



MINISTERIET FOR
BØRN, UNDERVISNING
OG LIGESTILLING

Afrapportering af inklusionseftersynet

Den samlede afrapportering

Afrapportering af inklusionseftersynet

- Den samlede afrapportering

Udgivet af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling,
maj 2016

Redaktionsgruppe:

Chefkonsulent Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Afdelingen for
Undervisning og Dagtilbud

Fuldmægtig Maj Blankenberg, Afdelingen for Undervisning og
Dagtilbud

Specialkonsulent Ulla Skall, Afdelingen for Kvalitet og Viden

Fuldmægtig Rune Hejlskov Schjerbeck, Afdelingen for
Undervisning og Dagtilbud

Fotos

Ulrik Jantzen

Colourbox

Grafisk tilrettelæggelse

Presse- og kommunikationssekretariatet, Ministeriet for Børn,
Undervisning og Ligestilling

Eventuelle henvendelser vedrørende rapporten kan rettes til
Grundskolekontoret, Anna Sofie Weigaard Jørgensen, i Ministe-
riet for Børn, Undervisning og Ligestilling via e-mail:
Anna.Sofie.Weigaard.Joergensen@uvm.dk.

Indhold

1.	Indledning	4
1.1	Introttekst	4
1.2	Inklusionseftersynets opgave	5
1.3	Metode	5
1.4	Resume	6
2.	Definitioner og afgrænsning	18
2.1	Baggrund	18
2.2	Ekspertgruppens forståelse af inklusion	19
2.3	Genstand for eftersynet	20
2.4	Hvem er omfattet af eftersynet	21
2.5	Øvrige definitioner	21
3.	Kortlægning af området	23
3.1	Omstilling til øget inklusion i tal	23
3.1.1	Elever i almenundervisning	23
3.1.2	Elever i segregerede specialundervisningstilbud	27
3.1.3	Elever der er tilbageført fra segregerede specialundervisningstilbud	28
3.2	Støtte til elever med særlige behov	30
3.2.1	Elever der modtager støtte i undervisningen	31
3.2.2	Karakteren af støtte	32
3.2.3	Støttens omfang og varighed	33
3.2.4	Imødekommelse af støttebehov	35
3.2.5	Forskellige former for støtte og generelle pædagogiske tiltag i almenundervisningen	35
3.2.6	Sammenligning med Finland og Ontario, Canada	37
3.3	Elever med særlige behov	38
3.3.1	Elevernes særlige behov	39
3.3.2	Elever med støttebehovs trivsel og vanskeligheder	43
3.3.3	Overgange og aldersmæssig variation i forhold til vanskeligheder	46
3.4	Status på faglige resultater og trivsel	52
3.4.1	Status på faglige resultater	53
3.4.2	Status for trivsel	55

3.5 Inkluderende undervisningspraksis og læringsmiljøer	58
3.5.1 Faglig og social deltagelse	60
3.5.2 Elevernes relation til lærerne	62
3.5.3 Elevinddragelse og –perspektiv	63
3.5.4 Elevernes oplevelse af undervisningen	66
3.5.5 Kan inklusion styrke læringsmiljøet?	69
3.5.6 Medarbejdernes kompetencer til undervisning af elever med særlige behov	71
3.5.7 Skole-hjem samarbejde	78
3.6 Organisering, viden, ressourcepersoner, teamsamarbejde og tværfagligt samarbejde.....	83
3.6.1 Divergens i oplevelsen af inklusion	85
3.6.2 Kapacitetsopbygning, vejledning og ressourcepersoner.....	86
3.6.3 Teamsamarbejde og fagprofessionelt samarbejde	91
3.6.4 Dagtilbuds betydning samt tidlige forebyggende og foregribende indsatser	95
3.7 Ressourceanvendelse og styringsmodeller	100
3.7.1 Synligheden af ressourcerne til inklusionsindsatsen.....	101
3.7.2 Kommunernes prioritering af inklusionsindsatsen.....	104
3.7.3 Undervisningsressourcer til den almene undervisning	106
3.7.4 Det pædagogiske personales oplevelse af manglende ressourcer	108
3.7.5 Styrings- og tildelingsmodeller	108
4. Udfordringer i inklusionsindsatsen.....	113
4.1 Indhold.....	113
4.1.1 Inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber	113
4.1.2 Styrkelse af almenundervisningen	119
4.1.3 Overgange og fritidstilbud	124
4.1.4 Forældresamarbejdet og børneperspektivet	126
4.1.5 Specialundervisning tættere på almenundervisningen.....	128
4.2 Styring.....	130
4.2.1 Den politiske rammesætning.....	130
4.2.2 Klare mål og prioriteringer i styringskæden	131
4.2.3 Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer	133
4.2.4 Tværgående samarbejde	137
4.3 Kompetencer	138
4.3.1 Medarbejdernes kompetencer.....	138

4.3.2 Teamsamarbejde	139
4.3.3 Forebyggelse af problematisk adfærd samt udad- og indadreagerende adfærd	141
4.3.4 Pædagogisk psykologisk rådgivnings kompetencer og viden.....	142
4.3.5 Ressourcepersoner	144
5. anbefalinger	147
5.1 Indhold.....	149
5.1.1 Inkluderende læringsmiljøer en grundlæggende værdi for folkeskolen.....	149
5.1.2 Elevernes faglige udvikling og trivsel.....	151
5.1.3 Almenundervisning som inkluderende læringsmiljøer og elevfælleskaber i praksis	153
5.1.4 Styrke sammenhænge og overgange mellem dagtilbud og skole, i skolen og mellem skole og ungdomsuddannelser.....	155
5.1.5 Sammenhæng mellem skole og fritid.....	157
5.1.6 Styrket forældresamarbejde	159
5.1.7 Elevperspektivet - eleverne som en del af løsningen.....	162
5.1.8 Specialundervisning tættere på almenmiljøet	163
5.2 Styring.....	165
5.2.1 Inkluderende målsætninger	165
5.2.2 Klare mål og prioriteringer i hele styringskæden	166
5.2.3 Større gennemsigtighed og tydelig procedure og prioritering af ressourcer.....	168
5.2.4 Styrkelse af tidlig indsats og forebyggende og foregribende indsatser	170
5.3 Kompetencer	172
5.3.1 Styrkelse af læreres og pædagogers praksisnære kompetencer	172
5.3.2 Teamsamarbejdet skal styrkes	173
5.3.3 Styrke kompetencer til forebyggende indsatser i forhold til konflikter og problematisk adfærd	174
5.3.4 Styrke rammerne for den pædagogiske psykologiske rådgivning.....	175
5.3.5 Adgang til viden og hjælp	177
Bilag 1. Kommissorium for arbejdet i inklusionseftersynets ekspertgruppe	180
Bilag 2. Oversigt over referencegruppe.....	184
Bilag 3. Oversigt over interviews med centrale vidensaktører	185
Bilag 4. Ekspertgruppens studietur	186
Litteraturliste.....	187

1. Indledning

1.1 Introtekst

Inklusion har præget den offentlige debat, siden der i 2012 blev gennemført en lovændring om inklusion af elever i den almindelige undervisning. Den daværende regering indgik efterfølgende en aftale med kommunerne om, at 96 pct. af eleverne i folkeskolen skal gå i den almene folkeskole. Dette satte gang i en udvikling, hvor elever fra specialtilbud i specialklasser og specialskoler blev overført til almenundervisningen i folkeskolen.

Målet med inklusion er, at alle elever – også elever med særlige behov – skal have mulighed for at være en del af folkeskolens sociale og faglige fællesskab. Inklusion er dog langt fra blevet opfattet sådan af alle. Historier om elever, der ikke får den nødvendige støtte i undervisningen, har præget mediebildet – og det har påvirket den generelle forståelse af omstillingen til øget inklusion. Samtidig har undersøgelser¹ af omstillingen til øget inklusion vist, at lærere, pædagoger og forældre i høj grad oplever, at inklusion er en udfordring, ligesom der fra flere sider er udtrykt tvivl om, hvorvidt de nødvendige ressourcer er fulgt med i denne proces. Dette er baggrunden for, at regeringen i sit regeringsgrundlag ”Sammen om Danmark” fra juni 2015 har ønsket et eftersyn af inklusionen i folkeskolen og i november 2015 nedsatte en ekspertgruppe bestående af en række praktikere. Nærværende rapport er ekspertgruppens afrapportering.

Ekspertgruppen

Formand

- Claus Hjortdal, formand for Skolelederforeningen

Medlemmer

- Mads Brix Baulund, formand for Sammenslutningen af Unge Med Handicap
- Mads Løjtved Rasmussen, politisk næstformand i Danske Skoleelever
- Henrik Beyer, direktør for Børne- og Ungeforvaltningen, Herning Kommune
- Lars Hende Svenson, skolechef, Aabenraa Kommune
- Mette Grønvaldt, tidligere skolechef i Brøndby Kommune
- Jacob Stenholt-Jacobsen, PPR-leder i Solrød Kommune
- Ann Rytter Westerberg, speciallærer på Glostrup Skole – Afdeling Skovvang
- Karina Abildgaard Leisin, lærer og AKT-vejleder på Hyltebjerg Skole
- Rikke Smedegaard Hansen, pædagog, Nyborg Kommune.

¹ Baviska, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

1.2 Inklusionseftersynets opgave

Med folkeskolereformen er der sat klare mål for folkeskolens udvikling: Alle elever skal blive så dygtige, som de kan, betydningen af social baggrund skal mindskes i forhold til de faglige resultater, og elevernes trivsel skal forbedres. Inklusionseftersynet gennemføres for at sikre, at disse mål for folkeskolen også realiseres for de elever, der har de største faglige, sociale og personlige udfordringer. Ekspertgruppen for inklusionseftersynet har fået til opgave at se på fremadrettede løsningsmuligheder. Konkret skal ekspertgruppen:

1. Afdække proportioner i omstillingen til inklusion, herunder udfordringer, og give et billede af indsatsen på kommune- og skoleniveau i forhold til brug af resourcepersoner, særlige læringsmiljøer og resourceanvendelse.
2. Identificere hovedproblemer og gode eksempler i forhold til den konkrete implementering, f.eks. i forhold til særlige målgrupper.
3. Komme med anbefalinger til den praktiske implementering, der umiddelbart kan anvendes af de forskellige aktører, og forslag til konkrete justeringer.

Anbefalingerne skal kunne realiseres inden for de gældende økonomiske rammer og de overordnede lovgivningsmæssige rammer. Ekspertgruppens arbejde er nærmere beskrevet i *Kommissorium for arbejdet i inklusionseftersynets ekspertgruppe*. Kommissoriet findes i bilag 1. Der er nedsat en referencegruppe i forbindelse med arbejdet, se nærmere i bilag 2.

Ekspertgruppen afdækker proportioner af inklusionsindsatsen afsnit 3: Kortlægning af området; identificerer hovedproblemer i afsnit 4: Udfordringer; og kommer med anbefalinger i afsnit 5: Anbefalinger.

1.3 Metode

Ekspertgruppen har i deres arbejde inddraget ekspertise og viden fra den nedsatte referencegruppe for inklusionseftersynet. Ekspertgruppen har i perioden fra december 2015 til april 2016 holdt fire møder med referencegruppen og løbende fået skiftlige bidrag fra referencegruppens medlemmer. Referencegruppen har været med til at kvalificere og udbygge udfordringer samt komme med bud på anbefalinger til, hvordan udfordringerne kan løftes.

Som led i at indsamle gode eksempler på, hvordan der i praksis kan arbejdes med inklusion, har ekspertgruppen i februar 2016 været på studietur i Danmark. Ekspertgruppen har besøgt Aalborg, Aarhus, Greve, Herlev, Vejle og Vordingborg kommuner og fået oplæg fra Rævebakkeskolen i Nyborg.² Se nærmere i bilag 3.

² Ekspertgruppen besøgte bl.a. skoler og kommuner, der arbejder med: Samarbejde mellem dagtilbud og skole, fællesskab om pædagogisk praksis, inkluderende læringsmiljøer for børn og unge med autisme, praksisnær kompetenceudvikling, resourcepersoner, udvikling af inkluderende læringsmiljøer og flerfagligt samarbejde, samt at følge elevernes progression, strategi, ejerskab, kultur, sammenhæng fra 0 til 18 år, og børn/elever som inklusionsressource.

Til brug for kortlægningen og udarbejdelsen af anbefalinger har ekspertgruppen iværksat fire undersøgelser fra november 2015 til marts 2016 med henblik på at afdække området yderligere.

- En undersøgelse af omfang af støtte til elever med særlige undervisningsbehov, der er varetaget af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).
- En komparativ analyse af praksisrettede redskaber, der understøtter inklusion af elever med særlige behov, der er varetaget af Rambøll Management Consulting.
- En undersøgelse af pædagogiske og psykologiske medarbejderes oplevelser og erfaringer med inklusion, der er varetaget af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- En landsdækkende survey blandt skolechefer, PPR-ledere, skoleledere og skolebestyrelser med fokus på styringsmodeller, organisering og praksis mv., der er varetaget af Epinion.

Undersøgelserne er offentliggjort sammen med nærværende rapport. Endvidere har ekspertgruppen fået data fra KL's forvaltningsundersøgelse gennemført i oktober 2015.³

Ekspertgruppen har i deres arbejde haft til opgave at inddrage ekspertise fra de primære organisationer på området. Sekretariatet for inklusionseftersynet har derfor foretaget interviews med relevante vidensaktører fra december 2015 til marts 2016. I samme periode er der holdt møder med forskere og organisationer for at få udbygget pointer og temaer, der viste sig undervejs i arbejdet med inklusionseftersynet. I bilag 4 findes en liste over organisationer og foreninger, der er interviewet.

I kortlægningen og afdækning af proportioner samt identificering af hovedproblemer er der anvendt relevant forskning inden for området samt ministeriets egne data på området. Der er i indledningen til hvert afsnit i afrapporteringen angivet, hvilke kilder afsnittet bygger på.

1.4 Resume

Ekspertgruppens kortlægning af proportionerne i inklusionsindsatsen viser, at omstillingen til øget inklusion har betydet, at flere elever er blevet en del af almenundervisningen. Tidligere har der været en overrepræsentation i de segregerede specialtilbud af drenge, elever af anden etnisk herkomst og elever af forældre med kort eller ingen uddannelse, og den overrepræsentation er blevet mindre. Samtidig er der positive tendenser i forhold til elevernes trivsel, ligesom langt hovedparten af eleverne oplever, at skolen er et godt sted at være. Desuden ser det ikke ud til, at omstillingen til øget inklusion har påvirket elevernes faglighed. Det er således tale om en generel positiv udvikling.

Ekspertgruppen er dog også blevet bevidst om en række udfordringer i inklusionsindsatsen. Der er nogle steder usikkerhed om, hvorvidt de elever, der har behov for støtte for at kunne trives og udvikle sig fagligt, får støtte. Der er desuden indikationer på, at støtten ikke i alle tilfælde imødekommer elevernes behov.

³ Resultater af spørgeskemaundersøgelse 4 blandt de kommunale skoleforvaltninger, Efterår 2015.

Ekspertgruppen er også blevet bevidst om, at sammenfaldet af omstillingen til øget inklusion, folkeskolereformen og ændringerne i lærernes arbejdstid giver mange dagsordner i kommunerne og på skolerne – og at disse mange og indimellem modsatrettede krav ofte ender hos lærere og pædagoger.

Ekspertgruppen har erfaret, at det mange steder er en udfordring at arbejde inkluderende og skabe inkluderende læringsmiljøer. Det kan i en vis udstrækning skyldes de ovenfor beskrevne udfordringer, men ekspertgruppen erfarer også, at der flere steder mangler en grundlæggende forståelse af, hvad et inkluderende læringsmiljø er og forudsætter. En af iagttagelserne er, at potentialet i samarbejdet mellem pædagoger og lærere ikke udnyttes i tilstrækkelig grad.

Kommunikationen i forhold til både elever og forældre er også en udfordring. Det gælder både arbejdet med at sikre en tydelig kommunikation om, hvilke indsatser der sættes i gang, og hvordan ressourcerne anvendes.

Kortlægningen viser også, at skolens ledere og medarbejdere mange steder oplever, at der mangler ressourcer til arbejdet med et inkluderende læringsmiljø. Det er dog ikke muligt at sige, hvorvidt der er tale om en generel ressourcemangel, eller der i højere grad er tale om manglende eller uhensigtsmæssig prioritering af ressourcerne til den almene undervisning og støtte til elever med særlige behov eller manglende gennemsigtighed og synlighed i forhold til anvendelsen af ressourcerne.

