



NATIONELL ÖVERSYN OCH ANALYS AV STYRDOKUMENT (CPRA)

Sverige, sammanfattande del

Inledning

I denna sammanfattande del beskrivs resultaten i CPRA-uppställningen för Sverige. Syftet med denna sammanfattande del är att få fram en "nationell profil" över vilken policy som tillämpas, som ger en ögonblicksbild av hur Sveriges policy för inkluderande undervisning ser ut i jämförelse med policymålen på europeisk nivå (de tolv åtgärderna) och vad detta innebär för policyutvecklingen vad gäller inkluderande undervisning.

Resultaten i uppställningen, som kommer från European Agencys rapporter och den senaste informationen om länderna, har delats in i kategorierna förebyggande åtgärder, interventionsåtgärder och kompensatoriska åtgärder. Åtgärderna delas in i kategorierna efter vad som förefaller vara syftet med policyåtgärderna i enlighet med de arbetsdefinitioner som styrelseledamöterna som deltog i pilotarbetet har tagit fram.

- **Förebyggande åtgärder:** policyinitiativ som syftar till att i förväg **förhindra** exkludering i skolan och social exkludering på längre sikt innan exkludering uppstår (till exempel genom lagstiftning mot diskriminering med fokus på rättigheter och genom att undvika arbetssätt som försvårar för de som har en funktionsnedsättning och som leder till sådant som uppehåll i skolgången, sämre kvalifikationer och lägre utbildningsnivå).
- **Interventionsåtgärder:** policyinitiativ som syftar till att **stödja** det praktiska arbetet med inkluderande undervisning (till exempel genom en tydlig policy som ger upphov till ett kvalitetssäkrat och väl fungerande flexibelt stödsystem för inkluderande undervisning inom den ordinarie utbildningen).
- **Kompensatoriska åtgärder:** policyinitiativ som syftar till att **väga upp** för bristerna i lagstiftningen och/eller skolsystemet som leder till att alla elever inte får meningsfull inkluderande undervisning (till exempel genom särskilda utbildningsprogram och särundervisning, stöd till skolor som inte klarar inkluderingen och program som ger eleverna en andra chans till utbildning).

Orden i kursiverad fetstil i arbetsdefinitionerna ovan visar var huvudfokus ligger i de olika policystrategierna.

Inom ramen för CPRA räknas de policyinitiativ där fokus ligger på att kompensera för systembrister, i stället för på elevernas behov, som kompensatoriska. Det innebär att extra stöd till de som behöver det eftersom systemet inte klarar av att tillhandahålla inkluderande miljöer klassificeras som kompensation. Extra stöd som ges utifrån de enskilda elevernas behov i inkluderande miljöer definieras som intervention.



De tre policytyperna förebyggande åtgärder, interventionsåtgärder och kompensatoriska åtgärder kompletterar varandra och kan potentiellt användas på olika sätt för att uppnå gällande policymål.

1. Sveriges uttalade prioriteringar för inkluderande undervisning

Sveriges prioriteringar när det gäller utbildning (enligt vad som framgår av den första delen av analysuppställningen) på förskole-, grundskole- och gymnasienivå kan klassificeras som en blandning mellan förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder.

Alla elever har rätt till utbildning enligt svensk lag, som går i linje med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt den reviderade läroplanen för förskolan, som är en av Sveriges prioriteringar, har barnen rätt till sitt modersmål (ett nationellt minoritetsspråk eller teckenspråk) och det måste finnas stöd för att lära sig svenska som andraspråk. Den särskilda läroplanen för elever med olika funktionsnedsättningar och språkbehov skulle kunna ses över så att samma läroplan (som bör vara flexibel och bygga på principen om inkluderande undervisning) gäller för alla elever.

