



JURIDISKA DEFINITIONER KRING ELEVERS BEHOV

KORTFATTAD POLICY

Genom sitt arbete vill European Agency for Special Needs and Inclusive Education (European Agency) hjälpa till att skapa inkluderande utbildningssystem där **alla** elever har rättvisa möjlighet att delta i inkluderande undervisning (**European Agency, 2016**).

I European Agencys arbete utgår man ifrån att varje enskild elev har sina egna unika erfarenheter av diskriminering och/eller hinder för lärande, och hänsyn tas till allt som kan marginalisera elever och öka deras risk att hamna utanför (**European Agency, 2021a**).

I enlighet med denna föresats har arbetet med **juridiska definitioner kring elever som löper risk att hamna utanför** handlat om att samla in och analysera information om juridiska definitioner och beskrivningar som används i European Agencys medlemsländer. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt juridiska definitioner och beskrivningar som rör en vidare föreställning om inkluderande undervisning för **alla elever**.

Man tittade på hur man i European Agencys medlemsländer juridiskt definierar och beskriver elevers behov när det gäller att se dem som en grupp av **elever i behov av särskilt stöd** eller **elever som löper risk att hamna utanför**. Man undersökte även hur elevers behov definieras och/eller beskrivs i **antidiskrimineringslagstiftning** och **lagstiftning om inkluderande undervisning**, och till sist undersöktes begreppet **intersektionalitet**.

Underlag samlades in från 35 av European Agencys medlemsländer.

Mer information finns i den fullständiga rapporten *Legislative Definitions around Learners' Needs: A snapshot of European country approaches [juridiska definitioner kring elevers behov: en ögonblicksbild av olika europeiska länders synsätt]* (**European Agency, 2022a**) och på **webbsidan om juridiska definitioner**.

Olika sätt att hantera elevers behov i inkluderande utbildningssystem

Sedan European Agency grundades 1996 har det skett väsentliga förändringar i hur man ser på inkluderande undervisning i olika länder, liksom i vilka policyprioriteringar som görs på området (**European Agency, 2022b**). I alla europeiska länder har debatten om att skapa utbildningssystem som är rättvisa för alla elever gått från **integrering** (att elever i behov av särskilt stöd får delta i den ordinarie utbildningen) till **inkludering** (med mer fokus på möjligheter till lärande för alla elever) och till den mer tidsenliga och omfattande uppfattningen om **inkluderande undervisning** som rättvis och kvalitetssäkrad utbildning för alla elever (ibid.).

För att man ska kunna gå från ett system där man kategoriserar elever på medicinska grunder inom specialpedagogisk undervisning till ett system där man utgår från att alla elever har rätt till likvärdig utbildning oavsett förutsättningar krävs en förändring i tanke- och synsätt kring utbildning. Om ett utbildningssystem ska vara rättvist för alla elever måste fokus gå från att ligga på elevkategorier och individuellt stöd (en **kategoribaserad strategi**) till att ligga på att öka skolans förmåga att tillgodose alla elevers mångskiftande behov (en **rättighetsbaserad strategi**) (ibid.).

Förändringar i hur man tänker kring inkluderande undervisning som ett sätt att åstadkomma kvalitetssäkrad utbildning för **alla elever (European Agency, 2021b)** ledde till diskussioner om hur man kunde fastställa elevers behov utan att kategorisera dem (särskilt i kategorier med utgångspunkt i diagnoser och bristtänkande). Alla länder står i dag inför problemet hur de ska utforma sin lagstiftning och policy så att alla elevers fulla deltagande och måluppfyllelse säkerställs samtidigt som man undviker att kategorisera enskilda elever eller grupper av elever. Dilemmat om hur huruvida man ska använda olika kategoriseringar eller inte framträder tydligt i ländernas lagstiftning, styrdokument, genomförandestrategier och implementeringsplaner, liksom i deras uppföljnings- och datainsamlingsarbete.

I detta arbete tolkas begreppet **elevers behov** som ett sätt att lyfta fram behov av åtgärder och/eller stöd i skolan utan att sätta en stämpel på eleverna utifrån en extern faktor som på något sätt beskriver eller påverkar en enskild elev eller grupp av elever. Det **bästa** vore om länderna kunde använda det icke-kategoriserande begreppet *elevers behov*, vilket även går i linje med European Agencys ståndpunkt angående system för inkluderande undervisning (**European Agency, 2022c**).