Ekspertgruppen har ikke kunnet følge ressourcerne direkte fra segregerede specialundervisningstilbud til almenundervisningen, men gruppen vurderer, at der i vidt omfang er fulgt ressourcer med fra specialtilbud til almenundervisningen. Dette skal dog ses i lyset af, at der mange steder er gennemført generelle effektiviseringer og eventuelle besparelser, der i praksis kan betyde, at de medfølgende ressourcer er mindre synlige på skolerne. Samlet set har udgiftsudviklingen på det samlede folkeskoleområde dog været forholdsvis stabilt over de senere år.

Ekspertgruppen bemærker dog også, at de gennem deres arbejde har kunnet se, at der er stor forskel kommunerne i mellem, og at der er mange forskelligartede udviklinger i gang.

Om ekspertgruppens anbefalinger

Det er samlet set ekspertgruppens vurdering, at folkeskolen udgør et godt fundament for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, bredere fællesskaber og faglig udvikling og trivsel for eleverne. Ekspertgruppen ser en række indsatser, der både kan bidrage til at imødegå flere af de udfordringer, som gruppen har identificeret og bidrage til, at så mange elever som muligt bliver en del af almenmiljøet.

Det er vigtigt at understrege, at ekspertgruppens anbefalinger er rettet til ministerier, kommuner og skolernes ledelse – og ikke direkte til lærere og pædagoger. Anbefalingerne skal i høj grad hjælpe med til at skabe rammerne for, at frontpersonalet kan lykkes med at udvikle eleverne fagligt og skabe gode vilkår for trivsel. Ekspertgruppen understreger samtidig, at der ikke er nogen quick-fixes i forhold til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og med, at så mange elever som muligt bliver en del af

almenmiljøet. Det kræver tid og vedholdenhed, hvor alle i og rundt om skolen arbejder i samme retning.

For det første er det ekspertgruppens vurdering, at der mange steder i folkeskolen er et uudnyttet potentiale i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og skolens fællesskaber. Det aktuelle sprogbrug om inklusion vidner om, at der mange steder mangler et grundlæggende skift i tilgangen til inklusion som et grundlag for at udvikle den pædagogiske praksis. Inklusion er i høj grad blevet synonym med at føre elever tilbage fra specialtilbud til almentilbud. Begrebet inklusion har på den baggrund fået en negativ omtale. Når nogle elever i folkeskolen omtales som ”inklusionsbørn”, mangler forståelsen af, at alle elever er en del af skolen, og at hvordan omgivelserne møder dem, har betydning for, hvordan de udvikler sig. Der er behov for et opgør med sådanne udtryk og fremad have fokus på, at inklusion handler om en folkeskole med en bred elevsammensætning, og med en langt større tydelighed om, hvordan almenmiljøet skal understøtte elevernes forskellige behov.

For det andet mener ekspertgruppen, at der skal være en større opmærksomhed på den enkelte elevs faglige udvikling og trivsel. Det inkluderende læringsmiljø og skolens fællesskaber er langt henad vejen den måde, skolen skal arbejde på, mens elevernes faglige udvikling og trivsel er målet for skolen. En større bevidsthed om elevernes faglige udvikling og trivsel skal også understøtte, at alle elever med særlige behov får den støtte, som de har brug for.

For det tredje skal fokus på faglighed og trivsel suppleres med fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer, da forskningen peger på, at netop disse kompetencer er centrale for, hvordan eleverne klarer sig i livet fremover. I den sammenhæng skal elevernes eget perspektiv og syn i højere grad være omdrejningspunktet og en del af løsningen.

Det fjerde element, som ekspertgruppen fremhæver som centralt, er en bedre og mere tydelig prioritering af indsatser og ressourcer på alle niveauer. Ledelsen på både kommunalt og skoleniveau skal prioritere og synliggøre, hvilke indsatser der skal arbejdes med, så der skabes det nødvendige rum til at kunne arbejde med læringsmiljøer, og så det ikke er den enkelte lærer eller pædagog, der i praksis kommer til at skulle prioritere. Disse prioriteter skal kommunikeres tydeligt til skolernes medarbejdere, forældre og elever. I den sammenhæng er det også vigtigt, at der i en tid med knappe ressourcer følges løbende og systematisk op på de ressourcer, der er. Dette gælder både forvaltningen i forhold til skoleledelsen og skoleledelsen i forhold til skolens medarbejdere.

For det femte har ekspertgruppen særligt fokus på, at kommunerne i langt højere grad end i dag prioriterer en tidlig indsats både i forhold til generelt at styrke almenmiljøet og i forhold til opsporing, forebyggelse og foregribende indsatser. Disse indsatser skal forebygge eksklusion og sikre, at flere elever optages i den almene folkeskole. Jo tidligere, der sættes effektivt ind, jo bedre vil det hjælpe eleverne, og på længere sigt være ressourcebesparende i forhold til dyrere og mere omfattende støtteindsatser eller specialtilbud. Samtidig er det vigtigt, at man lokalt på skolerne understøtter et ligeværdigt samarbejde mellem lærer og pædagog, så alle kompetencer bringes bedst muligt i spil i arbejdet med at sikre inkluderende læringsmiljøer.

For det sjette mener ekspertgruppen, at der skal være hurtig og kvalificeret adgang til viden og hjælp, når lærere og pædagoger står i situationer, hvor de har behov for rådgivning, vejledning eller aflastning. Der skal være en almenkendt struktur og rollefordeling i forhold til, hvordan lærere og pædagoger henter viden og hjælp.

Et syvende element, som ekspertgruppen fremhæver, er den praksisnære kompetenceudvikling, som skal styrkes. Denne direkte sparring og supervision er central i arbejdet med at underbygge et inkluderende læringsmiljø.

Endelig mener ekspertgruppen også, at der er behov for at styrke forældreinddragelse og -ansvar. Dette skal i høj grad underbygges af arbejdet med det inkluderende læringsmiljø, så alle forældre bidrager til skolens fællesskab og bakker op om det.

Nedenfor gennemgås hovedkonklusionerne fra ekspertgruppens kortlægning af proportionerne i inklusionsindsatsen:

Resumé af kortlægningen

Nedenfor beskrives resumé af den samlede kortlægning. Det er i parentes angivet, hvilke afsnit i den samlede afrapportering, der resumeres fra.

Omstilling til øget inklusion i tal (afsnit 3.1)

Overordnet har kommuner og skoler arbejdet sig hen imod målsætningen på nationalt plan om at øge andelen af elever i den almene undervisning til 96 pct. Andelen af elever, der går i en almen folkeskoleklasse, er således steget fra 94,2 pct. i skoleåret 2010/11 til 95,2 pct. i skoleåret 2014/15. Stigningen dækker over, at flere elever optages direkte i den almene undervisning, og at en række elever er blevet ført tilbage fra specialskolerne. Sideløbende med denne udvikling er der sket en nedgang i antallet af segrerede specialundervisningstilbud⁴.

Desuden dækker denne samlede nationale udvikling over, at henholdsvis flere drenge, flere elever med anden etnisk herkomst end dansk samt flere elever, hvis forældre har en kort eller ingen uddannelse, er blevet en del af den almene undervisning.

Støtte til elever med særlige behov (afsnit 3.2)

Der ser ud til at være en gruppe elever, der vurderes at have behov for støtte, men som ikke modtager støtte i øjeblikket. En kortlægning fra SFI peger på, at denne gruppe vurderes at udgøre 6 pct. af eleverne i de undersøgte udskolingsklasser (7.-9. klasse).⁵ Derudover er én pct. af eleverne under udredning. Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen kun dækker 7. til 9. klasse og derfor ikke umiddelbart kan generaliseres til de øvrige klassetrin.

Gruppen af elever, der modtager støtte i 7. – 9. klasse udgør 8 pct., og i forhold til karakteren af støtte kan det konkluderes, at de fleste elever i denne gruppe får både faglig og social støtte. Igen skal det

⁴ Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

⁵ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

nævnes, at kortlægningens design betyder, at gruppen nok er lidt større end på landsplan. Den hyppigste form for social støtte er tilknytning af en pædagog eller anden ressourceperson. Den hyppigste form for faglig støtte er støtte i dansk samt tildeling af it-rygsæk, CD-ord og lignende hjælpemidler.

Lærerne vurderer, at støtten er tilstrækkeligt for størstedelen af de elever, som modtager støtte. Kortlægningen viser dog samtidig, at der er en gruppe elever, hvor lærerne ikke mener, at støtten er tilstrækkelig. En række adspurgte lærere vurderer således, at støtten til 20 pct. af elever med støttebehov i 7.-9. klasse i lav grad er tilstrækkelig, mens støtten for 14 pct. af eleverne vurderes som i meget lav grad eller slet ikke at være tilstrækkelig.

Elever med særlige behov (afsnit 3.3)

Samlet set kan det konkluderes, at der er stor variation i, hvilken form for støtte elever med særlige behov modtager. Kortlægningen viser, at ordblindhed er den begrundelse, som lærerne hyppigst giver som forklaring på, at en elev får støtte i 7. til 9. klasse. Dernæst kommer andre former for læse-/skrivevanskeligheder og generelle indlæringsvanskeligheder. Gruppen af elever med forskellige udviklingsforstyrrelser samt kommunikations- og adfærdsvanskeligheder udgør også en relativ stor gruppe af elever.

Elever med udadreagerende og indadreagerende adfærd stiller krav til skolens ledelse, lærere og pædagoger på forskellig vis, og det er en udfordring at have fokus på begge gruppers udfordringer samtidig. Det stiller krav til skolens inkluderende læringsmiljøer og den pædagogiske tilgang, hvis alle elever skal udvikle sig hensigtsmæssigt og opleve progression.

I arbejdet med inklusion er det væsentligt at have øje for, at børn og unge møder forskellige udfordringer alt afhængig, om de er i dagtilbud, skole eller ungdomsuddannelse. Børnenes udfordringer er i høj grad afhængige af deres alder, men også af, hvilke forventninger der er til dem gennem opvæksten - både fagligt og socialt. Ekspertgruppen har identificeret en række tidspunkter i børns udvikling, hvor der er større risiko for at opleve vanskeligheder. Det gælder særligt, hvor der sker større skift for eksempel i overgangene fra dagtilbud til skole og fritidstilbud samt præpuberteten og teenageårene, hvor gruppen, der viser tegn på marginalisering, øges betydeligt.

Overgange kan være vanskelige for en del børn. Det drejer sig blandt andet om overgang fra dagtilbud til skole. Derudover kan den tredelte organisering på mange skoler med indskoling, mellemtrin og udskoling også være en udfordring for nogle elever. Overgangen til ungdomsuddannelse er en selvstændig udfordring.

Status på elevernes faglige resultater og trivsel (afsnit 3.4)

Overordnet er det for tidligt at drage endelige konklusioner om, hvorvidt omstillingen til øget inklusion har haft en betydning for elevernes faglige resultater. Det er endnu tidligt i omstillingsprocessen, og der er endnu ikke gennemført effektanalyser.

Overordnet ses en tendens til, at elever, der er blevet ført tilbage til almenundervisningen, har dårligere faglige resultater end de øvrige elever. Omvendt har de elever bedre faglige resultater end de elever, som fortsat er i specialklasser eller på specialskoler.

De elever, der er flyttet fra et specialtilbud til almenundervisning kommer i signifikant højere grad ind i en klasse, hvor elevernes faglige resultater i gennemsnit er lavere end landsgennemsnittet. Både dette – og at elever, der er ført tilbage, generelt har dårligere faglige resultater – indikerer samlet set, at omstilling til øget inklusion kan have medført en større diversitet både på tværs af almene folkeskoler og mellem forskellige klasser.

Det ser ud til, at der er sket en væsentlig forbedring af trivslen hos elever, der er blevet tilbageført. Det ser også ud til, at elever med klassekammerater, der er ført tilbage fra et specialundervisningstilbud, i gennemsnit trives lige så godt som elever, der går i klasser uden elever, der er tilbageført. Trivslen er bedre for eleverne i klasser med elever, der modtager støtte i undervisningen, end for elever i klasser, hvor der ikke er elever, som modtager støtte.

Inkluderende undervisningspraksis og læringsmiljøer (afsnit 3.5)

Folkeskolen er i høj grad et godt sted for elevernes læring og udvikling, og de samlede resultater peger på, at folkeskolerne har gode læringsmiljøer for langt hovedparten af eleverne.

Størstedelen af eleverne har en god relation til lærerne og synes at have en god oplevelse af undervisningen. Det må dog samtidigt konstateres, at der er en relativ stor spredning i elevernes oplevelse af undervisningen.

Der ser generelt ud til at være en mindre fremgang i elevernes faglige deltagelse, mens der er en beskedent tilbagegang i den sociale deltagelse. For gruppen af elever, der modtager støtte eller er flyttet fra et specialtilbud til almenundervisningen, er der signifikant forskel på både deres faglige og sociale deltagelse i forhold til de øvrige elever. Det indikerer, at de i mindre grad end deres klassekammerater er inkluderet i læringsmiljøet. Det gælder både i undervisningen, og når der spørges ind til pauser og fritiden.

Resultaterne tyder desuden på, at støtte til elever med særlige behov i mange tilfælde kan løfte hele klassens læringsmiljø.

Samarbejdet med forældrene kan bidrage til bedre læringsmiljøer. Det fremhæves, at hvor skole og forældre står ”skulder ved skulder” i samarbejdet, er det nemmere at etablere gode løsninger, da eleven oplever, at der både er opbakning til det, der sker på skolen og i hjemmet. Forældresamarbejdet er imidlertid ofte fyldt med dilemmaer, og der opstår ofte udfordringer, hvor forældre og skole ikke har samme syn på barnets behov.

Inklusion fylder relativt meget i skolebestyrelsernes arbejde, og skolebestyrelsesformændenes vurdering af skolens indsats over for elever med særlige behov er generelt bedre på de skoler, der har etableret principper for skolens arbejde med inklusion.

Inddragelse af elevperspektivet har betydning for en styrkelse af elevernes læring og trivsel. I forhold til elevperspektivet handler det om at inddrage eleverne i medskabelse af skolens fællesskab, elevrådsarbejde, deltagelse i klasserumsbeslutninger, elevfeedback til undervisningen, peer tutoring, elevernes betydning for hinandens personlige og sociale kompetencer samt inddragelse af elevernes hverdagsperspektiv i visitationsprocesser og beslutninger om indsatser.

Organisering, teamsamarbejde og tværfagligt samarbejde (afsnit 3.6)

Det ser ud til, at mange kommuner og skoler opfatter inklusion forskelligt. Opbakningen til ambitionerne om at øge inklusion i folkeskolen er forskellig alt efter, om man spørger politikere og medarbejder i kommunerne, skolelederne og de pædagogiske medarbejdere på skolerne, hvor medarbejderne er betydeligt mere kritiske.

Der er ligeledes stor forskel på, hvorvidt skoleledere opfatter indsatsen over for elever med særlige behov som effektiv og hurtig. Skolelederne vurderer i højere grad, at elever med særlige behov får den hjælp, de har brug for, når lederne oplever, at indsatserne til elever med særlige behov kommer hurtigt, og lærere og pædagoger relativt nemt og hurtigt kan hente faglig sparring.

Der er generelt opbakning til de nationale initiativer, der er sat i gang for at understøtte kommuners og skolers omstilling til inklusion med vejledning og viden, men der efterspørges mere viden, der i højere grad er praksisnært og direkte kan udvikle praksis. Derudover er der en forholdsvis udbredt bekymring, om ekspertisen kan opretholdes i forhold til mindre handicapområder, når flere specialskoler lukkes.

Omstilling til øget inklusion ser generelt ud til at have medført en række kommunale initiativer til at understøtte skolernes omstilling. Gennemgangen viser imidlertid store forskelle mellem kommunerne. Der ses særligt en stor forskel hos pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR), hvor det er meget forskelligt, hvor meget henholdsvis udredninger og konsultative opgaver fylder. Der er også en relativ stor forskel på medarbejdersammensætningen i PPR, som kan påvirke kommunernes mulighed for at understøtte skolerne med faglig rådgivning.

Der er en meget udbredt brug af ressourcepersoner og ressourceteams/-centre på skolerne. Det betyder blandt andet, at langt de fleste lærere vurderer, at de kan få hjælp fra en kollega med ekspertise, når de møder elever i vanskeligheder. Der efterspørges dog i høj grad faglig- og tværfaglig sparring på skolerne, herunder særligt med fokus på teamsamarbejdet. Teamsamarbejdet er ret udbredt på skolerne, men der har de seneste år været et fald i antallet af forskellige former for teams på de respektive skoler.

