

Kommissionens rapport om Europeiska ombudsmannens begäran om närmare upplysningar - Undersökning på eget initiativ ref. OI/3/2003/JMA om Europeiska kommissionen

Korrespondens - 13/07/2009

Ärende OI/3/2003/JMA - Undersökning inledd den 19/11/2003 - Beslut den 04/07/2007

Analys av de framsteg som Europaskolorna gjort i arbetet med att integrera barn med särskilda behov

Inledning

Styrelsen för Europaskolorna antog sitt första program om integration av elever med särskilda behov 1999 och godkände 2005 en omarbetad version av programmet för integration av elever med särskilda behov (1) [\[Länk\]](#) (nedan kallat "programmet"). Elever med särskilda behov definieras som barn med fysiska, mentala eller beteenderelaterade svårigheter som påverkar deras förmåga att delta i vanlig undervisning.

I programmet betonas att man så långt möjligt bör inrikta sig på att integrera elever i skolans verksamhet. Integration med hjälp av lämpligt stöd gör att elever med särskilda behov kan utvecklas och göra framsteg inom sin egen åldersgrupp, förutsatt att detta är möjligt på deras utvecklingsnivå (2) [\[Länk\]](#).

Huvudsyftet med Europaskolornas program för elever med särskilda behov är att dessa elever ska "kunna delta aktivt i den vanliga undervisningen och den egna åldersgruppens och klassens gemensamma aktiviteter, i förhållande till deras utvecklingsnivå och med lämpligt stöd." Därmed fastslås en garanterad miniminivå för barnets aktiva deltagande i kollektiva kognitiva aktiviteter.

Fastän Europaskolorna gör sitt yttersta, är det viktigt att nämna att inte alla barn med särskilda behov kan tas emot av Europaskolorna. I programmet sägs följande:

"En skola har rätt att förklara sig själv olämplig och anbefalla föräldrarna att söka en annan undervisningslösning åt sitt barn vid en inrättning som är bättre lämpad och utrustad för att uppfylla sina och barnets behov."

1. Kommissionens roll



Som framgår av ombudsmannens beslut, (3) [\[Länk\]](#) har kommissionen inte någon ledande roll i Europaskolornas beslutsprocess, eftersom ett mellanstatligt avtal ligger till grund för hur de styrs. I styrelsen har medlemsstaterna och kommissionen en röst vardera. Kommissionen deltar i ett stort antal arbetsgrupper och kommittéer som förbereder styrelsens möten och den skickar en ledamot till förvaltningsstyrelsen för varje Europaskola.

Vad gäller utbildningsprogrammet för elever med särskilda behov är kommissionens främsta uppgift att på nära håll följa hur den övergripande integrationen av elever med särskilda behov i Europaskolorna utvecklas och att ställa nödvändiga ekonomiska medel till förfogande. Även om Europeiska kommissionen inte ingår i arbetsgruppen för elever med särskilda behov, som utarbetar programmet (4) [\[Länk\]](#), företräder kommissionen dessa elevers intressen vid mötena i de olika kommittéerna, styrelserna och förvaltningsstyrelserna för varje Europaskola. Exempelvis vidhåller kommissionen alltid att det inte finns något tak i en Europaskolas budget för elever med särskilda behov. Kommissionen ser till att de medel som den berörda skolan anser nödvändiga för undervisningen av elever med särskilda behov ställs till förfogande så att deras behov kan tillgodoses.

Kommissionen har inte rätt att delta i rådslagsgruppens möten (5) [\[Länk\]](#) och deltar aldrig i beslut som rör ett enskilt barn. Kommissionen underrättar emellertid föräldrarna till elever med särskilda behov om programmet och om alla dess villkor och konsekvenser. Den besvarar också föräldrarnas frågor i möten, i telefon, genom e-post och skrivelser, och den hjälper också till med att finna den bästa möjliga undervisningslösningen för deras barn.

