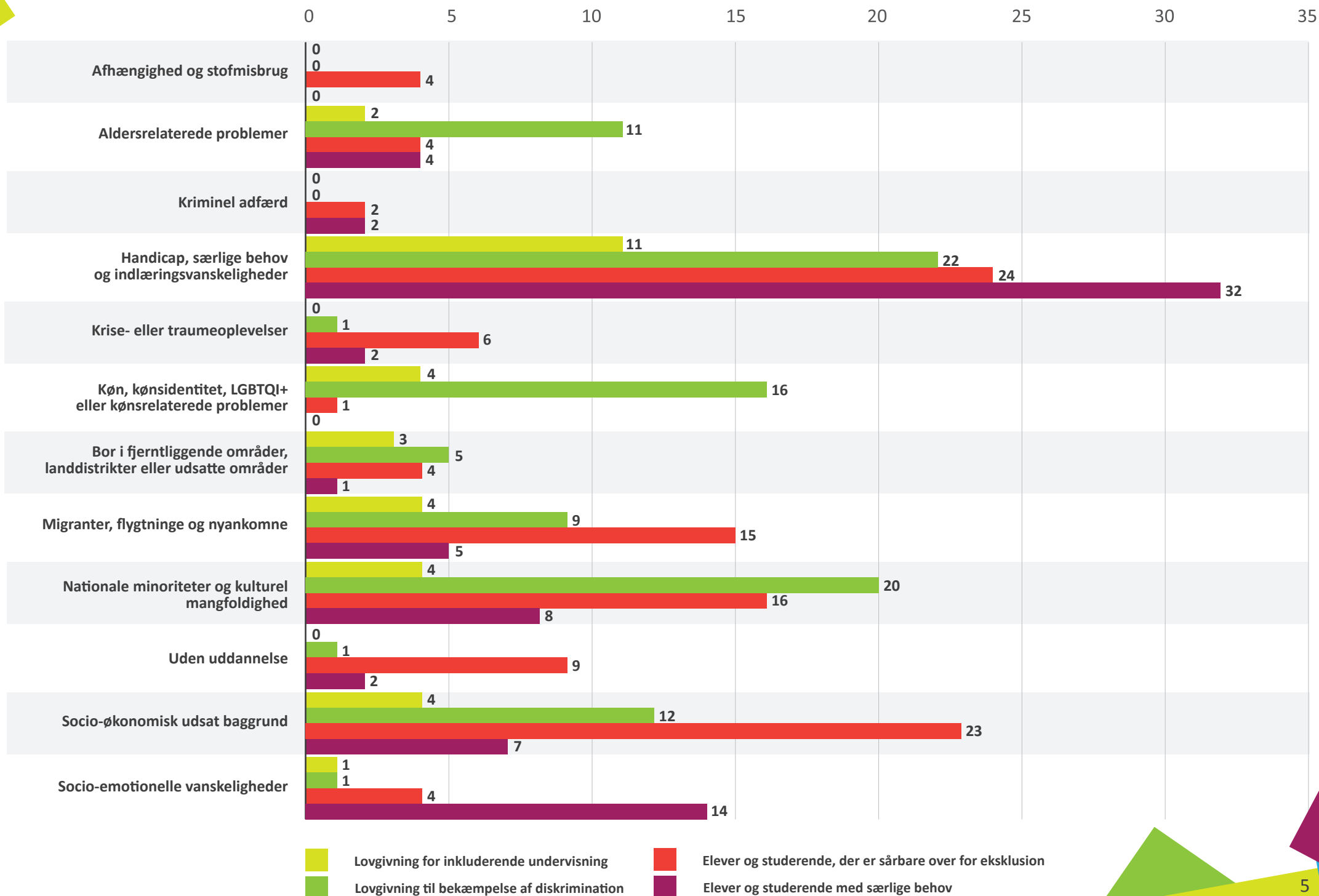
Et øjebliksbillede af lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne omkring elever og studerendes behov på tværs af europæiske lande

Denne aktivitet giver kun et øjebliksbillede af, hvor agenturets medlemslande i øjeblikket står i deres lovgivningsmæssige tilgang til grupper af elever og studerende og risikofaktorer, der kan påvirke undervisningsmulighederne. Det er derfor ikke muligt at kommentere "tendenser" i fremgangsmåderne. Der er dog nogle fællestræk på tværs af landene, som er relevante for agenturets fremtidige aktiviteter med medlemslandene.