Flere undersøgelser problematiserer den måde, som teamsamarbejdet og i særlig grad det tværprofessionelle samarbejde, mange steder fungerer på i dag, og sammenlignet med andre lande er det tværfaglige samarbejde i Danmark ikke i top.⁶ Der peges også på, at der ikke altid er tid og ressourcer til de tværprofessionelle samarbejder. Desuden tyder en række undersøgelser på, at der

⁶ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse*.

generelt synes at være forskelle på lærernes ønske om at samarbejde. Nogle lærere ønsker at holde fast i en struktur, hvor de mest af alt underviser ”bag en lukket dør”, og der er eksempler på, at lærere har en forventning om, at PPR primært hjælper med at få elever med særlige behov segregeret til et specialtilbud. Derudover er der eksempler på, at lærerne har svært ved at finde tid til at indgå i udviklingsforløb om elever med særlige behov.⁷

En øget inddragelse af pædagoger i skolen kan styrke elevernes udbytte. Det gælder særligt, hvor pædagogerne komplementerer lærernes kompetencer, for eksempel ved at både lærere og pædagoger er med i undervisningen.

Ressourceanvendelse og styringsmodeller (afsnit 3.7)

Overordnet kan det konkluderes, at det ikke er muligt krone for krone at følge de specifikke ressourcer, men på baggrund af ekspertgruppens arbejde er det dog ekspertgruppens samlede vurdering, at der i vidt omfang er fulgt midler med. Dette skal dog ses i lyset af, at der mange steder er foretaget generelle effektiviseringer og eventuelle besparelser, der i praksis kan betyde, at de medfølgende midler er mindre synlige på skolerne. Samlet set har udgiftsudviklingen på det samlede folkeskoleområde dog været stabil over de senere år.

Det er ekspertgruppens vurdering, at skolernes pædagogiske medarbejdere mange steder oplever, at manglende ressourcer er en af de største udfordringer i inklusionsindsatsen. Ud fra den gennemførte kortlægning er det dog ikke muligt at sige, hvorvidt der er tale om en generel ressourcemangel, eller der i højere grad er tale om manglende synlighed om prioritering af ressourcerne til den almene undervisning og støtte til elever med særlige behov. Mange steder kan nogle ressourcer formentlig bruges bedre, særligt hvis kommuner og skoler formår at arbejde mere forebyggende og foregribende.

I forhold til antallet af pædagogiske medarbejdere er der sket en stigning i andelen af voksne per elev.⁸ Det er dog vurderingen, at stigningen først og fremmest hænger sammen med folkeskolereformen og indførelsen af den længere skoledag. Samtidig omfatter denne udvikling ikke alene lærere, men dækker i stedet over, at der er kommet flere pædagoger og andre pædagogiske medarbejdere i folkeskolen.

Resumé af identificerede udfordringer

Ekspertgruppen har identificeret en række væsentlige barrierer for, at inklusion i folkeskolen lykkes. Disse er knyttet til henholdsvis indhold, styring og kompetencer:

Indbold

Inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber (afsnit 4.1.1)

Ekspertgruppen ser en helt grundlæggende udfordring i, at forståelsen af inklusion er blevet for snævert knyttet til et spørgsmål om at flytte elever fra specialtilbud til almentilbud. Fokus har i for høj grad været på at opnå et bestemt tal: 96 pct.-målsætning, fremfor på målet om at styrke folkeskolens inkluderende læringsmiljøer og almenundervisning til gavn for alle børn og målet om, at alle elever skal

⁷ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

⁸ Data fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

udvikle sig fagligt og socialt. En anden væsentlig udfordring er opfattelsen af, at vanskeligheder alene er knyttet til det enkelte individ, og at hvis bestemte elever bliver flyttet til en anden klasse, løser det alle problemer.

I forhold til at sikre en fælles kultur har ekspertgruppen blandt andet kunnet se udfordringer i at sikre en fælles tilgang til eleverne og det at undervise inkluderende, samt fraværet af et fælles sprog og en fælles forståelse og et manglende operationelt sprog for forskellige udfordringer. Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forbindelse med at sikre et socialt fællesskab for alle elever. Inkluderende læringsmiljøer kræver, at man arbejder systematisk med forebyggende indsatser, så lærere og pædagoger understøttes i at kunne identificere og håndtere adfærds- og læringsudfordringer, så de ikke udvikler sig til større udfordringer og problematisk adfærd. Der er behov for, at skolens ledelse, lærere og pædagoger, elever og forældre er mere åbne overfor en større diversitet i elevgruppen, og ser alle elever som ligeværdige deltagere i fællesskabet.

Styrkelse af almenundervisningen og børnefællesskaber (afsnit 4.1.2)

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forhold til styrkelse af almenundervisningen. Disse retter sig særligt mod tilrettelæggelse af undervisningen, herunder klasseledelse og struktur, en manglende viden om didaktiske tilgange til elever, hvilke indsatser der har effekt, samt hvornår de har effekt. Hertil kommer behovet for et systematisk og analytisk blik på alle elever. En kvantitativ beskrivelse af støtte til elever med særlige behov i almenklasser i udskolingen, gennemført af SFI for ekspertgruppen, viser, at der er en række udfordringer i forhold til støtte til elever i udskolingen i almenundervisningen.

En anden identificeret udfordring, er, at den specialviden, specialskolerne råder over, risikerer at forsvinde i takt med, at flere specialtilbud lukkes. Samtidig fremhæves det, at den specialpædagogiske viden ikke er til stede i almenundervisningen. Ekspertgruppen har også set en række konkrete udfordringer i forhold til elever med specifikke handicap. Endelig har ekspertgruppen identificeret, at samarbejde mellem lærere og pædagoger mange steder er en udfordring.

Overgange og fritidstilbud (afsnit 4.1.3)

Overgangen mellem dagtilbud og folkeskole er blevet nævnt som en væsentlig udfordring. Det handler særligt om at sikre, at eventuel støtte til et barn videreføres, og at viden om barnets udfordringer og de gode løsninger overdrages. Udover de institutionelle overgange mellem dagtilbud og folkeskole fremhæves også de overgange inden for skolen, der ikke er betinget af institutionsskift eller krav i lovgivningen, som en udfordring.

Forældresamarbejdet og børneperspektivet (afsnit 4.1.4)

I ekspertgruppens arbejde er der blevet identificeret en række udfordringer i forbindelse med forældresamarbejdet. Grundlæggende har ekspertgruppen mødt en kritik af, at forældresamarbejde ikke tager højde for, at forældrene har forskellige forudsætninger og behov, og at forældre til elever med særlige behov og i vanskelige læringsituationer kan være en særlig sårbar gruppe. Det drejer sig både om samarbejdet med forældrene til elever med særlige behov og til forældrene generelt. Endvidere udgør særligt udviklingen i kommunikationen på SkoleIntra en udfordring i samarbejdet med sårbare forældre.

Manglende inddragelse af børneperspektivet er blevet nævnt som en væsentlig udfordring. Der er for lidt opmærksomhed på, at børnene ofte selv er de nærmeste til at se både problemet og løsningerne. Den manglende eller ikke tilstrækkelige inddragelse betyder, at vigtig viden om, hvad der f.eks. motiverer barnet, går tabt eller ikke får betydning.

Specialundervisning tættere på almenundervisningen (afsnit 4.1.5)

Mangfoldigheden blandt eleverne udfordrer også skolens indretning og organisering. Der er ikke tilstrækkelig viden om muligheden for og adgangen til mere fleksible former for organisering mellem special- og almenundervisning. Samtidig tyder det på, at de muligheder, som f.eks. gruppeordninger, der er i dag, er af meget forskellig kvalitet.

Styring

Den politiske rammesætning (afsnit 4.2.1)

I forhold til den overordnede politiske og statslige rammesætning og styring er det særligt blevet fremhævet, at målsætningen om inklusion er blevet for snævert knyttet til 96 pct.-målsætningen. Det er blevet et spørgsmål om det konkrete mål for andelen af elever i almenundervisningen, fremfor målet om at styrke folkeskolens almene fællesskab til gavn for alle børn, og målet om, at alle børn skal udvikle sig fagligt og socialt.

Klare mål og prioriteringer i styringskæden (afsnit 4.2.2)

På det kommunale niveau har ekspertgruppen identificeret udfordringer ved, at der ses en forskel mellem forvaltningens, skoleledernes og medarbejdernes oplevelse af omstillingen til øget inklusion. Tæt dialog mellem skole og forvaltning udgør et centralt element i at skabe en fælles forståelse for skolernes arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer. Hertil kommer, at der mangler viden om, hvilke modeller der kan virke bedst ved allokering af midler til inklusion. Uanset metode er det dog afgørende, at der er en synliggørelse af indsatserne. I forhold til skoleniveau er skolens ledelsesmæssige fokus på kommunikation af skolens arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer afgørende. Dette fokus omfatter både skolens leder, den øvrige ledelse og skolebestyrelsen. Ekspertgruppen finder, at der nogle steder mangler en ledelsesmæssig rammesætning af arbejdet, tæt dialog med skolens pædagogiske personale og prioritering af indsatsen.

Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer (afsnit 4.2.3)

Dokumentationsprojektet peger på, at prioriteringerne på den enkelte skole er blevet mindre gennemskelig for både medarbejdere og forældre. Der er ikke indsigt i, hvilke ressourcer der er til rådighed til inklusionsopgaverne eller den ledelsesmæssige prioritering.⁹ Det er således ikke tydeligt, hvilke indsatser der iværksættes for at understøtte elever med særlige behov. Både skolens medarbejdere og forældre oplever manglende gennemsigtighed i forhold til prioriteringen af ressourcer til inklusion. Der savnes viden om modeller, som kan inspirere til en god ressourceprioritering, der understøtter forebyggende indsatser og giver mulighed for omprioritering i forbindelse med en løbende opfølgning.

⁹ Baviska, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

I ekspertgruppens arbejde er der ligeledes identificeret en række udfordringer i forbindelse med visitationsprocesserne i forhold til henvisning til specialundervisning inden for skolens rammer eller i en specialskole eller specialklasse på en anden skole. Dette drejer sig blandt andet om, at skolelederne med det betydeligt større ansvar, som de har fået i visitationsprocessen som følge af omstillingen til øget inklusion, ikke altid er blevet klædt på til det medfølgende juridiske ansvar. Hertil kommer, at behovet for mere dialogbaserede visitationsprocesser er blevet fremhævet.

Endelig har ekspertgruppen identificeret en række styringsudfordringer i forhold til PPR. De væsentligste angår rammerne for PPR's arbejde både i forhold til fastlæggelse af kerneopgaver og muligheden for at løse dem, herunder PPR's ressourcer, kompetencer og vilkår for samarbejde med skolen og dens medarbejdere. Derudover er der grund til at se på, hvordan medarbejdernes kompetencer til at varetage konsultative opgaver fastholdes, ligesom mange PPR i mange kommuner ikke arbejder ret konsultativt.

Styrkelse af tidlige, forebyggende og foregribende indsatser (afsnit 4.2.4)

Ekspertgruppen finder, at kommunerne ikke har et tilstrækkeligt velfungerende samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger. Samarbejdet mellem særligt social-, børne- og ungeforvaltningen opleves også mange steder som en udfordring. Hvis den forebyggende indsats skal styrkes, betyder det en omfattende omprioritering af ressourcer.

Kompetencer

Medarbejdernes kompetencer (afsnit 4.3.1)

Ekspertgruppen finder, at der særligt blandt lærerne er en udbredt oplevelse af mangel på fornødne praksisnære kompetencer og redskaber. Det er endvidere en væsentlig udfordring, at både eksisterende og ny viden ikke er kendt og omsættes i praksis. Eftersynet efterlader et indtryk af en vis afmagt hos lærere og pædagoger i forhold til indsatsen for elever med særlige behov, der er i vanskelige læringssituationer.

Teamsamarbejde (afsnit 4.3.2)

I ekspertgruppens arbejde er teamsamarbejdet et tilbagevendende tema. Faglig professionel sparring bliver generelt udpeget som en væsentlig forudsætning for kvalitetsudvikling af undervisningen og styrkelse af en kontekst- og helhedsorienteret forståelse og løsningstilgang. Det er blevet fremhævet, at teamsamarbejdet ikke bruges tilstrækkeligt til at styrke den faglige sparring og en mere konsekvent og ensartet løsningstilgang på skolerne. Lærere og pædagoger oplever at stå alene med udfordringerne og kan føle sig følelsesmæssigt ramt af elevers udadreagerende adfærd.

Forebyggelse af problematisk adfærd samt udad- og indadreagerende adfærd (afsnit 4.3.3)

I ekspertgruppens arbejde er en række udfordringer i forhold til det forebyggende arbejde versus den indgribende indsats blevet fremhævet. Det drejer sig blandt andet om, at håndteringen af udadreagerende adfærd fylder meget i skolen, og at alt for mange ressourcer bruges på "brandslukning". Der mangler de fornødne kontekst- og helhedsorienterede tiltag, herunder styrkelse af struktur og overblik. Lærere og pædagoger skal have alternativer til konsekvenspædagogik og rustes til at kunne

identificere konfliktudløsende elementer i elevernes miljø. Hertil kommer, at der skal være et særligt blik for visse elevgrupper.

Pædagogisk psykologisk rådgivnings kompetencer og viden (afsnit 4.3.4)

Ekspertgruppen har udover de mere styringsmæssige udfordringer i forhold til PPR identificeret en række udfordringer, der har at gøre med PPR's kompetencer og roller som ressourcepersoner i forhold til at styrke almenundervisningen, skolens fællesskab og indsatsen for elever i vanskelige læringsituationer.

Ressourcepersoner (afsnit 4.3.5)

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forhold til, hvilke grundlæggende kompetencer og hvilken viden der er til stede i lærer- og pædagogteamet, og hvilke kompetencer og hvilken viden der skal hentes hos ressourcepersoner. Der mangler klarhed over, hvornår beredskabet bør være lokalt, kommunalt eller centralt, og der mangler beskrivelser af ressourcepersonernes opgaver, herunder deres mandat og råderum.

2. Definitioner og afgrænsning

2.1 Baggrund

Skiftende regeringer og kommunerne har siden 2011 arbejdet målrettet for, at færre elever bliver henvist til specialundervisning i specialskoler og specialklasser og for at øge andelen af elever i den almene undervisning. Fra 2013 til 2015 har kommunerne arbejdet ud fra en målsætning om at øge andelen af elever i almenundervisningen til 96 pct. af alle elever i folkeskolen. Det svarer til niveauet i slutningen af 1990'erne.

I kommuneaftalen for 2013 blev der indgået aftale om følgende konkrete målsætning for inklusion:

- Andelen af elever, der inkluderes i den almene undervisning, øges. Målet er, at andelen af elever i den almene undervisning i 2015 er forøget fra 94,4 pct. til 96,0 pct. af det samlede elevtal i folkeskolen.
- Andelen af elever, der får 2 eller derunder i læsning, retstavning og matematisk problemløsning i 9. klasses afgangsprøve, skal være reduceret i 2015 og reduceres yderligere frem mod 2018.
- Elevernes trivsel fastholdes i takt med omstillingen til øget inklusion.

Samtidig var den daværende regering og kommunerne enige om at have fokus på at følge udviklingen inden for centrale fokusområder: Kompetencer, inklusionsfremmende styringsmodeller og opbakning til inklusion.

Målsætningen om de 96 pct. afspejler et ønske om at styrke almenundervisningen, så den kan tilgodeses flere af elevernes undervisningsmæssige behov, og at den øgede prioritering af almenundervisningen skal medvirke til at styrke fagligheden for alle elever og fastholde elevernes trivsel i omstillingen.

Det var forventet, at målsætningen om inklusion primært skulle opfyldes gennem fastholdelse af eleverne i almenundervisningen, men kortlægningen af inklusion har vist, at målsætningen for størstedelen er opfyldt ved flytning af elever fra specialskoler og specialklasser til almenundervisningen.¹⁰

Op gennem 1990'erne og 00'erne er der sket en kraftig stigning i antallet af elever, der blev henvist til specialskoler og specialklasser.¹¹

En undersøgelse af folkeskolens specialundervisning fra 2010 viste, at Danmark udskilte langt flere elever til specialundervisning end de lande, vi normalt sammenligner os med. Cirka 30 pct. af folkeskolens udgifter gik til specialundervisning, i specialskoler og specialklasser samt afledte foranstaltninger hertil. Undersøgelsen pegede på baggrund af en kortlægning af foreliggende effektundersøgelser samtidig på, ”at en stor del af de elever, der i dag segregeres, med en mere hensigtsmæssig indretning og udnyttelse af folkeskolen også vil kunne modtage støtte inden for rammerne af den almindelige folkeskole.”¹²

¹⁰ Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

¹¹ KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet (2010): *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*.