Väl medveten om familjernas behov har kommissionen uppmuntrat och fortsätter också att uppmuntra ledningen för samtliga Europaskolor att göra sitt yttersta för att så långt möjligt integrera elever med särskilda behov. Vid mötena i skolornas förvaltningsstyrelser står kommissionen alltid fast vid att de totala utgifterna för elever med särskilda behov ska täckas av budgeten, så länge som skolan formellt begär att kommissionen ska täcka underskott i budgeten.

1.1. Årsrapporten om integration av elever med särskilda behov i Europaskolorna (Statistical and qualitative analysis report on the integration of SEN pupils into all European Schools for 2005/2006 (Feb. 2007)) (6) [\[Länk\]](#)

Europaskolornas styrelse uppdrog vid ett möte i Nice den 22 och 23 maj 2002 åt arbetsgruppen för elever med särskilda behov (7) [\[Länk\]](#), där kommissionen inte ingår, att lägga fram en årsrapport om de elever som omfattas av ett avtal om elever med särskilda behov. Därefter har arbetsgruppen för elever med särskilda behov utarbetat en årsrapport om arbetet med att integrera elever med särskilda behov i de Europaskolorna och lagt fram den för styrelsen. Vid samtliga föregående möten med styrelsen där årsrapporterna har lagts fram har kommissionen noterat att rapporten främst ger en lägesbeskrivning som bygger på sifferuppgifter, vilka till yttermera visso inte alltid är korrekta. Rapporten saknar en detaljerad och ingående analys och innehåller endast ett fåtal rekommendationer till skolorna.



Årsrapporten om Europaskolornas integration av elever med särskilda behov för läsåret 2005/2006 lades fram vid ett styrelsemöte i Lissabon den 17 och 18 april 2007. Under detta möte underströk kommissionen åter den bristfälliga kvaliteten i rapporten från inspektionen med avseende på elever med särskilda behov. Därför krävde kommissionen att nästa års rapport skulle innehålla en ingående analys av sifferuppgifterna och skälen till att vissa individer inte fullföljer programmet. Kommissionen underströk också att en rad rekommendationer och riktlinjer för samtliga Europaskolor bör utarbetas för att skolorna ska kunna förbättra integrationen av elever med särskilda behov.

2. Integrationen av elever med särskilda behov

2.1. Möjligheterna till integration

Möjligheterna till integration av ett barn med särskilda behov i någon av Europaskolorna analyseras av en rådgivande grupp som består av skolans biträdande rektor, inspektören med ansvar för översyn av de särskilda behoven, föräldrarna, lärarna och vanligen medicinskt sakkunniga utifrån. Den rådgivande gruppen avger en positiv eller negativ rekommendation om möjligheterna till integration för varje enskilt barn med särskilda behov. Efter ett positivt yttrande godkänner och undertecknar skolans rektor och de berörda elevernas föräldrar ett årligen förnybart avtal (8) [Länk]. Om den rådgivande gruppen lämnar ett negativt yttrande, kan skolan förklara sig själv olämplig och föräldrarna får då söka alternativ undervisning för sitt barn. I detta fall ger skolan föräldrarna råd om annan möjlig skolgång för deras barn och vägleder dem så långt möjligt för att hitta en lämplig undervisningsform för deras barn.

Det bör noteras att Europaskolorna endast tillhandahåller allmän teoretisk undervisning. Europaskolorna står inte för några yrkesutbildningar eller tekniska utbildningar. Även om Europaskolorna gör sitt yttersta för att integrera så många elever med särskilda behov som möjligt, tillämpar skolorna vissa restriktioner som gör att de inte kan integrera alla barn med särskilda behov.

2.2. Det årliga avtalet

Varje ny ansökan som avser ett barn med särskilda behov underkastas ingående granskning i den rådgivande gruppen. Minst en gång om året bedömer gruppen också situationen för varje enskild elev med särskilda behov, som integrerats, för att analysera möjligheterna eller förutsättningarna för integrationen och anpassar om nödvändigt villkoren i det årligen förnybara avtalet. Om den rådgivande gruppen rekommenderar integration, fastställer den också ett individuellt inlärningsprogram för varje elev med särskilda behov. Huvudmålet är att elever med särskilda behov följer skolans allmänna pensum så nära som möjligt, vilket säkerställer en bättre integration av eleven. Om så krävs, anpassar den rådgivande gruppen elevens pensum och föreslår en nedbantad version.