Av den analys som gjorts av ländernas juridiska definitioner och beskrivningar i policy om elevers behov framgår dock tydligt att **verkligheten** ser annorlunda ut. När elevernas behovs beskrivs i lagstiftning och styrdokument ligger mindre fokus på elevernas behov av åtgärder och stöd och mer på att dela in eleverna i kategorier. I detta arbete används begreppen **elevgruppskategorier** och **elevgrupper**. Begreppen betecknar olika gruppindelningar av elever som gjorts genom analysen i detta arbete.

I sammanfattningen av resultaten nedan anges det antal länder av det sammanlagda antalet 35 som använder begreppet i fråga.

Juridiska definitioner eller beskrivningar i policy om elever i behov av särskilt stöd

I policy och lagstiftning om elever med behov av särskilt stöd använder de flesta länder (32) begreppen **elever med funktionsnedsättning, behov av särskilt stöd och inlärningssvårigheter**. I vissa länder omnämns **socioemotionella svårigheter** (14), **nationella minoriteter och kulturell mångfald** (8) och **socioekonomiskt missgynnad bakgrund** (7). I endast ett fåtal länder omnämns elever som är **migranter, flyktingar och nyanlända** (5), som har **åldersrelaterade problem** (4), som har **upplevt kriser eller trauma** (2), som är **utanför skolsystemet** (2), som har **begått brott** (2) eller som **bor i avlägsna områden, landsbygdsområden eller missgynnade områden** (1).

I de flesta länder karakteriseras lagstiftning och policy om särskilt stöd av ett kategori-baserat synsätt med utgångspunkt i diagnoser och kategorisering av elevers behov.

Juridiska definitioner eller beskrivningar i policy om elever som löper risk att hamna utanför

I policy och lagstiftning om elever som löper risk att hamna utanför används i de flesta länder begrepp som **elever med funktionsnedsättning, behov av särskilt stöd och inlärningssvårigheter** (24) eller **socioekonomiskt missgynnad bakgrund** (23). I vissa länder talar man om **nationella minoriteter och kulturell mångfald** (16), **migranter, flyktingar och nyanlända** (16) eller **utanför skolsystemet** (9). Endast i ett fåtal länder omnämns **upplevda kriser eller trauman** (6), **åldersrelaterade problem** (4), **beroende- och missbruksproblem** (4), **invånare i avlägsna områden, landsbygdsområden eller missgynnade områden** (4) eller **socioemotionella svårigheter** (4).

Dessa framställs som klart avdelade kategorier av elevbehov, men European Agency antar att de olika grupperna lär överlappa varandra på individnivå.

Den kategoribaserade strategin, där man delar in elever som löper risk att hamna utanför i grupper, är lika vanligt förekommande som den rättighetsbaserade strategin, där man fokuserar på de förutsättningar som elever från socioekonomiskt missgynnad bakgrund har. Detta visar att länder använder en kategoribaserad strategi (grupper) för elever som löper risk att hamna utanför men att man håller på att röra sig bort från en modell där man endast utgår från diagnoser (kategorisering utifrån funktionsnedsättningar och behov av särskilt stöd).

Antidiskrimineringslagstiftning

I European Agencys medlemsländer ligger fokus i antidiskrimineringslagstiftningen främst på elever med **funktionsnedsättningar, behov av särskilt stöd och inlärningssvårigheter** (22), **nationella minoriteter och kulturell mångfald** (20) och **könstillhörighet, könsidentitet, HBTQI+- (homosexuella, bisexuella, transpersoner, queera personer och personer med intersexpersoner) eller könsrelaterade frågor** (16).

Det var färre länder som uppgav uppgifter om sin antidiskrimineringslagstiftning, trots att de flesta länder har sådan lagstiftning. Alla European Agencys medlemsländer har ratificerat konventionen om barnets rättigheter och **konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**. De flesta av medlemsländerna har skrivit under det fakultativa protokollet till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, enligt vilket det ska vara möjligt för enskilda att anmäla om de anser att de rättigheter som de har enligt konventionen har kränkts.

I alla European Agencys medlemsländer finns lagstiftning och policy mot diskriminering, vilket innebär att alla länder borde tillämpa den rättighetsbaserade strategin. Det framgår inte i vilken utsträckning antidiskrimineringslagstiftningen används inom skola och utbildning.

Lagstiftning eller policy för inkluderande undervisning

Enligt den självbedömning som medlemsländerna i European Agency har gjort är de juridiska definitionerna eller beskrivningarna av inkluderande undervisning i policy nästan helt jämnt fördelade mellan att handla om **särskilda elevgrupper, alla elever och både alla elever och särskilda elevgrupper**.