¹² KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet (2010): *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*.

I 2012 ændrede et bredt flertal i Folketinget folkeskoleloven med det formål, at flere elever med særlige behov skulle indgå i den almene undervisning. Lovændringen ændrede afgrænsningen af specialundervisning til kun at omfatte undervisning i specialskoler og specialklasser og støtte i almenklassen i mindst ni ugentlige timer. Lovændringen har givet kommunerne mulighed for større fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen og tilpasningen af støtten til elever med særlige behov. Lovændringen ændrede dog ikke på, at elever med omfattende behov for støtte fortsat skal have den fornødne støtte i en specialskole eller specialklasse.

Omstillingen til øget inklusion er blevet fulgt i perioden 2013-2015 gennem Dokumentationsprojektet, der har haft fokus på omstillingen i 12 repræsentativt udvalgte kommuner. Resultaterne viser, at der har været tale om en udviklingsproces, hvor inklusion er gået fra et overordnet ideal til i højere grad at blive en del af kommunernes praksis. Undersøgelserne viser ligeledes, at elever, der før har gået i en specialklasse eller specialskole, generelt trives både fagligt og socialt.¹³

Dokumentationsprojektet viser desuden, at kommunerne er forskellige steder henne i processen og har grebet omstillingen forskelligt an. De friere rammer til at tilrettelægge inklusionsindsatsen har nogle steder skabt usikkerhed om, hvorvidt eleverne får den nødvendige støtte til at højne deres faglighed og trivsel. Det er ikke alle steder klart for hverken elever, forældre eller lærere, hvilken pædagogisk og undervisningsmæssig støtte der sættes i værk i forhold til klassen eller den enkelte elev, samt hvilke overvejelser der ligger til grund for tilrettelæggelsen af undervisningen, herunder hvordan de understøttende indsatser modsvarer elevernes behov. Hertil kommer talrige historier om inklusionsindsatser, der ikke fungerer efter hensigten, i medierne.

2.2 Ekspertgruppens forståelse af inklusion

Ekspertgruppen for inklusionseftersynet lægger sig op ad Rådet for Børns Lærings trelede definition af inklusion i skolemæssig sammenhæng:

1. Fysisk inklusion: betingelserne for det fysiske ophold
2. Social inklusion: samspil, værdi og tilhørsforhold i det medmenneskelige felt
3. Faglig inklusion: uddannelse og udvikling af kompetencer¹⁴

Inklusion omfatter både fysisk tilstedeværelse samt social og faglig deltagelse. Den sociale inklusion finder sted, når eleven deltager i fællesskabet både fagligt, socialt og kulturelt. Der er tale om inklusion, når eleven er en del af fællesskabet og både har samarbejds-mæssige og venskabelige relationer til andre elever og føler sig som en del af fællesskabet. Det handler om at kunne deltage aktivt og kunne påvirke fællesskabet. Inklusion forstås dermed som deltagelse i læringsfællesskabet.

¹³ Baviska, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

¹⁴ Rådet for Børns Læring (2014): *Inkluderende læringsfællesskaber for alle børn.*

For ekspertgruppen handler inklusion derfor ikke kun om processen hen mod at få børn ind i den almene undervisning, men i højere grad om læringsmiljøer med mulighed for faglig og social progression og øget trivsel for alle elever.

Denne forståelse af inklusion læner sig op ad definitionen i de vidensmiljøer, der beskæftiger sig med inklusion og af den internationale forståelse af inklusion, som blandt andet kommer til udtryk i ”The Manchester Inclusion Standard”. The Manchester Inclusion Standard er udviklet i et samarbejde mellem Manchesters skolevæsen og universitetet i Manchester i begyndelsen af dette århundrede. Her lægges vægt på elevens tilstedeværelse, aktive deltagelse og elevens faglige udbytte i bred forstand.

Disse tre dimensioner kommer også til udtryk i dansk sammenhæng i den definition, der er præsenteret af Rasmus Alenkær om tilstedeværelse, deltagelse og læring, og som af Lars Qvortrup er udvidet med en fjerde dimension, der handler om elevens egen oplevelse af at være inkluderet.

Inklusionsforståelsen i EVA’s undersøgelse og rapport er blandt andet inspireret af Peter Farrell, der definerer inklusion som knyttet til fire dimensioner:

- Fysisk tilstedeværelse i den lokale institution
- Accept og anerkendelse fra institutionens medarbejdere og øvrige børn
- Aktiv deltagelse i fællesskabets aktiviteter
- Rum for positiv selvudvikling¹⁵

Alle elementer skal ifølge Farrell være til stede, for at der er tale om inklusion. Inklusion kræver en accept og anerkendelse af hinanden, både lærere, pædagoger og elever imellem. Eleverne skal desuden være aktive deltagere i fællesskabets aktiviteter, og for den enkelte elev skal der være rum for positiv selvudvikling.

Målsætningen om inklusion går også længere tilbage og er en international målsætning, der er udtrykt i Salamanca-erklæringen, som Danmark tiltrådte i 1994, og i FN’s konvention om rettigheder for personer med handicap, bilag 1 og 2.

Flere undersøgelser og forskningskortlægninger peger på, at inklusion af elever med særlige behov i almenundervisningen kan gavne *alle* børns læring, og at en professionel tilgang til udvikling af inkluderende læringsmiljøer er til gavn for alle børn.

2.3 Genstand for eftersynet

Ekspertgruppen har fået til opgave at foretage et eftersyn af inklusionsindsatsen, forstået som den udvikling folkeskolen har gennemgået de senere år med henblik på at leve op til den politiske målsætning om, at flere elever skal være en del af almenundervisningen.

Den primære genstand for eftersynet er derfor folkeskolen og folkeskolens almenundervisning. Ekspertgruppen har valgt også at se på overgange mellem dagtilbud og folkeskole og sammenhængen

¹⁵ Farrell, Peter (2004): “School Psychologists: Making Inclusion a Reality for All”.

mellem skole og fritid. Dette valg har været meget naturligt, da børn og unges udvikling og behov for at kunne indgå konstruktivt i fællesskabet ikke starter, når de fylder 6 år, eller slutter, når de er 15 år.

Overgangen mellem folkeskole og ungdomsuddannelse er en del af eftersynet af bedre veje til ungdomsuddannelse, som blev igangsat i januar 2016. Ekspertgruppen er derfor ikke gået i dybden med dette område.

2.4 Hvem er omfattet af eftersynet

For ekspertgruppen er det afgørende, at *alle* elever bliver tilbudt et læringsmiljø med mulighed for faglig progression, social udvikling, og hvor de trives, uanset om de går i en almen- eller specialklasse. Ekspertgruppen ønsker derfor at understrege, at den med udgangspunkt i den beskrevne inklusionsforståelse ser inklusion som et mål, der angår *alle* elever.

Da eftersynet har til opgave at se nærmere på inklusionsindsatsen i forhold til almenundervisningen, er målgruppen for eftersynet alle elever, der optages i folkeskolen. Det skal dog også bemærkes, at en stor del af ekspertgruppens anbefalinger retter sig mod undervisningen af elever med særlige behov grundet eftersynets ophæng, jf. afsnit 2.1.

2.5 Øvrige definitioner

I afrapporteringen refereres til en række forskellige begreber. I dette afsnit defineres de mest centrale af disse begreber.

Omstillingen til øget inklusion/inklusionsindsatsen

Ekspertgruppen bruger betegnelsen *omstillingen til øget inklusion* om de initiativer stat, kommuner og skoler har foretaget i forlængelse af aftalerne for kommunernes økonomi i 2011 og 2013, jf. afsnit 2.1.

Inkluderende læringsmiljøer

Ekspertgruppen bruger betegnelsen *inkluderende læringsmiljøer* med henblik på, at skolens forskellige miljøer skal have fokus på elevernes læring, og at det skal ske ud fra et inkluderende perspektiv. Det beskriver således praksis og fællesskaber, hvor der er fokus på elevernes læring, trivsel, tilstedeværelse og deltagelse.

Almenundervisningen

Ekspertgruppen bruger betegnelsen *almenundervisningen* til at beskrive den undervisning, som ikke klassificeres som specialundervisning. Det vil sige den undervisning i folkeskolen, der ikke falder ind under folkeskolelovens § 3.

Segregerede specialtilbud/specialundervisningstilbud

Ekspertgruppen bruger betegnelsen *segregerede specialtilbud/specialundervisningstilbud* om de undervisningstilbud, der findes i specialklasser (herunder på folkeskoler), specialskoler, kommunale og

private dagbehandlingshjem og opholdssteder, ungdomsskolens heltidsundervisning samt specialiserede landsdækkende tilbud.

Specialundervisning

Ekspertgruppen bruger betegnelsen *specialundervisning* om den undervisning, der gives efter folkeskolelovens § 3. Heraf fremgår det, at børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal tilbydes specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst ni undervisningstimer om ugen.

Elever, der er blevet tilbageført

Betegnelsen *elever, der er blevet tilbageført* dækker over elever, der er skiftet fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisningen som led i omstillingen til øget inklusion. Det bruges primært, hvor eleverne er defineret således i undersøgelser eller lignende.

Elever med særlige behov

Ekspertgruppen har haft indgående overvejelser og drøftelser om at ændre betegnelsen *elever med særlige behov* til en anden betegnelse, der i højere grad afspejler en helhedsforståelse og kontekstafhængig forståelse af vanskeligheder. Ekspertgruppen har dog valgt at fastholde betegnelsen, da der fra flere sider er blevet peget på, at andre betegnelser har risiko for at være yderligere stigmatiserende og vanskelige at bruge.

Ekspertgruppen understreger, at den ser gruppen af elever med særlige behov som elever, der i mødet med skolens læringsmiljøer og fællesskaber i kortere eller længere perioder af – for nogle gennem hele – deres skolegang, har behov for særlig opmærksomhed eller en indsats i forhold til deres faglige og sociale udvikling og trivsel. Det skal understreges, at disse udfordringer ikke alene kan tilskrives den enkelte elev, men at det i lige så høj grad er nødvendigt at se på, hvordan elevens behov udfolder sig i samspil med skolens læringsmiljø og fællesskaber.

Praksisnær kompetenceudvikling

Praksisnær kompetenceudvikling bruges om faglig sparring og opkvalificering, der foregår i skolens praksis. Det vil sige, at den finder sted i praksis og tager udgangspunkt i de konkrete problemstillinger og muligheder, der er i praksis.

3. Kortlægning af området

3.1 Omstilling til øget inklusion i tal

Ekspertgruppen har valgt, at målgruppen for inklusionseftersynet er alle elever i folkeskolen, da det er afgørende, at alle elever bliver tilbudt læringsmiljøer med mulighed for faglig progression, social udvikling, og hvor de trives. I dette afsnit redegøres for det samlede elevgrundlag i den almene folkeskole og i specialtilbud. Tallene i afsnittet er fra skoleåret 2010/11 til 2014/15, da det vurderes relevant at se på udviklingen i omstillingen til øget inklusion fra dette tidspunkt til i dag.

Afsnittet bygger på nedenstående kilder:

- Danmarks Statistik
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger og tal trukket fra institutionsregisteret

Resumé

Overordnet kan det konkluderes, at andelen af elever i folkeskolen, der går i en almen folkeskoleklasse, er steget. Dette omfatter både elever, der får støtte i mere end ni timer (specialundervisning), og elever, der får støtte i færre timer eller får støtte på anden måde som led i en styrket almenundervisning. I skoleåret 2010/11 gik 94,2 pct. af eleverne i almenundervisning i folkeskolen, mens det i skoleåret 2014/15 var 95,2 pct. af eleverne.

Antallet af elever, der er tilbageført fra specialtilbud til almenundervisningen, er også steget i perioden. Det kan desuden konkluderes, at den overrepræsentation, der ses blandt elever i segregerede specialundervisningstilbud¹⁶, hvor nogle elevgrupper er overrepræsenterede sammenlignet med elever i almentilbud, er blevet forholdsvis mindre i perioden fra 2010/11 til 2014/15. Det gælder i forhold til køn, herkomst og social baggrund.

Sideløbende med denne udvikling er antallet af specialundervisningstilbud faldet.

3.1.1 Elever i almenundervisning

Elevgruppen i den almene folkeskole ændrer sig i takt med, at flere elever modtager undervisning i den almene folkeskole. Dette skyldes både den proces, hvor elever fra de segregerede specialundervisningstilbud føres tilbage til almenundervisningen, og den proces, hvor færre elever henvises til segregerede specialundervisningstilbud. Konkret medfører dette et bredere elevoptag og en udvidelse af elevgrundlaget i den almene folkeskole.

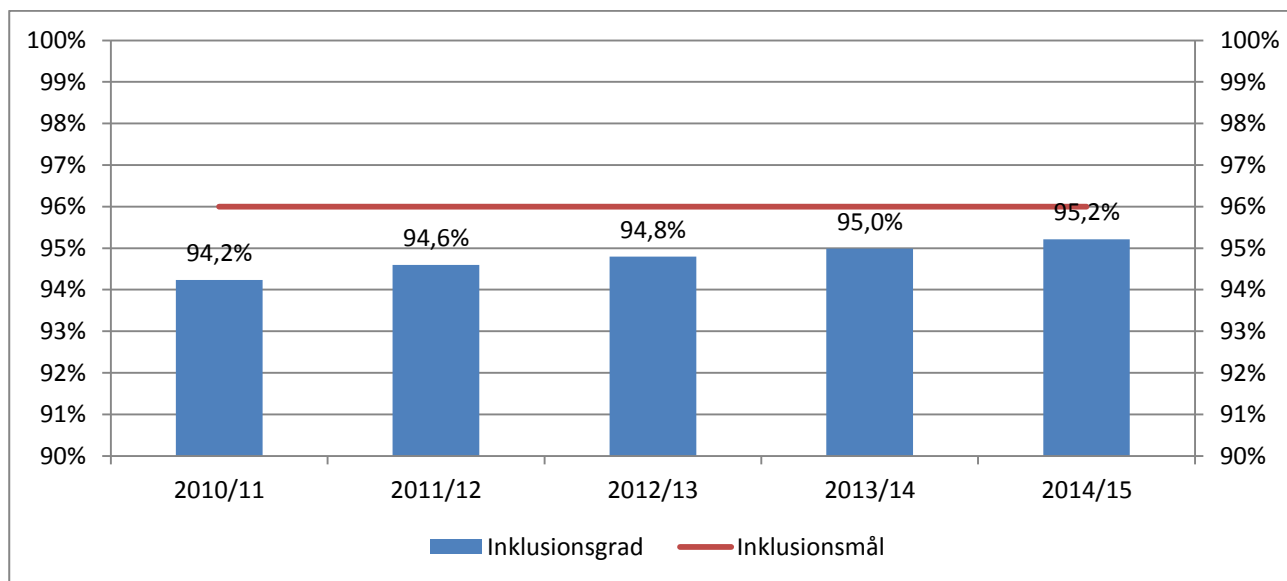
En måde at belyse udviklingen i elevgrundlaget i den almene folkeskole er ved at se på inklusionsgraden. Inklusionsgraden angiver andelen af elever i almenundervisning af det samlede antal

¹⁶ Med segregerede specialundervisningstilbud menes specialskoler, dagbehandlingstilbud og specialklasser.

elever i kommunale skoler¹⁷. Inklusionsgraden kan anvendes til at se på udviklingen i andelen af elever i almenundervisningen over tid

Andelen af elever, der går i en almen folkeskoleklasse med eller uden støtte i mindre end ni timer, er steget siden skoleåret 2010/11, jf. figur 1. I 2010/11 gik 94,2 pct. af eleverne i folkeskolen i almenundervisningen. I 2014/15 gik 95,2 pct. af eleverne i folkeskolen i almenundervisningen – altså en stigning frem mod 2014/15 på 1,0 procentpoint.