"Barn som bereds plats vid en Europaskola som elev med särskilda behov omfattas av ett årligen förnybart avtal som undertecknas av elevens föräldrar och skolans rektor. I avtalet



fastslås följande: godtagandevillkor, det individuella undervisnings- och inlärningsprogrammet (ämnespensum och pedagogiskt innehåll), skolans pedagogiska och ekonomiska stöd samt det bidrag till eleven som föräldrarna står för, vanligen utanför skolan." (9) [\[Länk\]](#)

Kommissionen är aktiv ledamot av varje Europaskolas förvaltningsstyrelse och av Europaskolornas allmänna styrelse, där alla betydande förändringar av programmet för elever med särskilda behov diskuteras. Såvitt kommissionen vet finns det inga förslag om att minska eller avvisa föräldrarnas deltagande i den rådgivande gruppen. Inte heller har föräldrar till elever med särskilda behov klagat på att deras roll i den rådgivande gruppen skulle begränsas eller att de skulle nekas deltagande. Kommissionen anser att föräldrarnas deltagande är mycket betydelsefullt för den rådgivande gruppen och särskilt för barnets välfärd.

I sitt beslut fastslår ombudsmannen att föräldrar till elever med särskilda behov "oroar sig för att den årliga förnyelsen av avtalet om de individuella programmen för barn med särskilda behov gör föräldrarna osäkra på hur situationen kommer att utvecklas över tiden". (10) [\[Länk\]](#) Med avseende på detta skulle kommissionen vilja understryka att situationen för en elev med särskilda behov måste följas noggrant: den kan förbättras - vissa elever kanske inte längre har särskilda undervisningsbehov (11) [\[Länk\]](#) - eller snabbt försämras. Tack vare det årligen förnybara avtalet kan föräldrarna och skolan vidta nödvändiga förändringar av stödet eller elevens pensum för att säkerställa bästa möjliga integration av barnet med särskilda behov. Kommissionen konstaterar att detta tillvägagångssätt hjälper föräldrarna att finna den bästa undervisningslösningen för sitt barn och gör att skolan kan anpassa skolgången efter barnets behov under resans gång.

2.3. Arbetsgruppen för elever med särskilda behov och behovsinspektörens roll

I programmet föreskrivs att två inspektörer ska ansvara för översynen av situationen för elever med särskilda behov: en för elever i förskolan och de lägre stadierna, en för elever på högstadiet och gymnasiet. För att kunna ge uttryck åt sina synpunkter i de olika rådgivande grupperna sitter inspektörerna i samtliga rådgivande grupper och följer samtliga ärenden.

För att göra systemet mer objektivt har styrelsen uppmanats att utarbeta dokument, där miniminormer för alla elever beskrivs i detalj (12) [\[Länk\]](#).

2.4. Miniminormer

Europaskolornas styrelse tillsatte 2005 en arbetsgrupp som skulle utarbeta förslag avseende Europaskolornas framtid. Vid sitt möte den 30 och 31 januari 2007 diskuterade styrelsen frågan och föreslog att "inspektionen skulle ange miniminormer avseende undervisning för samtliga elever och överväga om ytterligare åtgärder är nödvändiga för att främja den inkluderande undervisningen i Europaskolorna" (13) [\[Länk\]](#).

Vid arbetsgruppens träffar och mötena i Europaskolorna styrelse har kommissionen stött tanken att utarbeta ett antal miniminormer. Ett sådant dokument skulle ge alla parter som är involverade i integrationen av ett barn med särskilda behov konkreta och objektiva normer att



utgå ifrån i samband med ett godkännande eller avslag på en ansökan från barn med särskilda behov.

