



KARTLÄGGNING AV HUR RIKTLINJER FÖR INKLUDERANDE UNDERVISNING IMPLEMENTERAS

Utmaningar och möjligheter för att utveckla indikatorer

Projektet Kartläggning av hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras (*MIPIE – Mapping the Implementation of Policy for Inclusive Education*) har resulterat i ett antal viktiga slutsatser. De kan vara vägledande för det fortsatta arbetet inom området och presenteras här tillsammans med en sammanfattning av projektet. Projektet har involverat över 60 sakkunniga från 27 europeiska länder.

Det finns ett antal faktorer som ligger till grund för arbetet med att kartlägga hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras:

- FN:s Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (UNCRPD, 2006) liksom *”EU:s handikappstrategi 2010–2020: Nya åtgärder för ett hinderfritt samhälle inom EU”* (European Disability Strategy 2020) och de strategiska målen för Utbildning 2020 (ET2020) som handlar om rättvisa i utbildningen, är pådrivande för att utveckla inkluderande undervisning. De internationella initiativen kräver en systematisk insamling av information för att visa hur länderna lever upp till målen, med relevanta artiklar och målsättningar för inkluderande undervisning.
- Det finns en allmän medvetenhet om att de beslut som fattas om den långsiktiga utvecklingen av system för inkluderande undervisning behöver vara forskningsbaserad. Beslutsfattare, ansvariga för datainsamling och forskare är medvetna om behovet av att datainsamling på nationell nivå inte bara möter de krav som ställs av internationella riktlinjer, utan också följer ett gemensamt tillvägagångssätt för att främja synergier på nationell och internationell nivå. Medan behovet av information är uppenbar, råder inte alls samma enighet kring vilka metoder och strategier som krävs för att samla in och analysera data på bästa sätt.
- Alla organisationer som arbetar på europeisk nivå behöver samarbeta och kontinuerligt utbyta information för att stödja arbetet på nationell nivå.
- Beslutsfattare behöver en stor mängd information och det krävs en variation av kompletterande tillvägagångssätt för att samla in information av olika organisationer på både nationell och europeisk nivå.

Alla länder är överens om att det är en komplex och mångfacetterad uppgift att kartlägga hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras. De konkreta förslag som projektet ger, kan användas som grund för mer detaljerad och långsiktig forskning om insamling av kvalitativ och kvantitativ data, som i sin tur kan användas som stöd för aktuella initiativ inom området på europeisk nivå, särskilt Eurostat med fokus på specialpedagogik, liksom arbete på nationell nivå.

Det finns en rad särskilda frågor som berör framtida datainsamling på nationell och europeisk nivå. De presenteras i följande avsnitt liksom möjliga strategier för att bemöta dem.



Behovet av att utveckla evidensbaserade riktlinjer för inkluderande undervisning

Inkluderande undervisning kan förstås som närvaro (tillgång till undervisning och närvaro i skolan), deltagande/delaktighet (goda inlärningserfarenheter ur elevens perspektiv) och prestationer (inlärningsprocessen och resultat av arbetet i olika ämnen) av alla elever i den ordinarie skolan. Evidensbaserade riktlinjer för inkluderande undervisning är en viktig prioritering i alla länder som deltagit i projektet.

Riktlinjer för insamling av data om inkluderande undervisning på nationell nivå behöver vara evidensbaserad. Det finns behov av:

- 1 - att insamling av information på nationell nivå har förankring i europeiska överenskommelser;
- 2 - en förståelse för vad olikheter i ländernas utbildningssystem har för betydelse;
- 3 - en analys av hur väl den inkluderande undervisningen fungerar;
- 4 - datainsamling för att ge evidens i frågor om kvalitetssäkring;
- 5 - en uppföljning av elevernas framgångar på lång sikt.

Beslutsfattare behöver kvalitativ och kvantitativ data som visar kvaliteten i undervisningen av elever i behov av särskilt stöd.

Detta speglar en central rekommendation från *Världsrapporten om funktionsnedsättning* (2011), nämligen behovet av att länderna utvecklar existerande system för insamling av kvantitativ data, men också genomför detaljerad och specifik kvalitativ forskning om kostnadseffektivitet och andra frågor som berör kvalitetssäkring.

Arbete på europeisk nivå behöver bedrivas i enlighet med allmän uppfattning om att inkluderande undervisning ska omfatta alla elever. Det kommer att leda till:

- En omtolkning av "traditionella" målgrupper för datainsamling till att omfatta alla elever som riskerar att exkluderas, såsom elever med utländsk bakgrund eller elever som inte deltar i den ordinarie skolundervisningen, liksom de elever som är i behov av särskilt stöd i undervisningen;
- Behov av att integrera datainsamling om inkluderande undervisning i all "vanlig" datainsamling om utbildningsfrågor.