2. Sveriges policyåtgärder på områdena som de tolv åtgärderna gäller

De särskilda rekommendationerna kopplade till de tolv åtgärderna (i den andra delen av analysuppställningen) rör områden, inom vilka Sverige tagit policyinitiativ där följande typer av insatser förefaller tillämpas enligt den information som Sverige lämnat:

Åtgärd 1: Att förbättra den inkluderande undervisningen och säkerställa att alla har tillgång till kvalitetssäkrad utbildning

Sveriges policyramar och policyinitiativ för inkluderande undervisning består av en blandning av förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder, samt ett mindre antal kompensatoriska åtgärder.

När det gäller policy med fokus på att förebygga finns det tydliga policyriktlinjer om att alla elever har rätt till utbildning och stöd under hela sin skoltid (rekommendation 1.1, 1.2, 1.3 och 1.5). Sverige har till exempel en tydligt formulerad policy om att främja kvalitetssäkrad utbildning för alla elever. Man har skrivit under FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och anser att alla elever har samma rättigheter.

I policyriktlinjer med interventionsåtgärder märks sådant som sektorsövergripande samarbete, stöd till elever, tillgänglighetsanpassat undervisningsmaterial och kontinuitet i stödåtgärderna för att tillgodose elevernas mångskiftande behov (rekommendation 1.4, 1.6, 1.7, 1.8, 1.10 och 1.12).

Specialpedagogiska myndigheten arbetar med både förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder, i och med att man ger stöd till vanliga skolor och hjälper dem att förbättra den inkluderande undervisningen. Myndigheten arbetar även med kompensatoriska åtgärder, i och med att man ger stöd till specialskolor och hjälper dem att förbättra sin undervisning.



När framtida policy utformas bör följande säkerställas:

- att alla elever får gå i den vanliga skolan
- att elever inte får separat undervisning i den vanliga skolan under någon längre tid
- att alla elever undervisas enligt samma flexibla program och läroplaner
- att alla elever går ut skolan i samma ålder (rekommendation 1.1.6, 1.1.7, 1.6 och 1.10).

Åtgärd 2: Att stödja förbättrat samarbete, bland annat med föräldrar och övriga samhället

Policyinitiativen som är kopplade till rekommendationerna för denna åtgärd består av förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder. Det finns till exempel lagstiftning och policymål om att familjerna ska vara involverade i skolarbetet (rekommendation 2.1), och enligt gällande policy ska skolan och föräldrar utbyta information med varandra (rekommendation 2.3).

Enligt policyn för interventionsåtgärder ska eleverna och deras familjer stå i centrum för alla åtgärder (rekommendation 2.2). Enligt policyn ska föräldrar och skola samarbeta och ha en dialog med varandra (rekommendation 2.4).

Vad gäller policyutveckling skulle man framöver kunna överväga att tvinga och hjälpa skolorna att involvera ett större antal utomstående parter och bygga upp formella och informella nätverk som stöd för deras praktik (rekommendation 2.5). Man skulle även kunna överväga förebyggande policyåtgärder som säkerställer att eleverna och deras familjer sätts i centrum för alla åtgärder (rekommendation 2.2.), med dialog mellan föräldrar och skola (rekommendation 2.4).

Åtgärd 3: Att utarbeta uppföljningsstrategier och upprätta en övergripande ansvars- och utvärderingsram för inkluderande undervisning

De policyinitiativ som har tagits på de områden som ett flertal av rekommendationerna för denna åtgärd gäller är interventionsfokuserade. Skolinspektionen har en viktig roll när det gäller att utvärdera den inkluderande undervisningens effektivitet och kvalitet (rekommendation 3.1) och när det gäller att se till så att alla har tillgång till samma pedagogiska resurser oavsett bostadsort och skolnivå (rekommendation 3.2). Det finns även policy som säger att hänsyn ska tas till elevernas måluppfyllelse i vidare bemärkelse vid uppföljning och kontroll av skolans arbete (rekommendation 3.3) och att familjerna ska delta i utvärderingen av kvaliteten på undervisningen och skolan (rekommendation 3.5).