3. Framsteg i Europaskolornas arbete med att integrera elever med särskilda behov

3.1. Uppgifter rörande integrationen av elever med särskilda behov *3.1.1. Antalet elever med särskilda behov som integreras i Europaskolorna*

Enligt årsrapporten om Europaskolornas integration av elever med särskilda behov läsåret 2005/2006, som utarbetades av behovsinspektörerna och lades fram för Europaskolornas styrelse vid dess möte i april 2007, [\(14\) \[Länk\]](#) ökar årligen antalet elever med särskilda behov som integreras i Europaskolorna. Läsåret 2004/2005 uppgick det totala antalet elever med särskilda behov till 274 (7 i förskolan, 165 på låg- och mellanstadiet och 102 på högstadiet och gymnasiet). Läsåret 2006/2007 uppgick det totala antalet till 388 (21 i förskolan, 210 på låg- och mellanstadiet och 157 på högstadiet och gymnasiet). Vid en jämförelse av dessa uppgifter framgår det att ökningen uppgår till 41 % (114 nya elever med särskilda behov). Vidare ökar antalet elever med särskilda behov i nästan alla Europaskolor och inom samtliga åldersgrupper.

Samtidigt fastslås det i rapporten att skillnaderna i antalet elever med särskilda behov mellan de olika språksektionerna endast kan vara en tillfällighet.

3.1.2. Antalet elever som lämnar programmet

Enligt årsrapporten lämnade 16,3 % av eleverna med särskilda behov (63 av 387) programmet. Det finns flera skäl till detta:

- a) 43,28% av föräldrarna (29 av 67) beslöt att söka en annan skola för sina barn. Tyvärr lämnar rapporten inga övriga upplysningar om skälen till att föräldrarna valt en annan skola.
- b) 20,89 % (14 av 67) av avhoppen berodde på att föräldrarna bytte arbete och flyttade till en annan stad, där en del av dessa elever (det exakta antalet är okänt) integrerades i Europaskolan i den nya hemstaden.
- c) 8,95 % av eleverna med särskilda behov (6 av 67) gjorde sådana framsteg att de kunde följa vanlig undervisning och därför inte längre behövde särskilt stöd.
- d) I 26,88 % av fallen (18 av 67 elever med särskilda behov) beslöt skolans rektor -efter negativa signaler från den rådgivande gruppen - att inte förlänga deras avtal. Detta bygger på kravet att elever med särskilda behov måste kunna delta i ett minimum av kollektiva aktiviteter, och Europaskolans rätt att förklara sig oförmögen att tillgodose vissa elevers behov.

Följaktligen måste 26,88 % av eleverna med särskilda behov söka sig till en annan, bättre lämpad, skola med personal som är kvalificerad att tillgodose elevernas undervisningsbehov.



Eftersom 26,88 % av eleverna med särskilda behov fick se sina avtal avslutade, vill kommissionen framhålla vikten av förslaget om att utarbeta miniminormer (se punkt 2.4).

En annan källa till oro för kommissionen är de 43,28 % av föräldrarna som beslutar att ta sina barn ur Europaskolorna. Kommissionen har begärt att en närmare analys av skälen till att dessa föräldrar tar sina barn ur skolan ska finnas med i kommande årsrapporter om integrationen av elever med särskilda behov. Det skulle hjälpa kommissionen att främja och försvara nödvändiga förbättringar och ändringar av programmet i ansvariga styrelser och kommittéer.

3.2. Budget för integration av barn med särskilda behov *3.2.1. Budget*

Kommissionen uppmanar Europaskolorna att inkomma med en beräkning av det stöd som kommer att krävas under kommande läsår. I de fall där Europaskolorna behöver extra medel, som inte avsatts i budgeten, har medel alltid kunnat hämtas ur gemenskapsbudgeten för att täcka en sådan begäran från skolorna. Kommissionen stödjer Europaskolornas arbete med att integrera elever med särskilda behov så länge som den rådgivande gruppen för elever med särskilda behov anser att deras integration i en Europaskola är möjlig. De planerade medlen för elever med särskilda behov i Europa skolornas budget 2007 uppgår till 2 785 927 euro.