För att kunna följa möjligheterna till inkluderande undervisning över ett långt tidsspänn, från förskola till vuxenundervisning, behövs överenskommelser på europeisk nivå om hur datainsamlingar ska bedrivas.

Att undersöka aktuella tillvägagångssätt för insamling av data på europeisk nivå

När man undersöker det insamlingsarbete som hittills genomförts av internationella organisationer, kan man urskilja tre huvudsakliga inriktningar: insamling av information om hur elever i behov av särskilt stöd är placerade, kategorier av behov av särskilt stöd, eller och hur medel för särskilt stöd fördelas¹. De olika inriktningarna har olika potentiella styrkor och svagheter. Alla tillvägagångssätt har dock tydligt fokus på identifieringen av behov av särskilt

¹ I Sverige är fördelningen av resurser till skolan decentraliserat till kommunerna och sättet att fördela resurser skiljer sig åt mellan kommuner.

stöd och det stöd som ges för att möta ett specifikt behov.

Nationell data bör finnas tillgänglig för jämförande studier inom EU. För att det ska kunna ske på ett meningsfullt sätt, behövs mer tydlighet kring vilken information som ska samlas in, vilka tillvägagångssätt som ska användas och vem som ska göra insamlingen, på nationell och europeisk nivå. Det behövs också en terminologi som bygger en gemensam förståelse av viktiga begrepp som berör inkluderande undervisning.

På längre sikt bör arbetet på europeisk nivå ha fokus på insamling av data som gör det möjligt för beslutsfattare att identifiera processer som fungerar bra för inkluderande undervisning. Huvudfokus bör ligga på data som ger information om kvalitet. Ett sådant arbete skulle innefatta att utveckla ett antal gemensamma indikatorer för insamling av kvalitativ data.

Kartläggningen av hur inkluderande undervisning implementeras på internationell nivå står inför huvudsakligen tre utmaningar. De berör definitioner, metoder och riktlinjer för inkluderande undervisning.

Om riktlinjer ska vara evidensbaserade krävs att insamling av kvantitativ data stöds av kvalitativa insamlingar. De politiska prioriteringarna efterfrågar för närvarande dock främst kvantitativa insamlingar, särskilt på europeisk nivå, vilket kan minska betoningen på kvalitativ data.

Att etablera ett gemensamt ramverk för kartläggning

MIPIE projektet efterfrågar ett gemensamt ramverk för insamling av data som bygger på existerande rutiner, liksom på internationella överenskommelser och förfaranden. Ett ramverk för datainsamling som uppfyller de krav som MIPIE projektets deltagare ställer, skulle ge information om: utbildning och resultat för elever i behov av särskilt stöd; de riktlinjer som ligger bakom resultaten; hur själva utbildningssystemet och egenskaper hos eleverna påverkar studieresultaten.

Man kan särskilja tre olika dimensioner i hur ett gemensamt ramverk kan utvecklas:

- ett gemensamt system bör bygga på gemensamma koncept och definitioner;
- insamlingen ska ge information som kan resultera i både kvantitativa och kvalitativa ställningstaganden;
- ett ramverk bör omfatta flera nivåer, för att analysera riktlinjer nationellt och internationellt.

Det gemensamma ramverk för kartläggning av inkluderande undervisning som föreslås, identifierar explicit olika fokus för insamling av kvantitativ och kvalitativ data:

- ingångsvärdet, processen, resultaten och effekterna av utbildningssystemet,
- systemet, skolan, klassrummen – och genom dessa också elevnivån.

Ett sådant ramverk skulle möjliggöra nationella och internationella ställningstaganden till stöd för:

- en förståelse för betydelsen av olikheter i ländernas utbildningssystem;
- att identifiera likheter i ländernas system för inkluderande undervisning;
- att illustrera effekterna av olika delar inom ett system, såsom graden av centralisering, lärarutbildning och utbildning av andra yrkesgrupper inom utbildningssystemet, skolornas autonomi och organisation, samt fördelning av resurser för särskilt stöd.

Ytterst kan ett sådant tillvägagångssätt användas för att utveckla en datainsamling som ger underlag för att övervaka elevernas rättigheter och hur effektivt systemet för inkluderande undervisning är.

Övervaka elevers rättigheter

Framtida datainsamling måste vara förenlig med UNCRPD (2006), då detta allt mer påverkar rättsliga ramverk för utbildning. För att kartlägga hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras behövs därför data som visar att utbildningssystemen är rättvisa för elever i behov av särskilt stöd.