Följande skulle kunna övervägas vid utformning av framtida policy:

- policy med gemensamma normer för vilken samhällsservice som hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst ska tillhandahålla, samt uppföljning av om normerna följs (rekommendation 3.4)
- policy med rutiner för undersökning av hur behoven av samhällsservice ser ut (rekommendation 3.6)



- policy som ger yrkesverksamma inom skolan möjligheter att utvärdera sin praktik genom att delta i forsknings- och utvecklingsarbete (rekommendation 3.7).

Åtgärd 4: Att förbättra kostnadseffektiviteten i utbildningssystemet

Policyinitiativen på området för åtgärd 4 är till största delen av interventionsslag med några förebyggande policyinitiativ (rekommendation 4.1–4.4). Kommunerna har ansvar för den obligatoriska utbildningen, och utbildningssystemet finansieras genom kommunalskatten. Det ges inga ytterligare statliga medel för specialpedagogisk undervisning.

Något som skulle kunna övervägas inför framtiden är att införa en policy med varaktig finansiering som ska gå till samarbete mellan personal på skolor och resurscenter och forskare (rekommendation 4.3).

Åtgärd 5: Att öka delaktigheten i inkluderande utbildning och omsorg i tidiga år och i förskoleundervisning av god kvalitet

Sveriges policyåtgärder för de flesta rekommendationer för denna åtgärd är fördelade mellan förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder. Det finns till exempel både förebyggande policyåtgärder och interventionsåtgärder när det gäller sådant som

- möjligheten för familjer att få stöd (rekommendation 5.2)
- att stöd ska sättas in så fort behov upptäcks (rekommendation 5.3)
- barnens rättigheter i risksituationer (rekommendation 5.4)
- kvalitetsnormer för omsorg och undervisning i tidiga år (rekommendation 5.5)
- framtagande av policy för sektorsövergripande och multidisciplinärt samarbete på regional och lokal nivå (rekommendation 5.7)
- att det ska vara samma kvalitetsnivå på samhällsservicen oavsett var i landet man bor (rekommendation 5.10).

Policyinitiativ som ska se till att det finns förskoleplatser för barn som redan har ett konstaterat behov av särskilt stöd och som redan har fått tidiga insatser (rekommendation 5.8) klassas som förebyggande.

Policy för att departementen med ansvar för hälso- och sjukvård, utbildning och socialtjänst gemensamt ska ta fram vägledning för stöd i tidig ålder (rekommendation 5.6) och för att det ska finnas möjlighet att få kostnadsfritt stöd (rekommendation 5.9) klassas som interventionsåtgärder.

Inför framtiden bör man överväga att införa policy som gäller barnens och deras familjers rättigheter (rekommendation 5.1), så att man säkerställer att alla skolor kan tillgodose alla elevers behov. Syftet är att föräldrarna inte ska behöva välja skola efter hur förberedda olika skolor är.

Åtgärd 6: Att förbättra elevcentrerade åtgärder

Policyinitiativen i Sverige är främst av förebyggande slag när det gäller de två särskilda rekommendationerna för denna åtgärd: att lyssna på elevens röst (6.2) och att möjliggöra inlärning genom undervisning och stöd (6.3).



Policyåtgärderna, enligt vilka lämpligt inlärningsstöd måste erbjudas och att stödet måste vara ändamålsenligt när det gäller att tillgodose de enskilda elevernas behov (6.4), är uppenbarligen av interventionslag.

Det finns förebyggande åtgärder, interventionsåtgärder och kompensatoriska åtgärder för rekommendationen om att inlärningsprocessen bör följa en flexibel läroplan med ett elevcentrerat förhållningssätt och om att individuella studieplaner bör tas fram och följas i de fall då det behövs (rekommendation 6.5). Inför framtiden bör man överväga att utveckla policyn vad gäller rekommendation 6.5 som handlar om att alla elever ska följa samma läroplan, få undervisning i alla ämnen och inte undervisas i åtskilda grupper. Sverige skulle även kunna ta fram policy för inkluderande undervisning som säkerställer att man har höga förväntningar på alla elever vad gäller måluppfyllelse (rekommendation 6.1).