Figur 1. Andel elever i almenundervisningen (inklusionsgrad), 2010/11 til 2014/15



Anm.: Inklusionsgraden er andelen af det samlede antal elever, der er i den almene undervisning. Opgørelsen omfatter kun de kommunale skoler, som dækker over: folkeskole, kommunale ungdomsskoler, specialskoler for børn og dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

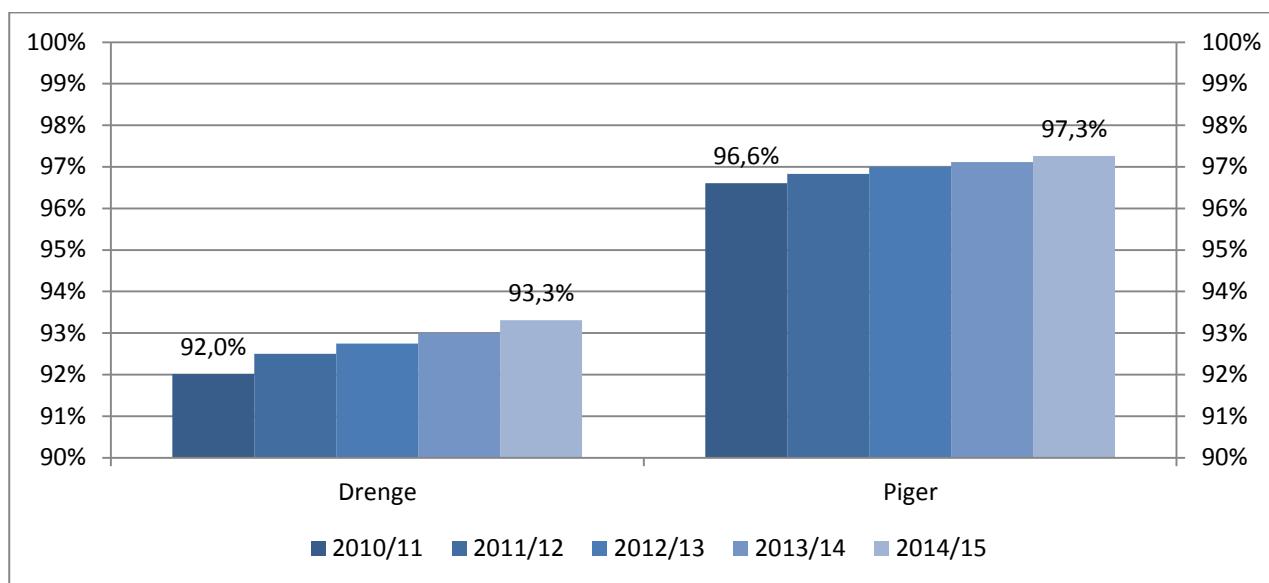
Inklusionsgraden kan påvirkes af, hvor mange elever der går i folkeskolen, og hvor mange elever der går i frie grundskoler (privat- og friskoler) og efterskoler. I skoleåret 2010/11 udgjorde andelen af elever i frie grundskoler i forhold til et samlet elevtal for børnehaveklasse til 9. klasse 14,0 pct. I 2014/15 er denne andel steget til 16,0 pct. Samtidig med, at andelen af elever i frie grundskoler er steget, er der kommet flere elever i den almene undervisning. Hvis andelen af elever i frie grundskoler havde været konstant i hele perioden, svarende til niveauet i skoleåret 2010/11, ville inklusionsgraden være steget marginalt i forhold til det faktiske tal på 95,2 pct.

Inklusionsgraden dækker over forskelle kommunerne imellem. Kommunernes inklusionsgrad fordeler sig på intervallet 90 til 98 pct. Langt størstedelen af kommunerne har fastholdt eller højnet andelen af elever i den almene undervisning fra skoleåret 2010/11 til 2014/15. Der er kun cirka seks til otte kommuner, der har færre elever i den almene undervisning i skoleåret 2014/15 sammenlignet med 2010/11.

¹⁷ Kommunale skoler dækker over: folkeskole, kommunale ungdomsskoler, specialskoler for børn og dagbehandlingstilbud og behandlingshjem.

Uanset elevernes køn, herkomst og forældrenes højest gennemførte uddannelse er der kommet flere elever i den almene undervisning. Der er fortsat en større procentvis andel af piger end drenge i almenundervisningen, jf. figur 2. Dette har gjort sig gældende i hele perioden fra skoleåret 2010/11 til 2014/15. Den procentvise andel af drenge i almenundervisningen er dog blevet forholdsvis større i perioden. Andelen af drenge er således steget 1,3 procentpoint i perioden, mens andelen af piger er steget 0,7 procentpoint.

Figur 2. Andel elever i almenundervisningen af det samlede antal elever i folkeskolen fordelt på køn, 2010/11 til 2014/15 (skala er tilpasset)

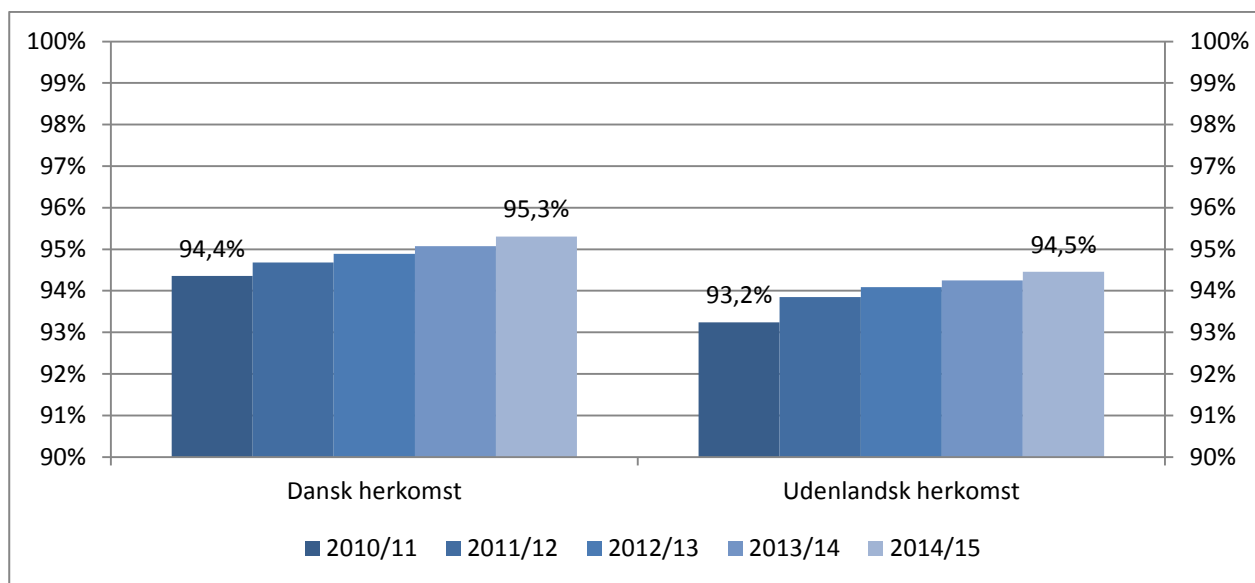


Anm.: Opgørelsen omfatter kun de kommunale skoler. Skala 90-100 pct.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Der er også en større procentvis andel af elever med dansk herkomst i almenundervisningen sammenlignet med elever med udenlandsk herkomst, jf. figur 3. Det gælder for hele perioden fra skoleåret 2010/11 til 2014/15. Som det var tilfældet med andelen af drenge, er andelen af elever med udenlandsk herkomst i almenundervisningen blevet forholdsvis større i perioden. Andelen af elever med udenlandsk herkomst er således steget 1,2 procentpoint i perioden, mens andelen af elever med dansk herkomst er steget 0,9 procentpoint.

Figur 3. Andel elever i almenundervisningen af det samlede antal elever i folkeskolen fordelt på herkomst, 2011/12 til 2014/15 (skala er tilpasset)



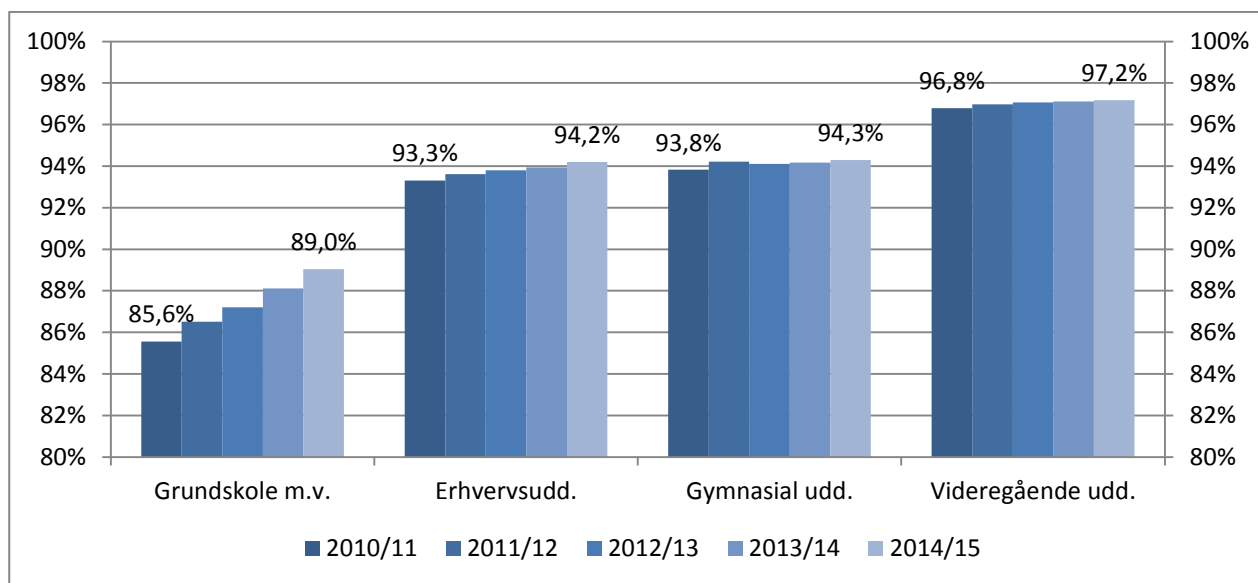
Anm.: Opgørelsen omfatter kun de kommunale skoler. Skala 90-100 pct.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Derudover ses, at jo højere uddannelsesniveau, elevernes forældre har, jo større er andelen af elever i den almene undervisning, jf. figur 4. Også her er den procentvise andel af elever i almenundervisningen, hvis forældres højeste uddannelse er grundskole, blevet relativt større i perioden, sammenlignet med elever, hvor forældrene har gennemført mindst en ungdomsuddannelse. Konkret betyder dette, at:

- Andelen af elever, hvis forældres højeste uddannelse er grundskolen, er steget med 2,4 procentpoint.
- Andelen af elever, hvis forældres højeste uddannelse er en erhvervsuddannelse, er steget med 0,9 procentpoint.
- Andelen af elever, hvis forældres højeste uddannelse er en gymnasial uddannelse, er steget med 0,5 procentpoint.
- Andelen af elever, hvis forældres højeste uddannelse er en videregående uddannelse, er steget med 0,4 procentpoint.

Figur 4. Andel elever i almenundervisningen af det samlede antal elever i folkeskolen fordelt på forældrenes højst fuldførte uddannelse, 2011/12 til 2014/15 (skala er tilpasset)



Anm.: Opgørelsen omfatter kun elever i de kommunale skoler. Skala 80-100 pct. Elever af forældre med uoplyst uddannelse indgår under elever af forældre med grundskole som højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Det kan konkluderes, at den skævvridning, som ses mellem forskellige elevgrupper i segregerede specialundervisningstilbud og elever i almenundervisningen, er blevet forholdsvis mindre de seneste år.

3.1.2 Elever i segregerede specialundervisningstilbud

Udvikling i antallet af elever i segregerede specialundervisningstilbud fra skoleåret 2010/11 til skoleåret 2014/15 viser, at der er cirka 6.800 færre elever i de segregerede specialundervisningstilbud, jf. tabel 1. De cirka 6.800 elever er ikke nødvendigvis tilbageført fra et specialtilbud til den almene folkeskole, men dækker også over, at færre elever fra børnehaveklasse til 9. klassetrin i perioden er segregeret til et specialundervisningstilbud.

Tabel 1. Udvikling i antal elever i segregerede specialundervisningstilbud, 2010/11 til 2014/15

	Elever i segregerede specialundervisningstilbud	Ændring i antal elever i segregerede specialundervisningstilbud
2010/11	34.105	
2011/12	31.650	-2.455
2012/13	30.234	-1.416
2013/14	28.821	-1.413
2014/15	27.335	-1.486
Ændring i perioden 2010/11-2014/15		-6.770

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Samtidig med, at inklusionsgraden er steget i perioden 2010/11 til 2014/15, jf. figur 1, er antallet af folkeskoler med specialklasser faldet. I 2010/11 var der knap 900 folkeskoler, der havde specialklasser,

svarende til, at 59 pct. af folkeskolerne havde specialklasserækker. I 2014/15 er der knap 500 folkeskoler med specialklasser svarende til 36 pct. af folkeskolerne. Udviklingen skal ses i sammenhæng med, at der løbende i perioden er sket skolelukninger. I 2010 var der 1.503 folkeskoler, mens tallet er faldet til 1.313 i 2014.¹⁸

Antallet af specialskoler for børn samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem er ligeledes faldet i perioden 2010/11 til 2014/15, jf. tabel 2. I perioden er antallet af specialskoler faldet med 31, og antallet af dagbehandlingstilbud og behandlingshjem er faldet med 30.¹⁹

Tabel 2. Antal specialskoler for børn samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, 2010/11 til 2014/15

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	Ændring 2010/11-2014/15
Specialskoler for børn	206	195	184	181	175	-31
Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem	244	248	240	240	214	-30

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, institutionsregisteret.

3.1.3 Elever der er tilbageført fra segregerede specialundervisningstilbud

Elever, der er tilbageført, dækker over elever, der i det foregående år har været i segregerede specialundervisningstilbud og i indeværende år går i en almenklasse. Definitionen betyder, at elever, der har gået i segregerede specialundervisningstilbud i 9. klasse og derefter kommer i en almenklasse i 10. klasse, fordi kommunen har samlet alle 10. klassestilbuddene samme sted, vil fremstå som tilbageført.

I 2010/11 var der cirka 1.800 elever, der var tilbageført. I 2014/15 er tallet steget til cirka 6.000 elever, der er tilbageført.²⁰ Det betyder, at der i gennemsnit er fire til fem flere elever, der er blevet tilbageført til almenundervisningen pr. skole i 2014/15.

I forhold til fordelingen af elever, der er tilbageført på forskellige klassetrin, er der flest elever på 4.-9. klassetrin, der er tilbageført og ikke så stor en del på 1.-3. klassetrin i skoleåret 2014/15, jf. tabel 3.

¹⁸ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, institutionsregisteret.

¹⁹ Elever, der af de sociale myndigheder er anbragt i et dagbehandlingstilbud eller et behandlingshjem kan henvises til at modtage specialundervisning på en intern skole på anbringelsesstedet. Det bemærkes, at interne skoler på dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder skal være normeret til mindst 10 elever ved skoleårets begyndelse fra 2014. BEK nr. 702 af 23/06/2014. Det kan have haft betydning for faldet i antal.

²⁰ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Tabel 3. Andel af elever, der er tilbageført, fordelt på klassetrin, skoleåret 2014/15

0. klasse	1. klasse	2. klasse	3. klasse	4. klasse	5. klasse	6. klasse	7. klasse	8. klasse	9. klasse	10. klasse
0 pct.	1 pct.	3 pct.	6 pct.	12 pct.	15 pct.	13 pct.	14 pct.	15 pct.	13 pct.	9 pct.

Anm.: Hvis eleven i det foregående år har været i segregerede specialundervisningstilbud og i indeværende år går i en almenklasse, defineres eleven som tilbageført. Tabellen indeholder oplysninger om de elever, der er tilbageført i folkeskolen og den procentvise fordeling på de forskellige klassetrin.

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Som beskrevet tidligere (i afsnit 3.1.2) er der sket et fald til antallet af elever i segregerede specialundervisningstilbud på cirka 6.800 fra skoleåret 2010/11 til skoleåret 2014/15. De cirka 6.000 elever, der er tilbageført fra et segregeret specialundervisningstilbud, udgør en stor del af reduktionen i antallet af elever i segregerede specialundervisningstilbud, men reduktionen i elevantallet på de segregerede skoler skyldes også et mindre optag, altså at der er færre elever, der starter i disse tilbud.

Der er variation kommunerne imellem i forhold til, hvor stor andelen af elever, der er tilbageført, udgør af det samlede elevtal i folkeskolerne. Andelen af elever, der er tilbageført i skoleåret 2014/15, svinger fra 0 til 6 pct. kommunerne imellem, dog udgør andelen af elever, der er tilbageført mellem 0 og 2 pct. for langt de fleste kommuner²¹.