Vid en analys av de begrepp som används i det underlag som lämnats in framkommer att 18 länder använder begrepp som relaterar till inkluderande undervisning, som **alla elever, lika möjligheter** eller **mångfald**, i sina juridiska definitioner eller beskrivningar i policy.

Ett antal färre länder (12) anger särskilda elevgrupper i sina juridiska definitioner eller beskrivningar i sin policy om inkluderande undervisning. Bland de som gör det är de grupper som anges i störst utsträckning **elever med funktionsnedsättning, behov av särskilt stöd och inlärningssvårigheter**.

I länderna återfinns både den kategoribaserade och den rättighetsbaserade strategin i de juridiska definitionerna och beskrivningarna i policy om inkluderande undervisning. I vissa länder kategoriseras inga särskilda elevgrupper i definitionerna av inkluderande undervisning.

Lagstiftning och policy där frågor om intersektionalitet tas upp

I datainsamlingen på detta område undersökte man huruvida intersektionalitet på något sätt omnämns i lagstiftning eller policy. Endast sex länder uppgav att intersektionalitet omnämns i deras lagstiftning eller policy. Trots att fem av de sex länderna uppgav utförliga uppgifter och hänvisningar fanns det inte tillräckligt med information för att kunna fastställa någon generell strategi för något av länderna.

Det är få länder som nämner intersektionalitet i sin lagstiftning eller policy. Det kan tyda på att detta fortfarande är ett relativt nytt begrepp som diskuteras i de olika länderna, men det framgår ännu inte av lagstiftning eller policy.

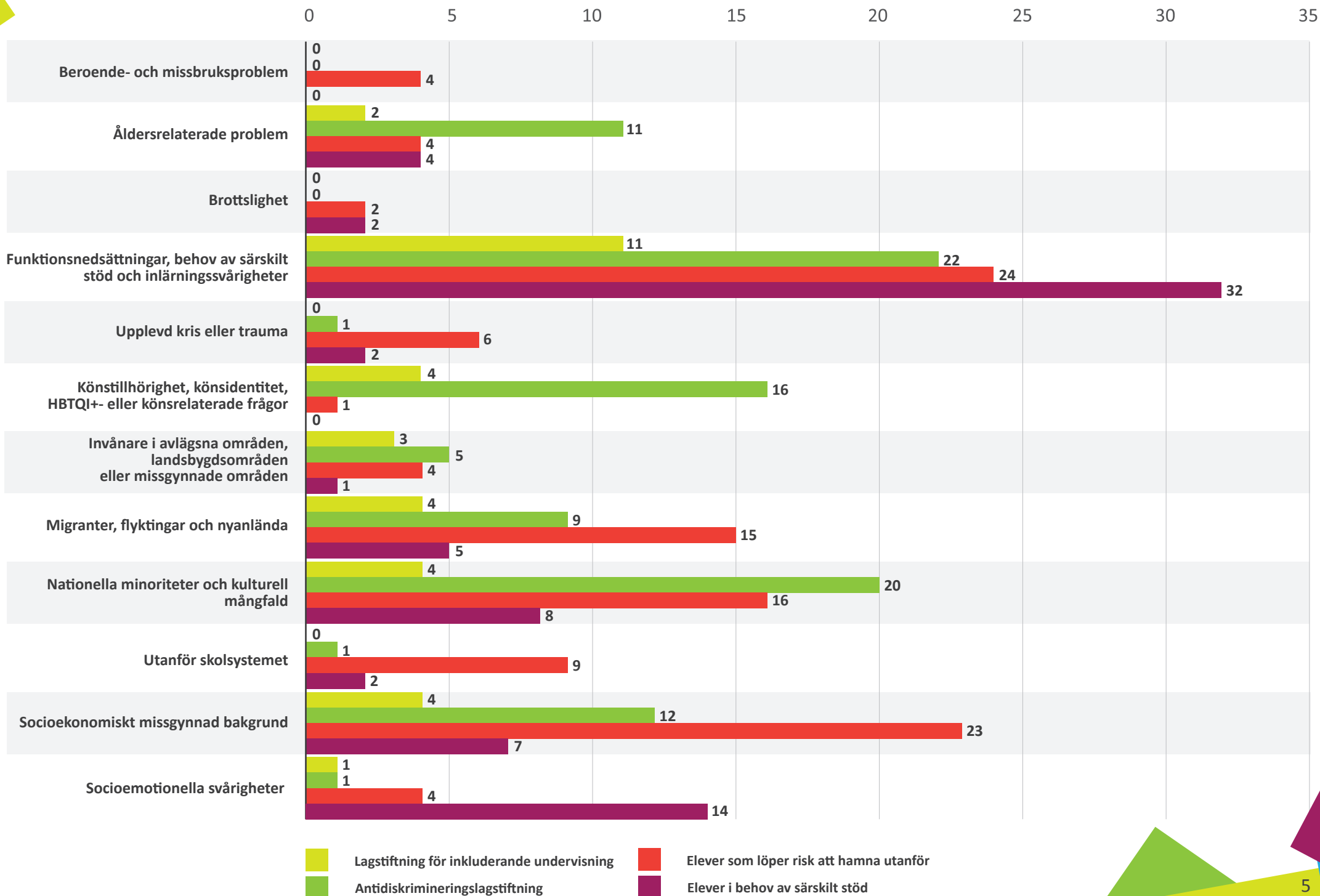
En ögonblicksbild av juridiska definitioner och beskrivningar i policy om elevers behov i olika europeiska länder