Åtgärd 7: Att förbättra skoletiken

I läroplanen finns det en uttalad förebyggande policy om att skoletiken ska förbättras (rekommendation 7.5, 7.7 och 7.8).

Ett antal av policyåtgärderna som rör skoletik är i första hand interventionsinriktade. Det gäller främst följande policyåtgärder:

- stöd till skolledare så att de värderar mångfald såväl bland personalen som i elevgruppen samt så att de uppmuntrar kollegialitet och stöder nytänkande (rekommendation 7.1)
- stöd till skolor så att pedagogerna kan tillgodose allas stödbehov (rekommendation 7.4)
- stöd för skolor att ta fram strategiska planer med höga förväntningar på alla elever vad gäller måluppfyllelse både på det formella och sociala planet (rekommendation 7.6)
- stöd för skolor att ta fram strategiska planer som innehåller rutiner för delat ledarskap, lagarbete och samarbete kring problemlösning (7.9).

Policyåtgärderna för de två rekommendationerna om att förbättra skoletiken (rekommendation 7.2: Det bör finnas policy som beskriver skolledarnas ansvar att på ett verkningsfullt sätt förmedla sin vision för inkluderande undervisning till pedagoger och annan personal på skolan och rekommendation 7.3: Det bör finnas policy för att rekrytera pedagoger med mångfaldig bakgrund, även med funktionsnedsättning) bör ses som områden där det finns utrymme för policyutveckling i framtiden.

Åtgärd 8: Att minska effekterna av tidig nivåindelning och av att elever får gå om en årskurs

Det finns olika typer av policyinitiativ vad gäller tidig nivåindelning och att låta elever gå om en årskurs. Policyåtgärderna för rekommendation 8.1 (målet i lagstiftningen inom berörda områden bör vara att skolan ska förbättra utvecklingen och processerna mot rättvisa i inkluderande undervisning) kan till exempel klassas som förebyggande och som intervention.



Policyåtgärderna för stödstrukturer som har inverkan på inkluderande undervisning (rekommendation 8.2) är av förebyggande slag och av interventions- och kompensationslag. Policyåtgärderna som ska säkerställa att det finns bedömningsrutiner för att upptäcka elevers stödbehov på ett tidigt stadium (rekommendation 8.3) är av interventions- och kompenstationstyp.

I stället för att fatta beslut om elevernas möjligheter att nå kunskapsmålen i årskurs 1–3 bör följande rekommendationer övervägas framöver:

- att ta fram policy för insamling och analys av data som har att göra med elevers rätt att få en utbildning som är lämplig för deras ålder (rekommendation 8.4)
- att säkerställa att tidiga bedömningar görs i syfte att fatta beslut om stöd så att eleverna kan undervisas i inkluderande miljöer (rekommendation 8.3).

Åtgärd 9: Att stödja förbättringar i skolor med sämre skolresultat

För rekommendationerna rörande denna åtgärd tillämpar Sverige ett antal policyåtgärder som är förebyggande och av interventionsslag. De är tydligt utformade för att hjälpa skolor att förbättra sin förmåga att vara inkluderande och tillgodose elevernas behov.

Vid sidan om dessa finns det även ett antal policyinitiativ (främst vad gäller rekommendation 9.3) som är av kompensatoriskt slag (till exempel särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper och specialskolor för elever med intellektuella funktionsnedsättningar).

Följande bör övervägas i framtida policyutformning:

- att öka alla skolors förmåga att tillgodose en större mångfald av behov och ge stöd till elever där de bor (rekommendation 9.3)
- att ge skolorna tydliga incitament att ta emot alla elever i sitt upptagningsområde (rekommendation 9.4).