Frågan om rättigheter går att relatera till de olika faserna i modellen med ingångsvärde, process, resultat och effekt av undervisningen:

- *Ingångsvärden kan relatera till rättigheter* i fråga om tillgänglighet för elever i behov av särskilt stöd och deras delaktighet i icke-segregerade lärmiljöer;
- *I processen är rättigheter* möjlighet till utbildning för elever i behov av särskilt stöd och systemets förmåga att erbjuda det rätta stödet för att möta deras behov;
- *Resultat handlar om rättigheter* när det gäller möjligheter att nå resultat och framgång i både akademiskt hänseende och socialt lärande samt möjligheter för elever i behov av särskilt stöd att gå vidare;
- *Effekter handlar om rättigheter* när det gäller *personlig autonomi* under och efter den formella utbildningen och särskilt möjligheter till en känsla av tillhörighet, som stöd för elevernas inkludering i samhället.

Inom ett grundläggande ramverk för kartläggning av frågor som berör rättigheter, behövs både kvantitativ och kvalitativ information om:

- deltagande/delaktighet i studier och utbildning;
- tillgång till stöd och anpassat boende;
- studieresultat och möjligheter att gå vidare;
- möjligheter till tillhörighet.

Pågående och genomförbar kvantitativ information i relation till deltagande

Aktuell nationell information visar att det är möjligt att hitta indikatorer om andelen elever i skolåldern som deltar i undervisningen i de ordinarie skolorna. De går också att använda i insamlingen av data på nationell och europeisk nivå. För närvarande mäts *andelen elever i behov av särskilt stöd som undervisas i segregerade undervisningsmiljöer*. Den operativa definitionen av segregerad undervisning som medlemsländerna i the European Agency for Development in Special Needs Education (EADSNE) enats om, är då en elev med formellt konstaterade behov av stöd, till största del (80 % eller mer av sin skoldag) undervisas i separata specialklasser eller specialskolor.

Arbetet i MIPIE projektet visar att information om elever i behov av särskilt stöd i segregerad undervisning för närvarande är den som är mest jämförbar mellan länderna och att sådan kvantitativ data eventuellt kan användas för att ge indikationer om trender i hur undervisningen anordnas och om utvecklingen går mot inkludering.

Den potentiella nyttan av data om deltagande skulle dock kunna förbättras avsevärt genom att koppla den till en mer systematisk datainsamling på klassrums- och/eller elevnivå. Indikatorer som är mer relevanta för att utveckla riktlinjer, både mellan länder och i långsiktigt arbete med datainsamling, skulle kunna bli mer jämförbara och fokusera på deltagande i inkluderande miljöer, inte segregerade.

Med stöd i ställningstaganden för rättvisa och alla elevers rättigheter, bör framtida datainsamling använda ett tillvägagångssätt som förutsätter att alla elever omfattas av inkluderande undervisning.

Med utgångspunkt i vilken data som skulle kunna samlas in av länder, kan man slå fast att ett rimligt mått skulle kunna vara *andelen elever i en viss åldersgrupp (till exempel 9 eller 14 år) som går i den ordinarie skolan med sina jämnåriga minst 80 % av tiden*. Data skulle kunna samlas in av alla länder med ett gemensamt tillvägagångssätt: antingen genom att samla in information om alla elever i en viss åldersgrupp eller att göra slumpmässiga urval.

Ett sådant mått har ett antal potentiella fördelar: det skulle ge information på klassrumsnivå som kunde verifiera regional eller nationell information, det skulle också kunna ha fokus på alla elever (inte bara dem som konstaterats ha behov av särskilt stöd) och på så sätt ha betoningen på inkludering, inte segregering.

MIPIE-projektet menar att en kvantitativ datainsamling med indikatorer liknande de som föreslås ovan, är användbar och genomförbar på europeisk nivå inom en snar framtid.

Bevaka effektiviteten i system för inkluderande undervisning

Data som undersöker effektiviteten i system för inkluderande undervisning bör beröra ett antal områden: rutiner för en inledande kartläggning, det fortgående deltagandet av elever och deras familjer, samt hur väl undervisningsmiljöerna kan övervinna hinder och stödja meningsfulla lärandemöjligheter för alla elever.

På nationell nivå bör datainsamlingen:

- underlätta planering och översyn av resurser och personal;
- avgöra effektiviteten på lärarutbildningen;



- utvärdera system för kostnadseffektivitet.

På skolnivå bör datainsamling:

- ge information som lärare och skolpersonal kan använda för att planera och ge lämpligt stöd och åtgärder;
- ge en tydlig bild av hur föräldrar och elever ges möjlighet till full delaktighet i undervisningen.