²¹ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

3.2 Støtte til elever med særlige behov

I dette afsnit redegøres for omfanget af elever, der modtager støtte, og for karakteren af deres støtte. Afsnittet baseres på SFI's kvantitative beskrivelse af støtte til elever med særlige behov i 7.-9. klasse med udgangspunkt i data fra Inklusionspanelet. Undersøgelsen retter sig både mod støtte til enkeltelever og styrkelse af almenundervisningen i klassen i 7. til 9. klasse.

Afsnittet bygger på nedenstående kilder:

- Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2014): *Effekten af it-støtte på elevers læsefærdigheder. Et eksperiment i Horsens Kommune.*
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.
- Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

Resumé

Resultaterne af den undersøgelse, som SFI har gennemført i forbindelse med inklusionseftersynet, viser, at otte pct. af eleverne får støtte, én pct. er under udredning, og seks pct. af eleverne i de undersøgte klasser ifølge lærerne burde have støtte, men ikke får den. De resterende 85 pct. vurderes ikke at have et støttebehov. Undersøgelsen er en dataindsamling blandt klasselærerne i udskolingen (7.-9. klasser), der indgår i inklusionspanelet.

Det vil sige, at ud over de 4,7 pct. af eleverne, der undervises i specialtilbud, og de cirka 0,25 pct. af eleverne, der modtager specialundervisning (støtte i mere end ni timer om ugen), er der ifølge undersøgelsen cirka otte pct. af eleverne i 7.-9. klasse, som modtager støtte i undervisningen. Hertil kommer de elever, som er under udredning, og de elever, som ifølge lærerne burde have støtte, men som ikke får det.

Inklusionspanelet har en overrepræsentation af klasser fra kommuner med en høj inklusionsgrad og dækker alene elever fra klasser i udskolingen, men lægges tallene sammen, så får cirka 13 pct. af eleverne i Danmark enten støtte eller specialundervisning, hvilket er cirka 1,7 procentpoint lavere end i Finland og Ontario. Det skal dog bemærkes, at der er undersøgelser, der tyder på, at der bruges relativt flest ressourcer på specialundervisning og støtte tidligt i skoleforløbet, hvorfor det må forventes, at der er flere elever, der får støtte i de små klasser.

Analysen fra SFI viser også, at over 30 pct. af eleverne får støtte på grund af ordblindhed. Knap 20 pct. har andre læse-/skrivevanskeligheder, mens 20 pct. af eleverne får støtte på grund af generelle indlæringsvanskeligheder. Cirka 30 pct. af de elever får støtte på grund af AKT, autisme/ADHD, socio-emotionelle vanskeligheder eller aspergers syndrom.

Om karakteren af støtte kan det konkluderes, at flest elever får både faglig og social støtte. Den hyppigste form for social støtte er tilknytning af en pædagog eller anden ressourceperson. Den

hyppigste form for faglig støtte er støtte i dansk og tildeling af it-rygsæk, CD-ord og lignende hjælpemidler.

Lærerne vurderer, at støtten til 20 pct. af eleverne i de undersøgte 7.-9. klasser i lav grad er tilstrækkelig, mens støtten for 14 pct. af eleverne vurderes i meget lav grad eller slet ikke at være tilstrækkelig. For de resterende 64 pct. af eleverne i de undersøgte 7.-9. klasser er støtten i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad tilstrækkelig.

Flertallet af eleverne med særlige behov på 7. og 9. klassetrin får støtten som en del af en mindre gruppe fremfor som enkeltindivider. Herudover gives hovedparten af støtten til eleverne på 7. og 9. klassetrin med *både* et foregribende og indgribende formål for øje, mens blot fem pct. af støtten *alene* gives som en forebyggende foranstaltning. Næsten halvdelen af støtten har et omfang på en-to lektioner ugentligt. Blot fem pct. af støtten gives i mere end 12 lektioner (det samme som ni klokketimer) ugentligt, hvilket svarer til specialundervisning i folkeskolelovens forstand. Endelig kan det konkluderes, at langt størstedelen af støtten ifølge lærerne er gældende for hele det igangværende skoleår eller uden tidsbegrænsning.

3.2.1 Elever der modtager støtte i undervisningen

Det fremgår af SFI's analyse, at cirka otte pct. af de undersøgte elever i 7.-9. klasse modtager støtte i undervisningen²², hvilket svarer til, at der i hver klasse sidder en til to elever, som modtager støtte, jf. tabel 4. Herudover vurderer lærerne, at seks pct. af eleverne har behov for støtte, men ikke modtager det i øjeblikket. Det svarer til cirka én elev i hver klasse. Endelig er en pct. af eleverne på undersøgelsestidspunktet under udredning. De resterende 85 pct. af eleverne modtager ikke støtte og vurderes ikke at have behov for støtte²³. Der er ikke foretaget en lignende undersøgelse blandt eleverne i 1.-6. klasse.

Tabel 4. Lærernes besvarelser af spørgsmålet om, hvorvidt eleverne modtager støtte i undervisningen eller ej. Andel elever i procent. Eleverne går i 7.-9. klasse

Modtager eleven støtte i undervisningen?	Procent	Antal
Ja, eleven modtager støtte	8	357
Nej – eleven har ikke behov for støtte	85	3.894
Nej – eleven er under udredning	1	60
Nej – eleven har behov for støtte	6	275
Total ¹	100	4.586

Anm.: Herudover var der 96 elever, der var med på skemaerne til lærerne, men som ikke længere går i klassen.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

²² Det bemærkes, at lærerne ikke eksplicit er blevet bedt om ikke at medregne tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, eller som er i modtageklasse.

²³ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

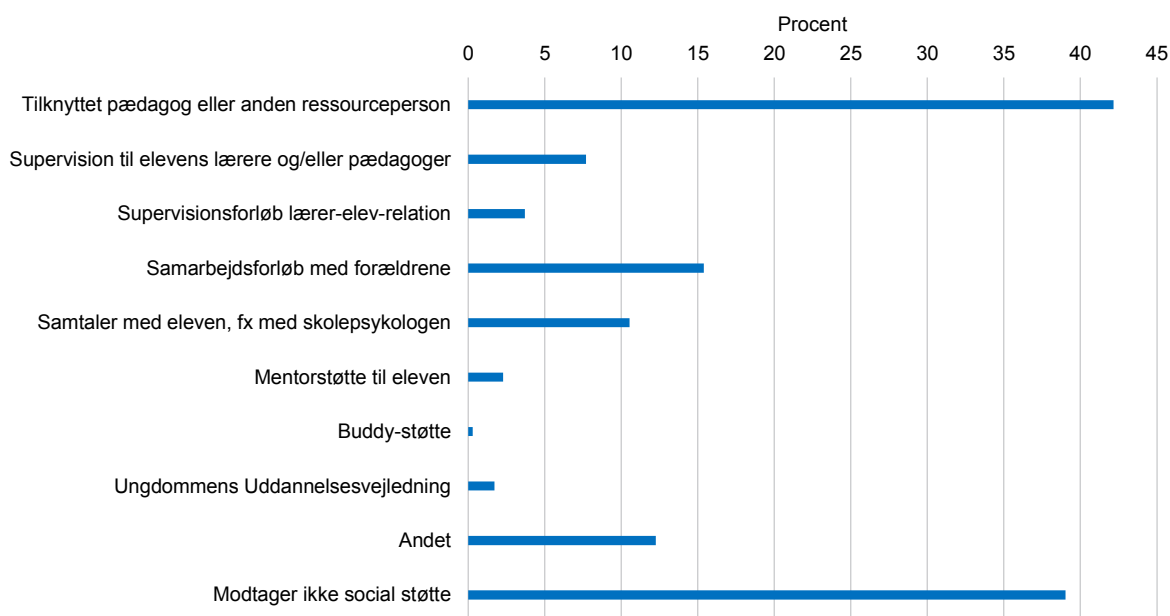
3.2.2 Karakteren af støtte

SFI's undersøgelse viser, at klasselærerne vurderer, at cirka 56 pct. af de elever, som i 7.-9. klasse modtager støtte, både modtager social og faglig støtte, og at 36 pct. af eleverne udelukkende modtager faglig støtte, mens otte pct. udelukkende modtager social støtte.

Social støtte

For størstedelen af eleverne (42 pct.) består den sociale støtte i, at eleven har tilknyttet en pædagog eller anden ressourceperson. I cirka 15 pct. af tilfældene er der tale om et samarbejdsforløb med forældrene, og for cirka 11 pct. gives støtten i form af samtaler med eleven (for eksempel med PPR-psykologen). Det er meget få elever, der får mentor-støtte, og stort set ingen får buddy-støtte af en anden elev, jf. figur 5. SFI påpeger, at sidstnævnte formentligt hænger sammen med, at det er elever i udskoling, der er spurgt ind til, og at det kan tænkes, at buddy-støtte har større udbredelse på mellemtrinnet.

Figur 5. Lærernes svar på spørgsmålet om, hvilken form for social støtte, eleven modtager (7.-9. klasse)



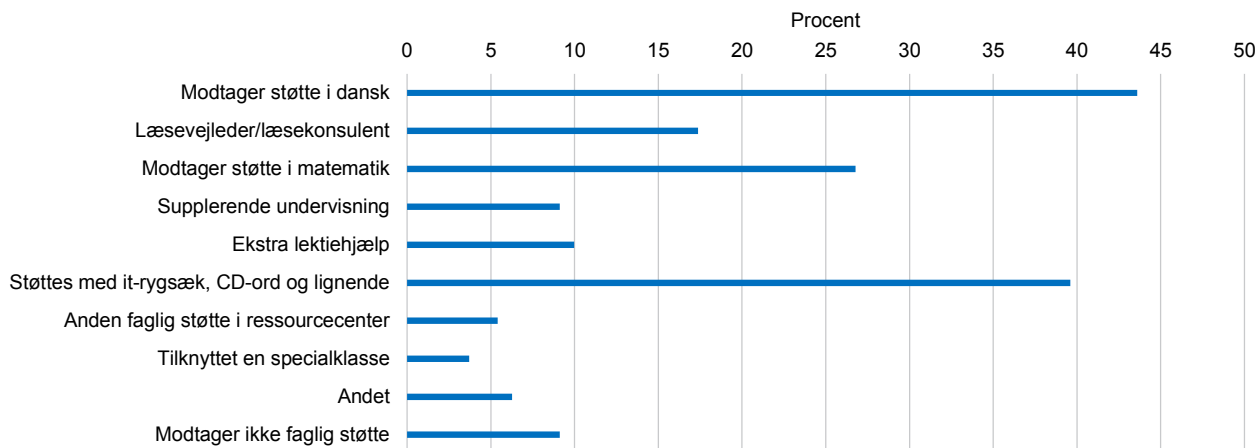
Anm.: Lærerne har haft mulighed for at angive flere begrundelser, hvis det har været relevant. Derfor summer søjlerne ikke til 100 pct.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Faglig støtte

Blandt elever, som modtager faglig støtte, får størstedelen (44 pct.) støtte i dansk, og næsten 40 pct. har tekniske hjælpemidler, som eksempelvis it-rygsæk, CD-ord eller lignende. Godt 27 pct. får støtte i matematik, og en mindre andel (cirka 17 pct.) får støtte af en læsevejleder/læsekonsulent. Færrest (under 5 pct.) støttes ved at være tilknyttet en specialklasse, jf. figur 6.

Figur 6. Lærernes svar på spørgsmålet om, hvilken form for faglig støtte eleverne modtager



Anm.: Lærerne har haft mulighed for at angive flere begrundelser, hvis det har været relevant. Derfor summer søjlerne ikke til 100 pct.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

Støtte i mindre grupper

I langt størstedelen af tilfældene (cirka 61 pct.) gives støtten til eleverne som en del af en mindre gruppe, mens støtten i 39 pct. af tilfældene gives til eleverne som enkeltelever. Opdeles der på, om støtten er social, faglig eller begge dele, viser det sig, at de relativt få elever, der udelukkende får social støtte, i højere grad får støtten som enkeltindivider (69 pct.) frem for i mindre grupper (31 pct.). De elever, der enten kun får faglig støtte eller en kombination af både faglig og social støtte, tildeles støtten primært som en del af en mindre gruppe.

Forebyggende eller indgribende støtte

SFI's undersøgelse viser, at 33 pct. af støtten gives som en indgribende foranstaltning, blot fem pct. af støtten gives alene forebyggende, mens 62 pct. af støtten gives både forebyggende og indgribende, jf. tabel 5.

Tabel 5. Om støtten gives forebyggende eller indgribende

	Procent	Antal
Forebyggende	5	18
Indgribende	33	114
Begge dele	62	216
Total	100	348

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

3.2.3 Støttens omfang og varighed

Besvarelsene i SFI's undersøgelse viser, at 95 pct. af eleverne, der får støtte i undervisningen, får støtte i mindre end 12 lektioner ugentligt (hvilket svarer til mindre end de ni timer, der officielt definerer specialundervisningen eller anden specialpædagogisk bistand). Det er således fem pct. af eleverne i

datasættet, der får støtte i mere end 12 lektioner ugentligt. Den mere detaljerede opgørelse af de øvrige elever, som får støtte, viser, at 45 pct. af eleverne får støtte i en til to lektioner ugentligt, 37 pct. får støtte i tre til 11 lektioner ugentligt, mens 13 pct. får støtte sjældnere end én gang om ugen²⁴, jf. tabel 6.

Tabel 6. Antal ugentlige lektioner, eleven modtager støtte i

	Procent	Antal
0 lektioner	13	44
1 lektion	22	76
2 lektioner	23	79
3-11 lektioner	37	129
12 eller flere lektioner	5	21
Total	100	349

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tal fremgår det, at det på landsplan kun er 0,3 pct. af eleverne, der modtager støtte i mere end 12 lektioner. Af de elever, der er tilbageført fra et specialundervisningstilbud, får cirka seks pct. støtte i 12 lektioner i skoleåret 2014/15. For de elever, der ikke er tilbageført i almenklasser, drejer det sig om cirka 0,2 pct., jf. tabel 7. Der er således en betydelig større andel af de elever, som er tilbageført, der modtager specialundervisning, når man sammenligner med de øvrige elever i almenklasser. Men samtidig er det en meget lille andel af elever, som er tilbageført, der modtager specialundervisning med tanke på, at de tidligere har været placeret i segregerede specialundervisningstilbud. Dermed må det forventes, at en stor del af gruppen er i målgruppen for specialundervisning. Omvendt tyder SFI's undersøgelse på, at de officielle statistikker ikke modsvarer den andel af elever, der reelt modtager støtte i 12 lektioner om ugen.

Tabel 7. Antal og andel af elever i normalklasser, der modtager specialundervisning, 2014/15

	Alle	Ikke tilbageført	Tilbageført
Antal, der modtager specialundervisning	1.409	1.070	339
Andel, der modtager specialundervisning	0,3 pct.	0,2 pct.	6 pct.

Anm.: Hvis eleven i det foregående år har været i segregerede specialundervisningstilbud og i indeværende år går i en almenklasse, defineres eleven som *tilbageført*. Elever tilbageført i perioden før 2010 er ikke medregnet i tabellen.

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Støttens varighed

SFI's analyser viser, at for langt størstedelen af eleverne i 7.-9. klasse er støtten begrænset til en periode. For halvdelen af eleverne (51 pct.) forventes det således, at støtten kan modtages i hele indeværende skoleår, og for otte pct. af eleverne er støtten begrænset til et bestemt antal uger eller måneder. For de resterende elever (cirka 41 pct.) er støtten ifølge lærerne uden periodemæssig begrænsning, jf. tabel 8.

²⁴ I de tilfælde, hvor der er tale om mindre end én støttelektion om ugen, har læreren kunnet angive, cirka hvor mange lektioner eleverne har modtaget pr. måned i stedet for. Af spørgeskematekniske grunde vurderes besvarelserne på det sidstnævnte spørgsmål imidlertid ikke som værende anvendelige og er derfor ikke af rapporteret her.