Åtgärd 10: Att öka skolpersonalens kompetens

Policyinitiativen för rekommendation 10.1 är av förebyggande slag såväl som av interventions- och kompensationslag. För rekommendation 10.2 finns både förebyggande och kompensatoriska åtgärder, och vissa policyåtgärder är av interventionsslag (för rekommendation 10.3 och 10.4).

De kompensatoriska åtgärder bör ifrågasättas vid utarbetandet av en framtida policy som gynnar inkluderande undervisning till exempel genom särskild utbildning för utbildade specialister och specialpedagoger så att de kan vägleda andra specialpedagoger (10.1) och en högre examen i specialpedagogik för specialister i specialskolor (10.2).

Policyn skulle kunna utvecklas ytterligare så att man

- ger stöd till skolor att ta fram strategiska planer för personalutbildning i inkluderande undervisning (rekommendation 10.5)
- bestämmer vilken särskild utbildning de specialister som hjälper skolorna att bedriva inkluderande undervisning ska ha (rekommendation 10.6)



- ger stöd till forskning om hur effektiva olika karriärvägar till läraryrket är (rekommendation 10.7).

Åtgärd 11: Att förbättra övergången från utbildning till arbete

Policyinitiativen för nästan alla rekommendationer för denna åtgärd innehåller en blandning av förebyggande åtgärder, intervention och kompensation.

Policyåtgärderna för rekommendation 11.2 (målen i policyn bör vara att matcha kompetensen som behövs på arbetsmarknaden med elevernas kunskaper, önskemål och förväntningar) och 11.5 (det bör finnas en policy om att det ska finnas meningsfulla yrkes- och lärlingsutbildningar för elever att välja bland) är av förebyggande slag.

Policyåtgärderna för rekommendation 11.1 (policyn bör säkerställa att yrkes- och lärlingsutbildningarna är anpassade efter kompetensbehoven på arbetsmarknaden) är både av interventions- och kompensationslag. Policyåtgärderna för att främja chanserna till varaktigt arbete bygger på att det finns ändamålsenligt kontinuerligt stöd (rekommendation 11.7), och dessa åtgärder är främst av interventions- och kompensationslag.

Inför framtida policyutformning bör man titta på hur elever med funktionsnedsättning kan delta i vanliga yrkes- och lärlingsutbildningar (11.1) och på hur man kan sluta att i förväg bestämma om de har förutsättningar för att klara av en viss utbildning (11.3 och 11.6).

Andra områden som man kan fundera över är att ta fram policyåtgärder för hur övergången från utbildning till arbete kan underlättas genom att rätt åtgärder sätts in (rekommendation 11.4) och hur yrkes- och lärlingsutbildningar regelbundet ska granskas (rekommendation 11.8).

Åtgärd 12: Att förbättra studie- och yrkesvägledningen i alla stadier i det inkluderande utbildningssystemet

När det gäller de två rekommendationerna om studie- och yrkesvägledning har Sverige en blandning av förebyggande åtgärder och interventions- och kompensationsåtgärder.

Ett antal områden där policyn bör utvecklas är att se till att alla elever i gymnasiet går i vanliga skolor, att alla får stöd för att gå ut gymnasiet och att alla får slutbetyg från gymnasiet.

3. Sammanfattning över välfungerande områden och områden med utvecklingspotential

Genom att använda analysramen med uppdelning av åtgärderna i förebyggande åtgärder, interventionsåtgärder och kompensatoriska åtgärder har pilot- och referensgrupperna som har arbetat med översynen och styrdokumentanalysen kunnat ta fram ett antal utvärderingsfrågor som kan användas vid beslutsfattande.



