



# LOVGIVENDE DEFINISJONER RUNDT ELEVERS BEHOV

## SAMMENDRAG

Arbeidet til European Agency for Special Needs and Inclusive Education (Agency) støtter utviklingen av inkluderende utdanningssystemer for å sikre at **enhver** elevs har rett til inkluderende og rettferdige utdanningsmuligheter (**European Agency, 2016**).

Agencys arbeid anerkjenner at alle elever har egne, unike erfaringer med diskriminering og / eller lærevansker. Alle deler av Agencys arbeid har som målsetting å inkludere alle mulige variabler som kan marginalisere elever og øke risikoen for utenforskap (**European Agency, 2021a**).

I henhold til denne forpliktelsen har aktiviteten **Lovgivende definisjoner om elever som er sårbare for utenforskap** fokusert på å samle inn og analysere informasjon om juridiske definisjoner og beskrivelser som brukes i Agencys medlemsland. Det har var et særlig fokus på lovgivende definisjoner og beskrivelser rundt en omfattende visjon om inkluderende opplæring for **alle elever**.

Denne undersøkelsen så spesifikt på hvordan Agencys medlemsland definerer og beskriver elevenes behov juridisk når de betraktes som grupper av **elever med særskilte behov** eller **elever sårbare for utenforskap**. Den vurderte også hvordan **anti-diskrimineringslovgivning** og **lovgivning for inkluderende opplæring** definerer og/eller beskriver elevenes behov, og utforsket konseptet **interseksjonalitet**.

Materialet ble samlet inn fra 35 av Agencys medlemsland.

For mer informasjon, se hele rapporten *Legislative Definitions around Learners' Needs: A snapshot of European country approaches [Lovgivende definisjoner rundt elevers behov: Et øyeblikksbilde av europeiske lands tilnærminger]* (**European Agency, 2022a**), og **nettområdet om lovgivende definisjoner**.

## Ulike tilnærminger til å imøtekomme elevers behov i inkluderende opplæringsystemer

Siden Agency ble grunnlagt i 1996, har det vært sentrale konseptuelle endringer i landenes tanker om og politiske prioriteringer for inkluderende opplæring (**European Agency, 2022b**). I europeiske land har debatten om å utvikle opplæringsystemer som er rettferdige for alle elever, forandret seg fra '**integrering**' (inkludering i ordinær skole av elever med behov for spesialundervisning), til '**inkludering**' (mer fokus på 'læringsmuligheter' for alle elever), til den mer nåværende og bredere forståelsen av **inkluderende opplæring** som en rettferdig utdanning av høy kvalitet for alle elever (ibid.).

Overgangen fra en kategorisk tilnærming, støttet av en medisinsk modell innenfor spesialundervisning, mot et mer normativt syn, der fokuset er på rettighetene til alle elever uavhengig av omstendigheter, krever en endring i pedagogisk tenkning og kultur. I et opplæringsystem som har som målsetting å være rettferdig for alle elever, må fokuset på elevkategorier og individuell støtte (**kategorisk tilnærming**) endres til fokus på å øke skolens kapasitet til å tilrettelegge for alle elevers mangfoldige behov (**rettighetsbasert tilnærming**) (ibid.).

Utvikling innenfor ideen om inkluderende opplæring som en tilnærming til utdanning av høy kvalitet for **alle elever (European Agency, 2021b)** førte til diskusjoner rundt nødvendigheten av å forstå elevens behov bruk av merkelapper (spesielt merkelapper basert på medisinske eller mangelfulle modeller). Alle land står nå overfor problemet med å utforme lovgivningen og politikken sin slik at de har tydelige mål om å sikre full deltakelse og å øke prestasjonene til alle elever, samtidig som de unngår sette merkelapper på enkeltpersoner eller grupper av elever. Dilemmaet om hvorvidt ulike merkelapper skal brukes eller ikke er tydelig i landenes lovgivning og politiske dokumenter, gjennomføringsstrategier og planer, og i deres overvåkings- og datainnsamlingsaktiviteter.

I dette dokumentet forstås begrepet '**elevers behov**' som en måte å fremheve et krav om pedagogisk tilbud og / eller støtte uten å bruke en merkelapp basert på en ekstern faktor som på noen måte beskriver eller påvirker et individ eller en gruppe elever. Å bruke det ikke-kategoriske begrepet 'elevers behov' vil være en **ideell** tilnærming landene kan ta, og er i tråd med Agencys standpunkt til inkluderende opplæringsystemer (**European Agency, 2022c**).