Här ges endast en ögonblicksbild av var European Agencys medlemsländer befinner sig när det gäller att i lagstiftningen omnämna elevgrupper och riskfaktorer som kan påverka möjligheterna till lärande. Det går därmed inte att säga något om trender i ländernas sätt att behandla olika grupper i lagstiftningen. Det finns dock vissa likheter mellan de olika länderna som är relevanta för European Agencys framtida arbete med medlemsländerna.

I stapeldiagrammet nedan sammanfattas de analysresultat som beskrivits ovan. Det visar hur många länder som omnämner eller beskriver elevgrupper i sin lagstiftning eller policy om elever med behov av särskilt stöd och elever som löper risk att hamna utanför, liksom i antidiskrimineringslagstiftning och lagstiftning och policy för inkluderande undervisning.



Stapeltdiagram som visar antalet länder där elevgrupper omnämns eller beskrivs i lagstiftning och policy på olika områden



Slutsatser

Utifrån vad som framkommit i detta arbete om juridiska definitioner och beskrivningar i policy om elevers behov i olika europeiska länder kan följande konstateras:

- I de flesta länder tillämpas en **kategoribaserad strategi**, där man ser brister hos elever som kräver kompensatoriska åtgärder i undervisningen. Samtidigt håller länderna på att bygga upp sina utbildningssystemens förmåga att omfatta och ta hand om alla elever.
- De håller på att gå över från en kategoribaserad strategi grundad på diagnoser mot andra typer av kategoribaserade strategier där man tar hänsyn till fler sociala faktorer och förutsättningar.
- Ofta ses inkluderande undervisning som särskilt riktad mot elever med funktionsnedsättning och/eller behov av särskilt stöd i stället för något som gynnar **alla elever** med alla deras olika, enskilda behov genom att man undersöker var det finns hinder för lärande och tar bort dessa hinder. Hinder kan finnas i lagstiftningen om den inte motverkar diskriminering och säkerställer alla elevers fulla deltagande i enlighet med internationella konventioner.
- Om det finns större fokus på elevers behov i allmänhet och inte på att dela in elever i grupper tyder det på att man håller på att gå över till en mer **rättighetsbaserad strategi**.

Om man i policy och praktik för inkluderande undervisning använder kategorisering och begrepp som antyder att behov av särskilt stöd beror på diagnoser och har separat undervisning för olika grupper går det inte i linje med det rättighetsbaserade synsättet på inkluderande utbildningssystem, där fokus ligger på hindren i systemet (**European Agency, 2022b**).

Begrepp som kopplar behov av särskilt stöd till diagnoser kan potentiellt främja en kategoribaserad strategi, där man sätter stämplor på elever. Alternativet är att fokusera på det som kännetecknar inkluderande utbildningssystem där man bygger upp förmågan att på ett mer ändamålsenligt sätt säkerställa att alla elevers rätt till inkluderande undervisning tillgodoses.

Begreppet **elever som löper risk att hamna utanför** omfattar flest grupper av elever och alla de faktorer som kan ha negativ inverkan på deras möjligheter till lärande. Det begreppet omfattar den rättighetsbaserade strategin och den vidare föreställningen om att alla elever ska få inkluderande undervisning.

Genom att använda begreppet **elever som löper risk att hamna utanför** i allt arbete med European Agencys medlemsländer kan vi bidra till att man i policy går mot en vidare föreställning om inkludering grundad i en rättighetsbaserad strategi. Det går i linje med European Agencys ståndpunkt angående system för inkluderande undervisning.