3.2.2. Lokaler och materiella aspekter

Nästan alla Europaskolornas lokaler är byggda för att integrera elever med särskilda fysiska behov (exempelvis har en ramp byggts i Karlsruhe och i Frankfurt har en badrumshiss byggts för att kunna lyfta en elev ur rullstolen). Enligt årsrapporten har skolorna inte alltid studierum för individuellt arbete med elever som har särskilda behov. I förvaltningsstyrelsen för varje enskild skola betonar kommissionen ständigt att inga ansträngningar får sparas, inte ens ombyggnationer, för att underlätta integration av elever med särskilda behov.

3.2.3. Ersättning för kostnaderna för specialundervisning av elever med särskilda behov

När en Europaskola förklarar sig olämplig för integration av en elev med särskilda behov och denna elev söker sig vidare till en specialskola, kan föräldrarna under vissa omständigheter begära ersättning för skolavgiften. Artikel 76 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän vid europeiska gemenskaperna och artiklarna 30, 71 och 98 i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna är tillämpliga. Närmare upplysningar om villkor och ersättningen finns på "http://www.cc.cec/pers_admin/social_bxl/social/funds_en.html#4 [Länk]" och i de interinstitutionella riktlinjerna som senast ändrades den 1 maj 2004.

Frågan om fullständig ersättning för undervisningskostnader för EU-anställdas barn med särskilda behov som är utestängda från Europaskolorna p.g.a. behovens omfattning diskuterades vid det 249:e mötet i "Collège des Chefs d'administration" den 12 september 2007. Vid detta möte beslöt man att "Comité de Préparation pour les Affaires Sociales" skulle bedöma hur en sådan ersättning påverkar institutionerna.

3.3. Inkluderande undervisningsmetoder



I programmet för integration av elever med särskilda behov sägs följande om inkluderande undervisningsmetoder:

Verklig integration förutsätter att inkluderande undervisningsmetoder tillämpas i all verksamhet och på ett sätt som så långt möjligt motsvarar elevernas förmåga. Ett för stort inslag av individuell undervisning kan bli en form av uteslutning som pekar ut eleverna i fråga som annorlunda och därmed stigmatiserar dem. Därför är det önskvärt att resurspersoner eller speciallärare stöttar eleverna i den klass där de har integrerats .

I arbetsgruppen för Europaskolornas framtid förespråkade kommissionen en analys av de inkluderande undervisningsmetodernas praktiska tillämpning i Europaskolorna. Vid sitt möte i januari 2007 föreslog Europaskolornas styrelse att "inspektionen bör överväga om ytterligare åtgärder krävs för att främja inkluderande undervisningsmetoder i Europaskolorna". (15) [\[Länk\]](#) Resultaten av analysen är ännu inte tillgängliga.

3.4. Samordning av ärenden som rör elever med särskilda behov 3.4.1. *Resurscentrum för elever med särskilda behov - ett pilotprojekt*

I arbetsgruppen om Europaskolornas framtid har kommissionen stött tanken på att skapa ett resurscentrum för elever med särskilda behov i form av ett pilotprojekt. Centret skulle förse samtliga Europaskolor med sakkunskap och råd om hur man på bästa sätt underlättar integrationen av elever med särskilda behov. Vid sitt möte i januari 2007 framkastade Europaskolornas styrelse denna tanke för inspektionen och väntar nu på dess synpunkter. (16) [\[Länk\]](#)

3.4.2. *Samordnare för elever med särskilda behov*

Varje skola har ett visst antal timmar avsatta för samordningsfrågor som rör elever med särskilda behov. Denna samordningstid används till sammanställning av dokumentation i ärendena, sekreteraruppdrag i samband med de rådgivande gruppernas möten, utarbetande av avtalet, uppföljning av enskilda fall, kontakter med inspektörerna osv.