I **realiteten** – som kommer frem i analyse av landenes lovgivende definisjoner eller beskrivelser i politikk rundt elevers behov – indikerer tydelig at lovgivning og politiske dokumenter beskriver elevenes behov med mindre fokus på elevenes krav til omsorg og støtte, og mer på eksternt genererte merkelapper som identifiserer grupperinger av elevenes egenskaper. Denne aktiviteten bruker begrepene '**kategorier av elevgrupper**' og '**elevgrupper**'. Disse refererer til elevgruppene identifisert gjennom analysen utført i denne aktiviteten.

Sammendraget av resultatene nedenfor viser hvor mange land informasjonen gjelder for ut av 35 totalt.

### **Lovgivende definisjoner eller beskrivelser i politikk relatert til elever med særskilte behov**

I politikk og lovgivning som omhandler elever med særskilte behov bruker de fleste land (32) merkelappen **elever med funksjonsnedsettelse, særskilte behov og lærevansker**. Noen land refererer til **sosio-emosjonelle vansker** (14), **nasjonale minoriteter og kulturelt mangfold** (8) eller **sosio-økonomisk vanskeligstilt bakgrunn** (7). Kun noen få land inkluderer kategorier som omhandler elever som er **migranter, flyktinger og nyankomne** (5), har **aldersrelaterte problemer** (4), har **opplevelser med krise eller traumer** (2), er **utenfor utdanning** (2), viser **kriminell eller ulovlig atferd** (2) eller **bor i avsidesliggende, landlige eller vanskeligstilte områder** (1).

I de fleste land bruker lovgivning og politikk som omhandler særskilte behov en kategorisk tilnærming som støtter seg på en medisinsk modell for å sette merkelapper på elevenes behov.

## Lovgivende definisjoner eller beskrivelser i politikk relatert til elever som er sårbare for utenforskap

I politikk og lovgivning som omhandler elever som er sårbare for utenforskap, bruker de fleste land **elever med funksjonsnedsettelse, særskilte behov og lærevansker** (24) eller **sosioøkonomisk vanskeligstilt bakgrunn** (23). Noen land refererer til **nasjonale minoriteter og kulturelt mangfold** (16), **migranter, flyktninger og nyankomne** (16) eller **utenfor utdanning** (9). Bare noen få land inkluderer kategorier som omhandler **opplevelser med krise eller traumer** (6), **aldersrelaterte problemer** (4), **avhengighet og rusmisbruk** (4), **bosatt i avsidesliggende, landlige eller vanskeligstilte områder** (4) eller **sosio-emosjonelle vansker** (4).

Selv om disse er presentert som distinkte kategorier for elevenes behov, erkjenner Agency at disse forskjellige gruppene på individnivå er sannsynlige til å overlape hverandre.

Den kategoriske tilnærmingen til å sette merkelapper på grupper av elever sårbare for utenforskap, er like utbredt som den rettighetsbaserte tilnærmingen, som fokuserer på omstendighetene til elever med sosio-økonomisk vanskeligstilt bakgrunn. Dette viser at land bruker kategoriske tilnærminger (grupper), men det er en bevegelse bort fra en rent medisinsk modell (kategorier sentrert rundt funksjonshemninger og behov for spesialundervisning) når det gjelder elever som er sårbare for utenforskap.

## Anti-diskrimineringslovverk

Anti-diskrimineringslovgivning i Agencys medlemsland fokuserer hovedsakelig på elever med **funksjonsnedsettelse, særskilte behov og lærevansker** (22), **nasjonale minoriteter og kulturelt mangfold** (20) og **kjønn, kjønnsidentitet, LHBTQI+ (lesbisk, homofil, bifil, transkjønnet, skeiv/ubestemt, intersex) eller kjønnsrelaterte problemstillinger** (16).

Færre land har fremlagt data om anti-diskrimineringslovverk, selv om de fleste har denne typen lovverk på plass. Alle Agencys medlemsland har ratifisert Barnekonvensjonen og Konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (**CRPD**). De fleste medlemslandene har undertegnet den fakultative protokollen til CRPD, som etablerer en individuell klagemekanisme for de som føler at deres rettigheter under CRPD har blitt krenket.

Anti-diskrimineringslovverk og politikk er til stedet i alle Agencys medlemsland, som generelt sett tyder på at alle landene er forpliktet til en rettighetsbasert tilnærming. Det er uklart hvor mye tyngde anti-diskrimineringslovverk har innenfor utdanningsfeltet.

## Lovgivning eller politikk for inkluderende opplæring

En egen vurdering av Agencys medlemsland indikerer at lovgivende definisjoner eller beskrivelser i politikken for inkluderende opplæring er nesten likt fordelt mellom omhandling av **bestemte elevgrupper, alle elever** eller **både alle elever og bestemte elevgrupper**.