Tabel 8. Støttens forventede varighed

Hvor længe forventer du, at eleven modtager støtte?		
	Procent	Antal
Støtten er p.t. uden tidsbegrænsning	41	142
Hele dette skoleår	51	177
Antal uger	5	19
Antal måneder	3	11
Total	100	349

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

3.2.4 Imødekommelse af støttebehov

SFI's undersøgelse viser, at der er stor variation i, om støtten ifølge lærerne imødekommer behovene. Lærerne er blevet spurgt ind til, om den støtte, der gives, samlet set vurderes som værende tilstrækkelig i forhold til at imødekomme elevernes behov. Tabel 9 viser, at lærerne samlet set vurderer, at for 22 pct. af elevernes vedkommende er støtten i høj eller meget høj grad tilstrækkelig i forhold til elevens behov. For 42 pct. af eleverne vurderer læreren, at støtten i nogen grad er tilstrækkelig. For 20 pct. af eleverne vurderes støtten i lav grad at være tilstrækkelig, mens støtten for 14 pct. af eleverne vurderes som værende i meget lav grad eller slet ikke tilstrækkelig. I to pct. af tilfældene har lærerne ikke følt sig i stand til at vurdere, om støtten er tilstrækkelig.

Tabel 9. Lærernes vurdering af, om støtten til den enkelte elev er tilstrækkelig

	Procent	Antal
I meget høj grad	8	28
I høj grad	14	49
I nogen grad	42	145
I lav grad	20	69
I meget lav grad	10	34
Slet ikke	4	15
Ved ikke/ikke relevant	2	8
Total	100	348

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

3.2.5 Forskellige former for støtte og generelle pædagogiske tiltag i almenundervisningen

I SFI's undersøgelse af støtte til elever med særlige behov i 7. og 9. klasse er lærerne blevet spurgt, hvilke former for støtte eller generelle pædagogiske tiltag, der gives til klassen som helhed for at styrke almenundervisningen. Der er i undersøgelsen spurgt til de tiltag, der fremgår af lovændringen fra 2012 om inklusion af elever i almenundervisningen. Tiltagene omfatter undervisningsdifferentiering, tolærerordninger og brug af undervisningsassistenter. Herudover er der spurgt til sparring og rådgivning fra PPR og ressourcecenter, AKT-vejleder og inklusionspædagog. Lærernes svar fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Støtte til hele klasser (7.-9. klasse)

	Procent	Antal
Holddannelse	30	63
Brug af særlige undervisningsmetoder i den generelle undervisning	24	51
Inklusionspædagog tilknyttet	7	14
Tolærerordning	18	38
Lærerassistent (ikke læreruddannet)	3	7
Sparring og rådgivning fra PPR	8	18
Sparring og rådgivning fra skolens ressourcecenter	26	56
AKT-lærer tilknyttet	21	46
Andet (herunder intet)	22	47

Anm.: Bemærk, at lærerne har kunnet angive mere en én type støtte/tiltag, og derfor summer procenterne ikke til 100

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

Undersøgelsen viser, at holddannelse er den mest anvendte form for støtte til klassen, og at den anvendes af henved en tredjedel af lærerne. De øvrige mest hyppige støtteformer er rådgivning og sparring fra ressourcecenter og brug af særlige undervisningsmetoder. Næsthøypigst er anvendelse af tolærerordning og AKT-lærer, mens rådgivning og sparring fra PPR og inklusionspædagog ikke er så udbredt.

Der er endvidere forskningsresultater, der viser, at en bedre og højere grad af brug af it i undervisningen kan hjælpe elever med særlige behov. For eksempel viser et stort feltforsøg i Horsens Kommune, at elever med svage eller middel læseegenskaber på 4.-6. klassetrin signifikant forbedrede deres resultater i forhold til afkodning og sprogforståelse, hvis de fik it-støtte som led i deres undervisning.

Derudover viser en caseundersøgelse i tre kommuner, omfattende 11 skoler og 15 klasser, foreløbigt positive resultater af anvendelse af it til at understøtte inklusion af elever med udviklings- og opmærksomhedsforstyrrelser i folkeskolen. Målet med det kvalitative studie er at afprøve teknologier, udvikle digitale læringsformer og komme med anbefalinger. De foreløbige resultater viser, at de anvendte teknologier kan give eleverne et stillads og et bedre overblik. De forskellige værktøjer kan gøre eleverne mere bevidste om deres egen rolle og ansvar, men der peges på, at it-understøttelse ikke kan være en helhedsløsning i forhold til at imødekomme elevernes behov. Skærmning af eleven sammen med anvendelse af skype har også vist sig at være positivt i forhold til at kunne fastholde kontakten til eleven samtidig med klassens undervisning, ligesom brug af video gør det muligt for eleven at få tingene gentaget. Studiet viser foreløbigt på baggrund af lærernes udsagn, at der er en samlet signifikant nedgang i elevernes problemer med opmærksomhed.²⁵

²⁵ Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2014): *Effekten af it-støtte på elevers læsefærdigheder. Et eksperiment i Horsens Kommune.*

3.2.6 Sammenligning med Finland og Ontario, Canada

Rambøll har gennemført en analyse af arbejdet med inklusion og specialundervisning i henholdsvis Finland og Ontario (Canada), der begge er kendetegnet af høje faglige resultater hos eleverne, samtidig med, at der er en relativt lille spredning i elevernes resultater.

Rambølls analyse viser, at det overordnet set i 2014 er cirka 14,7 pct. af eleverne i Finland, der modtager enten intensiv støtte (7,4 pct.) eller specialiseret støtte (7,3 pct.). Derudover er der også en andel af eleverne, der modtager generel støtte, men de elever indgår ikke i den finske opgørelse. De 7,3 pct. af det samlede elevgrundlag, der modtager specialiseret støtte, består af 3 pct., der modtager al undervisning i specialklasser eller på en specialinstitution, 1,4 pct., der modtager al undervisning i almenklasser, og 2,9 pct., der i varierende omfang modtager undervisning i almenklassen (samlet 7,3 pct.).

I Ontario er det tilsvarende 14,7 pct. af eleverne, der modtager støtte i 2013/14. Denne andel inkluderer dog alle elever med en individuel læreplan og kan dermed også inkludere elever, der i Finland vil modtage generel støtte (og dermed ikke indgår i statistikken for Finland). Derudover inkluderer andelen også elever i 'gifted programmes'. Eleverne fordeler sig således: 0,9 pct. i gifted programmes, 1,9 pct. i specialklasse i mere end 50 pct. af tiden, 11,9 pct. i specialklasse, men i mindre end 50 pct. af tiden.

Til sammenligning er det 4,8 pct. af eleverne i Danmark, der modtager undervisning i et specialtilbud. Dertil kommer, at 0,3 pct. modtager specialundervisning i almenundervisningen og derved modtager støtte i mindst ni timer om ugen. SFI's undersøgelse viser, at cirka otte pct. af eleverne i de undersøgte klasser på 7. og 9. klasses trin modtog støtte i almenundervisningen. Som det fremgår ovenfor, så dækker de otte pct. formentlig også over de elever, der modtager støtte i 12 lektioner om ugen efter den officielle statistik over elever, der modtager specialundervisning i tilknytning til den almindelige undervisning²⁶.

Inklusionspanelet har en overrepræsentation af klasser fra kommuner med en høj inklusionsgrad og dækker alene elever fra klasser i udskolingen, men lægges tallene sammen, så får cirka 13 pct. af eleverne i Danmark enten støtte eller egentlig specialundervisning, hvilket er cirka 1,7 procentpoint lavere end i Finland og Ontario. Det skal dog bemærkes, at der er undersøgelser, der tyder på, at der bruges relativt flest ressourcer på specialundervisning og støtte tidligt i skoleforløbet, hvorfor det må forventes, at der er flere elever, der får støtte i de små klasser.²⁷

Det er bemærkelsesværdigt, at der derudover er identificeret en gruppe på cirka seks pct. af eleverne, som ifølge lærerne har behov for støtte, men som ikke modtager støtte, og yderligere er en pct. af eleverne under udredning. Det vil fremgå af afsnit 3.5, at disse grupper har betydeligt flere vanskeligheder end de øvrige elever.

²⁶ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

²⁷ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*.

3.3 Elever med særlige behov

Ekspertgruppens forståelse af inklusion tager, jf. afsnit 2.2 *Ekspertgruppens forståelse af inklusion*, afsæt i alle elever, og dermed at alle elever skal tilbydes inkluderende læringsmiljøer med mulighed for faglig og social progression samt trivsel. Folkeskolen skal være et fællesskab med plads til alle elever og deres forskelligheder. Det er dog, jf. ekspertgruppens opdrag om at afdække proportionerne af inklusionsindsatsen, nødvendigt at nuancere elevgruppen og se på forskellige grupper af elever for at kunne afdække indsatsen og specifikke udfordringer. Dette skal ligeledes bidrage til at afdække, hvilke forskellige indsatser der er behov for, for at sikre, at alle elever får mulighed for faglig og social progression. I dette afsnit redegøres for elever med særlige behov og aldersmæssig variation i forhold til vanskeligheder blandt andet ved overgange.

Afsnittet tager udgangspunkt i følgende kilder:

- Almlund, Mathilde m.fl. (2011): "Personality Psychology and Economics"; OECD (2015): *OECD Skills Studies. Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*.
- Amilon, Anna (2015): *Inkluderende skolemiljø - Elevernes roller*.
- Ankestyrelsen (2016): *Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015*.
- Brostrøm, Stig (2001): *Farvel børnehave – hej skole*.
- Brostrøm, Stig (2002): "Kontinuitet og helhed i overgangen fra børnehave til skole"
- Brostrøm, Stig (2006): "Samarbejdsformer om børns overgang fra børnehave til skole"
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Inklusion i dagtilbud – Kortlægning af arbejdet med inklusion i daginstitutioner og dagpleje*.
- Danmarks Statistik
- Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen*.
- Egelund, Niels (2014): *Kvalitet i specialskoler*.
- Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*.
- Gustafsson, Line Renate m.fl. (2015): *Registeranalyse og videnopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen*.
- Jensen, Vibeke Myrup m.fl. (2010): *Veje til ungdomsuddannelse 1*.
- Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg*.
- Mehlbye, Jill m.fl. (2015): *Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.
- Nielsen, Trine Kløvager m.fl. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review*.
- Ottesen, Mai Heide m.fl. (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*.
- Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.
- Rangvid, Beatrice Schindler m.fl. (2014): *Faktorer af betydning for kvalitet i specialskoler: En survey-kortlægning blandt specialskoler og PPR*.
- Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.
- Vrinioti, Kalliope m.fl. (2003): "Transitions from Preschool to Primary School"

Resumé

En meget stor gruppe elever møder forskellige former for vanskeligheder i folkeskolen. Udfordringerne kan dog variere meget. For langt hovedparten af eleverne er der ikke behov for ekstra støtte, mens der for andre er behov for støtte, hvis eleven skal lære og trives i skolen.

De udfordringer, børn og unge generelt møder i dagtilbud, folkeskole og ungdomsuddannelse, er forskellige. De er i høj grad afhængige af barnets alder, men også hvilke forventninger, der er både fagligt og socialt til dem gennem opvæksten. Der er en række tidspunkter i børns udvikling, hvor der er større risiko for at opleve vanskeligheder. Det gælder særligt i præpuberteten og teenageårene. Der ses her relativt store forskelle i drenge og pigers vanskeligheder i forhold til marginalisering.

Overgange kan være vanskelige for mange elever. Det drejer sig blandt andet om overgang fra dagtilbud til skole. Derudover kan den tredelte organisering med indskoling, mellemtrin og udskoling (som findes på mange skoler) ligeledes være en udfordring for nogle elever.

I forhold til gruppen af elever, der har behov for ekstra støtte, kan det overordnet konkluderes, at ordblindhed er den begrundelse, som lærerne anvender hyppigst som forklaring på, at en elev får støtte. Dernæst kommer andre former for læse-/skrivevanskeligheder og generelle indlæringsvanskeligheder. Gruppen af elever med forskellige udviklingsforstyrrelser samt kommunikations- og adfærdsvanskeligheder udgør ligeledes en relativt stor gruppe af elever, der har behov for støtte. I forhold til gruppen af elever med støttebehov er der også fokus på elevernes socioemotionelle vanskeligheder og koncentrationsevne for at beskrive forhold, der ud over faglige resultater og trivsel har betydning for eleverne.

Elever med udadreagerende og indadreagerende adfærd bliver fremhævet som en gruppe elever, der er særligt udfordrede, og som udfordrer skolens ledelse, lærere og pædagoger. Skolens inkluderende læringsmiljøer og den pædagogiske tilgang er endvidere blevet fremhævet som særligt vigtigt for, at elever, der er i risiko, ikke udvikler en uhensigtsmæssig adfærd.

Den relativt store gruppe af elever, som lærerne vurderer, har et støttebehov, men som ikke får støtte, klarer sig betydeligt dårligere end de øvrige elever. På nogle punkter er de kendetegnet ved oftere at have vanskeligheder end de elever, der får støtte. Der ses ligeledes forskelle i forhold til koncentrationsevne hos elever.

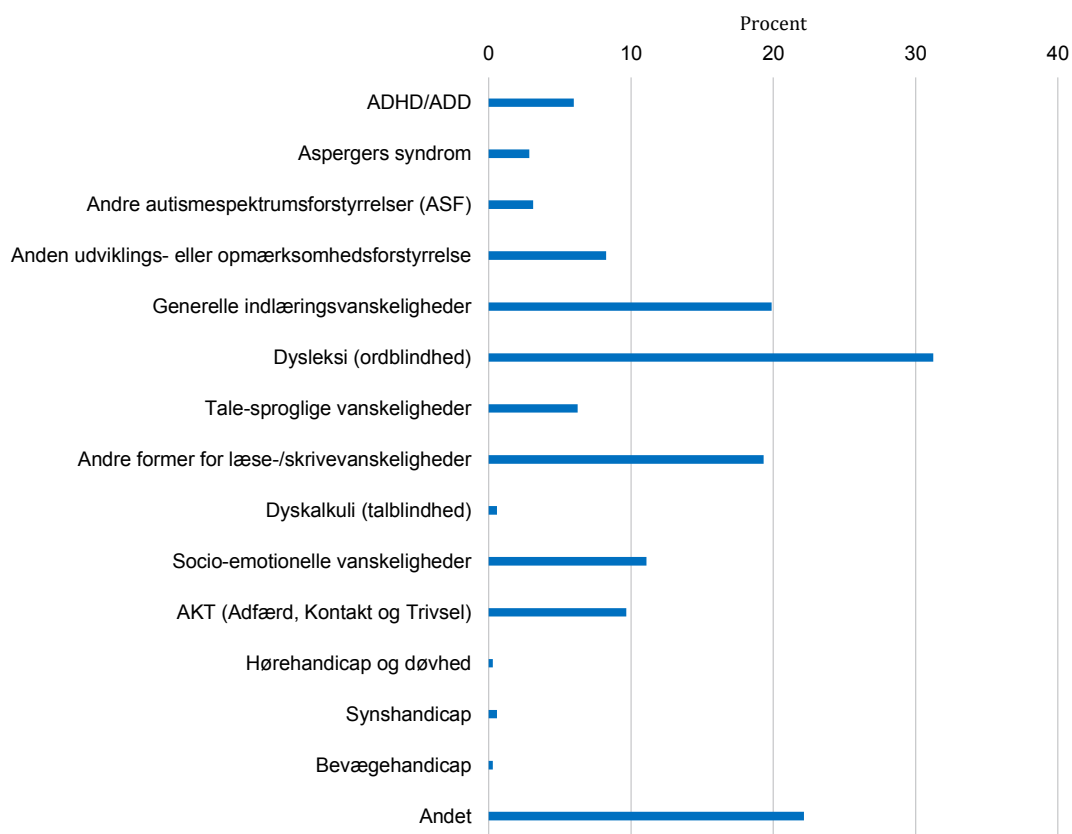
Elever, der isolerer sig i hjemmet og ikke kommer i skole i længere perioder – op til hele år – er et stigende problem, som kræver en særlig tværfaglig og tværsektoriel indsats.

3.3.1 Elevernes særlige behov

SFI's undersøgelse af støtte til elever i 7. og 9. klasse i almenklasser angiver en række forskellige årsager til, at de enkelte elever modtager støtte, jf. figur 7. Det fremgår, at det er ret forskellige vanskeligheder, eleverne har. Cirka 31 pct. af de elever, der får støtte, får den, fordi de er ordblinde; 19 pct. har andre former for læse-/skrivevanskeligheder; 6 pct. har tale-sproglige vanskeligheder; omkring 20 pct. får

støtte, fordi de har generelle indlæringsvanskeligheder; socioemotionelle vanskeligheder er baggrunden for støtten til cirka 11 pct. af eleverne; adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer (AKT) er støtteårsag for cirka 10 pct. af eleverne; støtte på grund af ADHD/ADD-diagnoser angives som begrundelse for cirka seks pct. af eleverne; og endelige angives, at cirka tre pct. af eleverne modtager støtte på grund af en aspergers-diagnose.