Ledningen för varje skola får själv bestämma om en enda samordnare ska utses eller om tiden ska fördelas på olika anställda. Kommissionen kan inte påverka skollledningens tillvägagångssätt. Europaskola I i Bryssel (Uccle) har exempelvis två personer samordningsuppdrag bland sina arbetsuppgifter: den ena personen ansvarar för samordningen i förskolan och de lägre stadierna och den andra för samordningen på högstadiet och gymnasiet.

4. Sammanfattning

Kommissionen noterar att antalet elever med särskilda behov som integrerats i Europaskolorna har ökat väsentligt under de år programmet har tillämpats. Det förefaller också som om



kommissionen har anslagit nödvändiga medel för att Europaskolorna i görligaste mån ska kunna integrera elever med särskilda behov. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att på nära håll följa skälen till att elever inte fullföljer programmet. Den kommer även att kräva att arbetsgruppen för elever med särskilda behov, som har ansvaret för årsrapporten, besvarar de frågor som kommissionen har i detta avseende.

Kommissionen kommer även fortsättningsvis att aktivt delta i diskussionen om hur situationen för elever med särskilda behov kan förbättras och ser med stort intresse fram emot inspektionens reaktion på miniminormerna och dess råd avseende pilotprojektet med ett resurscentrum för elever med särskilda behov. Kommissionen väntar också på inspektionens svar på frågan om en ytterligare utvärdering av inkluderande undervisningsmetoder, och om en sådan utvärdering är nödvändig.

Kommissionen kommer även fortsättningsvis att försvara elever med särskilda behov och deras intressen i Europaskolornas styrelse och i skolornas förvaltningsstyrelser. För kommissionen har det främsta målet med programmet för integration av elever med särskilda behov alltid varit, och kommer alltid att vara, dessa elevers välfärd och utveckling.

(1) [\[Länk\]](#) *Integration of SEN pupils into the European Schools*, referens: 2003-D-4710-en-6. Detta dokument ersätter dokumentet från 1999 (referens: 811-D-1999).

(2) [\[Länk\]](#) Se punkt 2 i detta dokument.

(3) [\[Länk\]](#) Beslut om undersökningen på eget initiativ, ref. OI/3/2003/JMA, avseende Europeiska kommissionen (av den 4 juli 2007).

(4) [\[Länk\]](#) Se punkt 2.3 nedan avseende arbetsgruppen för elever med särskilda behov och behovsinspektörernas roll.

(5) [\[Länk\]](#) Se punkt 2.1 nedan avseende möjligheterna till integration av barn med särskilda behov.

(6) [\[Länk\]](#) Referens: 2007-D-431-en-2.

(7) [\[Länk\]](#) Se punkt 2.3 nedan för en närmare beskrivning av arbetsgruppen för elever med särskilda behov och behovsinspektörernas roll.

(8) [\[Länk\]](#) Se punkt 2.2 nedan avseende det årliga avtalet.

(9) [\[Länk\]](#) Se punkt 4.1 första strecksatsen i *Integration of SEN pupils into the European Schools* (referens: 2003-D-4710-en-6).

(10) [\[Länk\]](#) Se punkt 5.5 andra strecksatsen beslutet om undersökningen på eget initiativ OI/3/2003/JMA avseende Europeiska kommissionen.



(11) [\[Länk\]](#) Se punkt 3.1.2 c nedan.

(12) [\[Länk\]](#) Se punkt 2.4 nedan avseende miniminormerna.

(13) [\[Länk\]](#) Se punkt X (iii) i *Decisions of the Board of Governors of 30 and 31 January 2007*
(Referens: 2007-D-282-en-1.)

(14) [\[Länk\]](#) Se punkt 1.1 ovan.

(15) [\[Länk\]](#) Se punkt X (iii) i *Decisions of the Board of Governors of 30 and 31 January 2007*
(Reference: 2007-D-282-en-1.).

(16) [\[Länk\]](#) Se punkt X andra stycket i *Decisions of the Board of Governors of 30 and 31 January 2007* .