Analyse av terminologien i de gitte opplysningene viser at 18 land inkluderer terminologi basert på inkluderende opplæring, for eksempel **alle elever, like muligheter** eller **mangfold**, i sine lovgivende definisjoner eller beskrivelser innenfor politikk.

Færre land (12) nevner bestemte elevgrupper i sine lovgivende definisjoner eller beskrivelser innenfor politikk for inkluderende opplæring. For de som gjør det er den mest nevnte **elever med funksjonsnedsettelse, særskilte behov og lærevansker**.

På tvers av og innenfor land inkluderer lovgivende definisjoner eller beskrivelser innenfor politikk som omhandler inkluderende opplæring både en kategorisk og en rettighetsbasert tilnærming. Noen land setter ikke merkelapper på bestemte elevgrupper i sine definisjoner av inkluderende opplæring.

## Loggivning eller politikk som ser på problemstillinger rundt interseksjonalitet

Datainnsamlingen på dette området undersøkte om lovgivning eller politikk i det hele tatt nevner interseksjonalitet. Bare seks land uttalte at deres lovgivning eller politikk refererer til interseksjonalitet. Selv om fem av de seks landene oppga detaljer og referanser, var det ikke nok informasjon til å identifisere noe lands generelle tilnærming.

Få land nevner interseksjonalitet innenfor lovgivning eller politikk. Det er mulig dette indikerer at dette fortsatt er et relativt nytt konsept som diskuteres innenfor forskjellige land, men som ikke er til stede i lovgivning eller politikk enda.

## Et øyeblikksbilde av lovgivende definisjoner eller beskrivelser innenfor politikken rundt elevenes behov på tvers av europeiske land

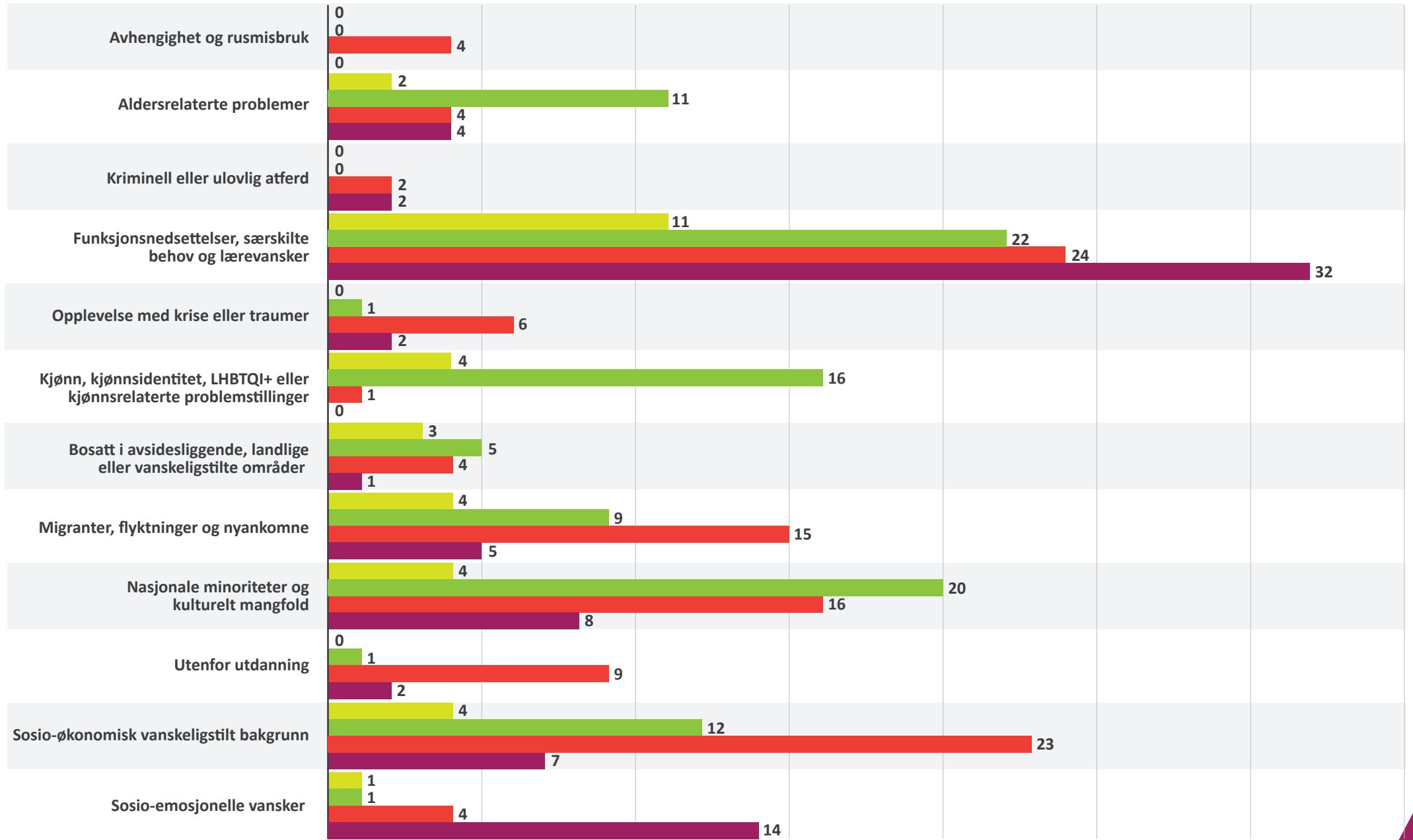
Denne aktiviteten gir kun et øyeblikksbilde av hvor Agencys medlemsland nå står i lovgivningens tilnærming til elevgrupper og risikofaktorer som kan påvirke læringsmuligheter. Derfor er det ikke mulig å kommentere «trender» i tilnærminger. Likevel er det noen fellestrekk på tvers av land som er relevante for Agencys fremtidige aktiviteter med medlemslandene.