Følgende søjlediagram opsummerer analyseresultaterne ovenfor. Det viser, hvor mange lande der har identificeret eller beskrevet grupper af elever og studerende i deres lovgivning eller politikker omkring elever og studerende med særlige behov og elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion, samt i lovgivning til bekæmpelse af diskrimination og lovgivning/politikker for inkluderende undervisning.



Antallet af lande, hvor grupper af elever og studerende blev identificeret eller beskrevet inden for forskellige områder af lovgivning og politik



Hovedbudskaber

På baggrund af aktivitetsresultaterne er følgende hovedbudskaber i forbindelse med lovgivningsmæssige definitioner eller beskrivelser i politikkerne omkring elever og studerendes behov på tværs af europæiske lande blevet identificeret:

- De fleste lande bruger stadig en **kategorisk fremgangsmåde**, der anser elever og studerende for at have underskud, der kræver kompenserende foranstaltninger i tilbuddet. Samtidig opbygger landene deres uddannelsessystemers kapacitet til at håndtere og omfatte alle elever og studerende.
- Landene bevæger sig væk fra kategoriske fremgangsmåder understøttet af medicinske modeller og hen imod andre typer kategoriske fremgangsmåder, der tager hensyn til bredere sociale faktorer eller faktorer, der afhænger af ydre omstændigheder.
- Inkluderende undervisning fortolkes ofte som specifikt rettet mod elever og studerende med handicap og/eller særlige behov i stedet for at tage højde for **alle elever og studerende** med alle deres forskellige og individuelle behov ved at identificere og fjerne uddannelsesbarrierer. Disse kan omfatte de potentielle juridiske barrierer, der ikke adresserer diskrimination og sikrer alle elever og studerendes fulde deltagelse som beskrevet i internationale konventioner.
- Fokus på elever og studerendes behov generelt og ikke på kategorisering af grupper af elever og studerende ville være et tegn på et skridt i retning af en **rettighedsbaseret fremgangsmåde**.

Politiske og praksisorienterede aktiviteter inden for inkluderende undervisning, der anvender kategorisering og terminologi knyttet til særlige behov, som understøttes af en medicinsk tilgang, med separate foranstaltninger for forskellige grupper, er ikke i overensstemmelse med den rettighedsbaserede fremgangsmåde til inkluderende undervisningssystemer, der fokuserer på barriererne i systemet (**Europæisk Agentur, 2022b**).

Terminologi knyttet til særlige undervisningsmæssige behov, der understøttes af en medicinsk tilgang, fremmer potentielt en kategorisk fremgangsmåde til opdeling af elever. Alternativet er at fokusere på karakteristika ved inkluderende undervisningssystemer, der opbygger kapacitet til mere effektivt at sikre, at alle elever og studerendes ret til inkluderende undervisning opfyldes.

Udtrykket "**elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion**" dækker den bredeste vifte af forskellige grupper af elever og studerende og alle de faktorer, der kan påvirke deres undervisningsmuligheder negativt. Det indkapsler den brede vision og rettighedsbaserede fremgangsmåde til at inkludere alle elever og studerende i inkluderende undervisning.

Anvendelsen af udtrykket "**elever og studerende, der er sårbare over for eksklusion**" som fokus for alle aktiviteter sammen med agenturets medlemslande vil støtte udviklingen af politikker i retning af en bred vision om inklusion understøttet af en rettighedsbaseret fremgangsmåde. Dette er i tråd med agenturets holdning til inkluderende undervisningssystemer.