Dessa frågor besvaras nedan utifrån den information om Sveriges policy som finns att få:

1. Tas det hänsyn till alla elever i policyinitiativen för ett inkluderande utbildningssystem?

Utifrån beskrivningen av policyinitiativen i Sverige förefaller det som att hänsyn tas till alla elever i planeringen och genomförandet av policyinitiativ i alla sektorer och stadier i utbildningssystemet. Policyinitiativen är främst av förebyggande slag och interventionslag.

2. Säkerställer policyinitiativen i Sverige alla elevers rätt till inkluderande undervisning av hög kvalitet?

Enligt beskrivningen av lagstiftningen och policyn för inkluderande undervisning i Sverige är elevers rätt till inkluderande undervisning ett uttalat mål för vissa policyinitiativ. Att ta fram en väl avvägd blandning av förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder skulle kunna vara ett område att arbeta vidare med, i och med att en sådan blandning kan säkerställa att elevernas rättigheter är den främsta prioriteringen i policygenomförandet. Att se över vissa kompensatoriska policyinsatser för en rad åtgärder bör också prioriteras.

3. Främjar policyinitiativen i Sverige aktiv delaktighet från elevers och deras familjers sida när beslut som rör dem ska fattas?

I flera policyriktlinjer finns det tecken på att eleverna och deras familjer värdesätts i utbildningsprocessen. I framtiden bör man dock överväga att ta fram en policy där aktiv delaktighet från elevernas och deras familjers sida är något som förväntas och är möjligt. En policy med bra blandning av förebyggande åtgärder och interventionsåtgärder skulle till exempel kunna utarbetas för att

- säkerställa och möjliggöra att familjerna är fullständigt delaktiga i alla utbildningsprocesser
- förbättra informationsutbytet mellan personal och familjer
- möjliggöra samarbete och dialog mellan skola och föräldrar.

Skolorna bör även få hjälp med att samarbeta med andra parter som kan vara ett stöd för dem i deras praktik.

4. Finns det policyinitiativ i Sverige för att följa upp, utvärdera och säkerställa att det inkluderande utbildningssystemet fungerar som det ska?

Enligt beskrivningen av implementeringen av policyn i Sverige finns det ett antal initiativ för att följa upp och utvärdera att systemet i stort fungerar. Dessa skulle dock kunna förbättras avsevärt.

Policyinitiativ skulle kunna stärka ett inkluderande utbildningssystem på följande områden:

- Åtgärd 1 (att förbättra den inkluderande undervisningen och säkerställa att alla har tillgång till kvalitetssäkrad utbildning)
- Åtgärd 3 (att utarbeta uppföljningsstrategier och upprätta en övergripande ansvars- och utvärderingsram för inkluderande undervisning)



- Åtgärd 7 (att förbättra skoletiken).

Dessa är områden där det finns utrymme för förbättringar när det gäller policyåtgärder för uppföljning som fungerar förebyggande på lång sikt.

5. Finns det policyinitiativ i Sverige för att upptäcka och åtgärda hinder för ett inkluderande utbildningssystem?

Det allmänna mönstret för policyinitiativ i Sverige tyder på att förebyggande åtgärder och intervention är det som tillämpas i första hand. Det finns flera kompensatoriska åtgärder som ska motverka hinder för inkludering i vanliga skolan. Vissa kompensatoriska åtgärder vidtas i grundskolan, till exempel specialskolor och specialprogram för elever med funktionsnedsättning.

Kompensatoriska policyåtgärder skulle kunna undvikas när det gäller att minimera de negativa effekterna av tidig nivåindelning och av att elever får gå om (åtgärd 8). När det gäller stöd till skolor med sämre skolresultat (åtgärd 9) behövs det nya policyinitiativ för att få bort hindren för delaktighet och färdighetsförvärvande. Även när det gäller övergången från skola till arbete (åtgärd 11) och studie- och yrkesvägledning (åtgärd 12) vore det bra om man kunde minska de kompensatoriska åtgärderna i framtida policy.