Att undersöka effektiviteten i system för inkluderande undervisning, innebär att koppla den insats som gjorts till huvudfrågan om kostnadseffektivitet, med en beskrivning som har fokus på resursfördelning.

Utbildningsprocessen är relaterad till fyra huvudfrågor med beskrivningar:

- 1 - öppenhet för mångfald, som beskrivs i data om elevantagning;
- 2 - lärandets kvalitet, som beskrivs i data om bedömningar;
- 3 - stödets kvalitet, som beskrivs i data om planering;
- 4 - lärarens effektivitet, som beskrivs i data om undervisning.

En agenda för datainsamling på europeisk nivå

Genom att överväga alla idéer i MIPIE-projektet, går det att göra ett förslag till agenda för framtida utveckling av datainsamling på europeisk nivå, som bygger på en synergi av arbetet på europeisk och nationell nivå. Arbetet med datainsamling på europeisk nivå kräver en grundläggande strategi, med målsättningar på kort, lite längre och lång sikt.

På kort sikt, föreslås att strategin för datainsamling bygger på den aktuella Eurostat-undersökningen för kvantitativ data om specialpedagogiska insatser. Den bör noggrant utforska om sådan information redan finns genom att söka efter användbar data i existerande material.

På lite längre sikt, bör en strategi för europeisk datainsamling ha fokus på hur artikel 24 i UNCRPD implementeras och undersöka vilken information som kan krävas, undersöka om den redan finns och tydliggöra vilket arbete som krävs för att samla in de uppgifter som ytterligare kan behövas.

På lång sikt, bör en insamlingsstrategi följa en tydligt överenskommen agenda så att länder arbetar med ett gemensamt ramverk. MIPIE-projektet visar att det behövs en grundläggande uppsättning av överenskommelser som täcker begrepp, definitioner och metoder som kan införas på nationell nivå som ett "minimum" för ländernas arbete med datainsamling.

En sådan agenda bör bygga på premissen att inkluderande undervisning är ett kvalitetsmässigt imperativ. Den skulle ge länder möjlighet att skaffa sig kvantitativa och kvalitativa inblickar i effektiviteten av riktlinjer för inkluderande undervisning och hur väl verksamheterna klarar att övervaka elevers rättigheter och garantera rättvisa.

MIPIE-projektet

Ökade krav på beslutsfattare att visa hur riktlinjer leder till en större inkludering i undervisningen resulterar i behovet av en systematisk insamling av kvalitativ och kvantitativ information som svar på viktiga frågor. En sådan information kan få en långsiktig användning för länderna vid kartläggning av den egna utvecklingen och som jämförelse mellan länderna.

Att kartlägga hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras (MIPIE) är ett projekt som genomförts av the European Agency for Development in Special Needs Education med stöd av EU's Comeniusprogram som är en del av Programmet för livslångt lärande (nr: 510817-2010-LLP-DK-COMENIUS-CAM). MIPIE-projektet har löpt under ett år och involverat över 60 sakkunniga från 27 länder:

Belgien (flamländska och fransktalande delen), Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovenien, Spanien, Storbritannien (England, Skottland och Wales), Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Det övergripande målet för MIPIE-projektet har varit att med utgångspunkt i existerande information på europeisk nivå som samlats in av deltagarländerna under projektets gång, utveckla rekommendationer i form av ett utkast till agenda för framtida nationell och europeisk datainsamling. Agendan ska kunna användas för att kartlägga hur riktlinjer för inkluderande undervisning implementeras.

Beslutsfattare från 27 europeiska länder har deltagit i projektet med de specifika målsättningarna att:

- klargöra motiv för vilken typ av information som behöver göras tillgänglig för beslutsfattare;
- identifiera vilken information som redan finns tillgänglig;
- belysa vilka luckor som finns i aktuell information;
- ge förslag på hur den information som behövs kan samlas in i framtiden, för nationell kartläggning och för jämförelser på europeisk nivå.

Två konferenser hölls under projektet, i Bryssel i december 2010 och i Budapest i mars 2011. Båda anordnades i samarbete med respektive lands utbildningsdepartement och båda hade tydliga målsättningar i förhållande till projektet, däribland projektets slutgiltiga rekommendationer.

Den fullständiga projektrapporten, de två konferensrapporterna, en sammanställning av all aktuellt nationellt insamlingsarbete, liksom allt projektmaterials finns på:

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



© European Agency for Development in Special Needs Education 2011



Det här projektet har finansierats med stöd av EU kommissionen. Dokumentet återspeglar endast författarnas ståndpunkter och Kommissionen kan inte ställas till svars för någon användning av informationen här i.