Følgende søylediagram oppsummerer analyseresultatene som er presentert ovenfor. Den viser hvor mange land som har identifisert eller beskrevet elevgrupper i sin lovgivning eller politikk omkring elever med særskilte behov og elever som er sårbare for utenforskap, samt i anti-diskrimineringslovverk og lovgivning/politikk for inkluderende opplæring.



# Antall land der elevgrupper ble identifisert eller beskrevet i ulike områder i lovgivning og politikk

0 5 10 15 20 25 30 35



■ Lovgivning for inkluderende opplæring
 ■ Elever sårbare for utenforskap  
■ Anti-diskrimineringslovverk
 ■ Elever med særskilte behov

# Hovedbudskaper

Basert på funnene er følgende hovedbudskap i forhold til lovgivende definisjoner eller beskrivelser i politikk rundt elevers behov på tvers av europeiske land identifisert:

- De fleste land bruker fortsatt en **kategorisk tilnærming** som anser elever for å ha mangler som krever kompensierende tiltak i utdanningstilbudet. Samtidig er land i gang med å bygge opp utdanningssystemets kapasitet til å adressere og omfavne alle elever.
- Land beveger seg bort fra kategoriske tilnærminger støttet av medisinske modeller, i retning andre typer kategoriske tilnærminger som vurderer større sosiale eller omstendelige faktorer.
- Inkluderende opplæring blir ofte tolket som spesielt rettet mot elever med funksjonsnedsettelse og/eller særskilte behov, i stedet for å tilrettelegges for **alle elever**, med deres mangfoldige og individuelle behov, ved å identifisere og fjerne lærevansker. Disse kan omfatte potensielle hindringer med det juridiske som ikke er i stand til å takle diskriminering og sikre alle elevers fulle deltakelse som beskrevet i internasjonale konvensjoner.
- Et fokus på elevenes behov generelt, og ikke kategorisering av elevgrupper, vil vise bevegelse i retning en **rettighetsbasert tilnærming**.

Inkluderende utdanningspolitikk og praksisaktiviteter som bruker merkelapper og terminologi knyttet til særskilte behov støttet av en medisinsk tilnærming, med forskjellige tilbud til ulike grupper, er ikke i tråd med den rettighetsbaserte tilnærmingen til inkluderende opplæringssystemer som fokuserer på hindringene innenfor systemet (**European Agency, 2022b**).

Terminologi knyttet til behov for spesialundervisning som støttes av en medisinsk tilnærming, kan potensielt fremme en kategorisk tilnærming til å sette merkelapper på elever. Alternativet er å fokusere på kjennetegn ved inkluderende opplæringssystemer som utvikler kapasiteten til å mer effektivt sikre at alle elevers rettigheter til inkluderende opplæring imøtekommes.

Begrepet '**elever som er sårbare for utenforskap**' dekker det bredeste spekteret av forskjellige elevgrupper og alle faktorene som kan ha en negativ utvikling på læringsmulighetene deres. Den omfatter den brede visjonen og rettighetsbaserte tilnærmingen om å inkludere alle elever i inkluderende opplæring.

Bruk av begrepet '**elever som er sårbare for utenforskap**' som fokuset i alle aktiviteter med Agencys medlemsland, vil det støtte politikkutvikling mot en bred visjon om inkludering støttet av en rettighetsbasert tilnærming. Dette er i tråd med Agencys stilling til inkluderende opplæringssystemer.