Figur 7. Lærernes svar på spørgsmålet om baggrunden for, at eleverne modtager støtte



Anm.: Lærerne har haft mulighed for at angive flere begrundelser, hvis det er relevant. Derfor summer søjlerne ikke til 100 pct. I 73 pct. af tilfældene har lærerne angivet én begrundelse for støtten til den pågældende elev. I 17 pct. af tilfældene er der angivet to begrundelser, og for de resterende 10 pct. er angivet tre eller flere begrundelser.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Af Klagenævnet for Specialundervisnings Årsrapport for 2015 fremgår, at der har været en stigning i antallet af klagesager fra 139 i 2014 til 171 i 2015 til Klagenævnet for Specialundervisning. I 2013 var antallet af klagesager 164.

I forhold til elever med dysleksi/ordblindhed har der været en stigning på 11 pct. i antallet af klagesager i 2015.

Klagenævnet har ændret kommunens afgørelse i 68 pct. af sagerne om elever med ordblindhed. Klagenævnet har i disse sager vurderet, at elevens behov ikke kunne tilgodeses i det tilbud, som

kommunen havde visiteret til. I de sager, hvor klagenævnet har ændret kommunens afgørelse, har skolen (både specialklasse eller almenklasse) været vidende om, at eleven havde dysleksi, og skolen har gennem alle årene forsøgt at imødekomme elevens vanskeligheder for eksempel med it-hjælpemidler. En del af sagerne har handlet om elever i udskolingen, hvor det for disse elever i høj grad bliver tydeligt, at eleven har store faglige vanskeligheder i stort set alle fag, og at det ikke er lykkedes for skolen at lære eleven at anvende sine it-hjælpemidler optimalt. Derved fremstår disse elever med store faglige vanskeligheder, mistroivsel og lavt selvværd.²⁸ Det ændrede skoletilbud omhandler således elever, hvor skolen har været fuldt ud klar over elevens udfordringer, men ikke er lykkedes med at give eleven et tilstrækkeligt udbytte af undervisningen.

En anden stor gruppe, der modtager støtte, som ekspertgruppen gennem interviews og på mødet er blevet opmærksom på kan være vanskelige at inkludere i skolernes hverdag, er de elever, der – hvis de ikke mødes inkluderende og med de rigtige pædagogiske forudsætninger – risikerer at udvikle udadreagerende adfærd, herunder elever der har svært ved at forstå sociale spilleregler og koder og at skabe gode sociale relationer. Denne gruppe dækker ifølge SFI's undersøgelse over cirka 30 pct. af de elever, der får støtte (AKT, autisme, ADHD, aspergers og socio-emotionelle vanskeligheder)²⁹.

Af KORA's undersøgelse fremgår det, at det er en stor udfordring at tilgodese alle elevers behov, herunder balancen mellem prioriteringer af indsats for elever med sociale udfordringer versus elever med faglige udfordringer³⁰. Det fremhæves i nogle undersøgelser, at der bruges meget tid på brandslukning i situationer, hvor der er behov for hurtig og intensiv handling, og at dette ifølge medarbejderne tager tid fra blandt andet mere forbyggende indsats³¹.

Der er udfordringer i læringsmiljøer i forhold til, at elever med udadrettet adfærd ofte fylder meget i klassen og tager meget opmærksomhed. Ekspertgruppen er gennem interviews og på møder blevet opmærksom på, at elever, der har vanskeligt ved at aflæse det sociale spil og de sociale koder, som udfordrende. Det samme gælder elever, som har udfordringer i forhold til at skabe sociale relationer og blive socialt accepteret. Det kan både være elever med et kommunikationshandicap eller et socialt handicap. Derudover er ekspertgruppen blevet opmærksom på, at der er et dilemma i forhold til de mere udadreagerende elever og elever med indadreagerende vanskeligheder. Det er oplevelsen, at mere stille og indadvendte elever, der ikke fylder så meget i forhold til de andre elever, ofte overses.

Ekspertgruppen er gennem interviews og på møder ligeledes blevet opmærksom på, at tilgangen til elevgruppen og i særdeleshed til elever med særlige behov er helt afgørende. Det er vigtigt at være opmærksom på forebyggende indsats for at mindske risikoen for, at eleverne udvikler problematisk udadreagerende adfærd. Det er derfor afgørende, at lærere og pædagoger har de nødvendige kompetencer, redskaber og metoder til at søge alternative og mere inkluderende løsninger på konflikter og problematisk adfærd. Ekspertgruppen er samtidig blevet opmærksom på, at en gennemgående udfordring er, at der mangler viden og handlekompetencer i forhold til at skabe et undervisningsmiljø,

²⁸ Ankestyrelsen (2016): *Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015*.

²⁹ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

³⁰ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

³¹ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*; Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

der støtter eleverne i at finde sig til rette og indgå positivt i fællesskaber med andre. Dette perspektiv uddybes i afsnit 3.5 *Inkluderende undervisningspraksis og læringsmiljøer*.

Der er ingen gennemgående kønsbetingede trivselsforskelle i de tidlige år af børns liv, men fra teenagealderen er der tegn på, at unge drenge hyppigere end jævnaldrende piger markerer sig negativt ved at have en usund livsstil eller udadreagerende adfærd, som kan skade dem selv eller deres omgivelser. Unge piger, derimod, vender hyppigere tingene indad. En undersøgelse fra 2014 viser, at ganske mange unge piger udviser tegn på mentale trivselsproblemer. Sammenholdt med en undersøgelse gennemført i 2011 ser det ud til, at udviklingstendenserne går i retning af, at andelen af unge, der har fået det værre er blevet større. Børn og unge med etnisk minoritetsbaggrund er endvidere betydeligt mere udsatte end etnisk danske unge. Det skyldes især, at de oftere vokser op under ringere materielle og boligbetingede rammer. Børn og unge med etnisk minoritetsbaggrund er fire gange så hyppigt som danske jævnaldrende indkomstfattede og vokser op i familier med lav velstand. Derudover vokser fire ud af 10 børn og unge med etnisk minoritetsbaggrund op i familier, hvor ingen voksne er i beskæftigelse; blandt børn af dansk herkomst er den tilsvarende andel syv pct.³²

Undersøgelser viser også, at meget af den negative risikoadfærd hos særligt drenge de seneste år er blevet mindsket. Der har fra 2011 til 2015 været en udvikling, hvor de unge spiser sundere, er mere aktive med motion, ryger mindre og debuterer senere som rygere, de drikker sig i mindre grad fulde, tager færre stoffer, debuterer senere seksuelt, bliver i mindre grad udsat for kriminalitet og udøver også selv mindre kriminalitet.³³

Dertil kommer en gruppe af elever, der har langvarig sygdom. SFI har undersøgt, hvor stor en andel af børn og unge, der har haft langvarig sygdom eller har et handicap, og de konkluderer, at cirka fem pct. har en langvarig sygdom eller et handicap, der hæmmer barnet eller den unge i dagligdagen³⁴.

Endelig er der en ret stor gruppe af elever, der i mindre grad oplever vanskeligheder i skolen. Det har SFI blandt andet undersøgt, hvor respondenterne blev spurgt, om de i skolen var kede af det og holdt sig for sig selv, om de havde svært ved at koncentrere sig i timerne, om der var konflikter med kammeraterne, og om der var konflikter med lærere. Undersøgelsen viser, at henvend halvdelen (49 pct.) af alle børn og unge aktuelt har oplevet at have et problem i skolen, og omkring halvdelen af dem, der har oplevet vanskeligheder, har problemer på flere områder³⁵.

I KORA's undersøgelse fremhæves desuden, at elever, der ikke kan eller vil opfylde de krav, som skolen stiller til dem, er en udfordring. I undersøgelsen henvises til, at i daglig tale beskrives en gruppe af elever som såkaldte 'ADO-elever' – almindeligt dårligt opdraget – eller egoistiske elever. Af interviewene fremgår det, at disse elever optager en del af ressourcer, der er afsat til inkluderende tiltag.³⁶

³² Ottesen, Mai Heide m.fl. (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*.

³³ Ottesen, Mai Heide m.fl. (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*.

³⁴ Ottesen, Mai Heide m.fl. (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*.

³⁵ Ottesen, Mai Heide m.fl. (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*.

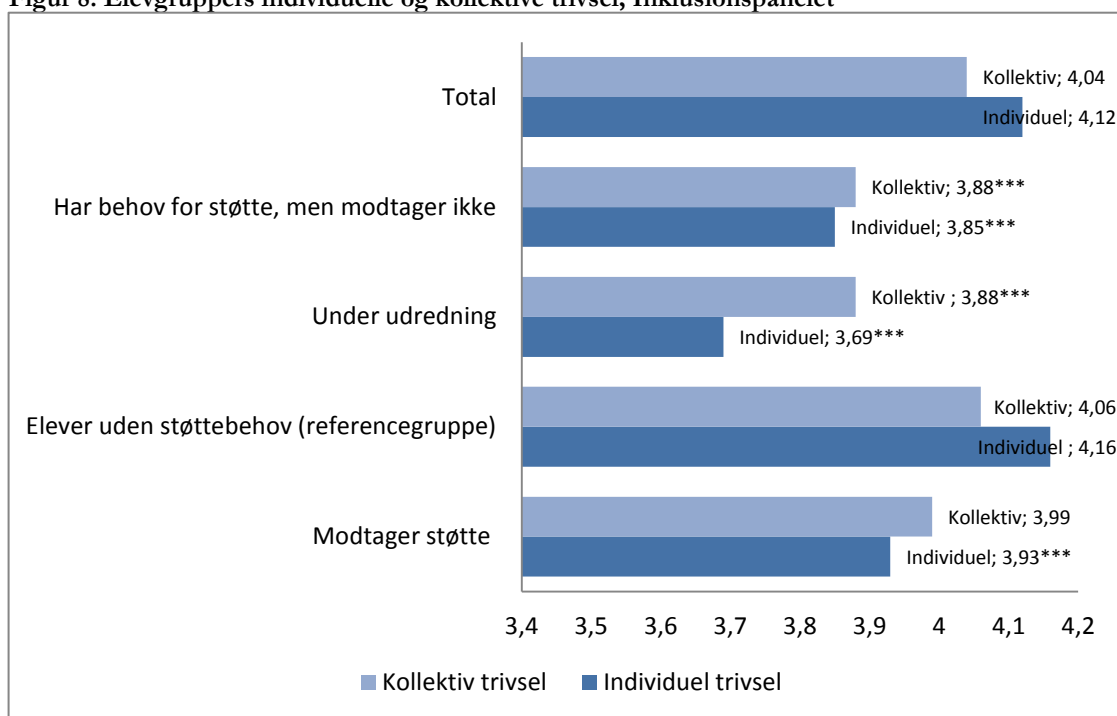
³⁶ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

3.3.2 Elever med støttebehovs trivsel og vanskeligheder

SFI har i forbindelse med inklusionseftersynet gennemført en dataindsamling blandt klasselærerne til de cirka 430 klasser (7. til 9. klasser), der indgår i inklusionspanelet. Her er lærerne blevet bedt om at vurdere, hvilke elever der har et særligt støttebehov³⁷. Jf. afsnit 3.2 viser lærerbesvarelsene, at 8 pct. af eleverne får støtte, én pct. er under udredning, og at seks pct. af eleverne ifølge lærerne burde have støtte, men får den ikke.

SFI's analyse viser, at der er grund til at have fokus på gruppen af elever, hvor lærerne identificerer et støttebehov, men hvor eleverne ikke får støtte. Det fremgår desuden, at der måske i endnu højere grad er grund til at have fokus på den dog forholdsvis lille gruppe af elever, som er under udredning. Gruppen af elever, der har behov for støtte, men ikke får det, tilkendegiver en i gennemsnit signifikant lavere individuel trivsel i skolen sammenlignet med elever, der ikke har støttebehov. Den gennemsnitlige værdi for denne gruppe er lavere end for gruppen af elever, der får støtte. I modsætning til elever, der får støtte, så oplever elever, der ifølge læreren har behov for støtte, men som ikke får det lige nu, at deres kollektive trivsel er signifikant lavere end hos elever, der ikke får støtte, jf. figur 8.

Figur 8. Elevgruppers individuelle og kollektive trivsel, Inklusionspanelet



Anm: Signifikanstest i forhold til elever uden støttebehov. ***= $p < 0,01$. Alle indeks er beregnet ud fra en værdi mellem 1 og 5.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Elevernes socio-emotionelle adfærdsproblemer

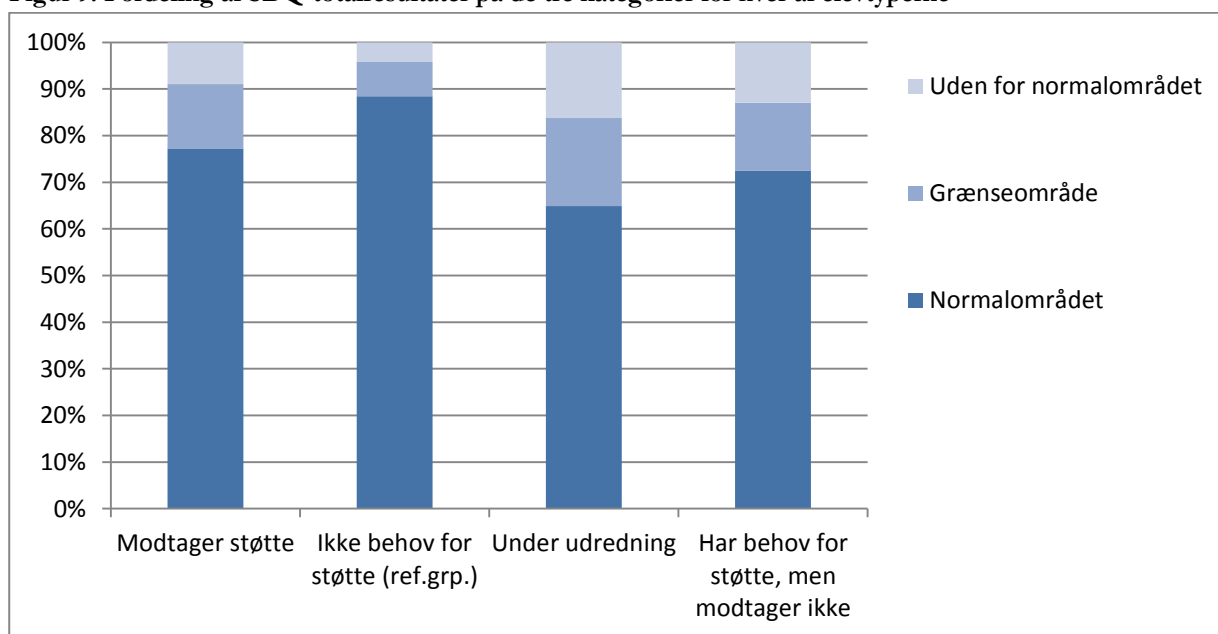
I inklusionspanelet bliver der også stillet en række spørgsmål til elevernes emotionelle og adfærdsmæssige problemer. Disse spørgsmål går mere direkte på den enkelte elevs vanskeligheder,

³⁷ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

herunder emotionelle problemer, adfærdsproblemer, hyperaktivitet, kammeratskabsproblemer og hvorvidt, eleverne er prosociale. Den individuelle trivsel, som er behandlet ovenfor, beskriver derimod i højere grad, om eleven er glad, engageret og føler sig tryk i skolen.

Elever uden støttebehov (referencegruppen) har signifikant færre socioemotionelle vanskeligheder målt ved den totale SDQ-score sammenlignet med både de elever, der modtager støtte for tiden, de elever, der ikke modtager støtte for tiden, men hvor læreren vurderer, at de har behov herfor, samt de (relativt få) elever, der er under udredning. Figur 9 viser, at 88,5 pct. af eleverne, som vurderes ikke at have behov for støtte, ligger inden for normalområdet, dvs. med en SDQ total på mellem 0 og 15. Det samme gælder 77,2 pct. af eleverne, der modtager støtte, og 72,5 pct. af eleverne, som p.t. ikke modtager støtte, men hvor lærerne har vurderet, at de har brug for det. Blandt elever under udredning ligger 64,9 pct. inden for normalområdet – om end det skal pointeres, at der kun er 37 elever i denne gruppe, og at resultatet derfor må tages med forbehold for større usikkerhed. Andelen af elever i grænseområdet (SDQ total 16-19) er således også større: Hhv. 13,8 pct. blandt dem, der modtager støtte, og 14,5 pct. blandt dem, der har behov for støtte, men som ikke får det, sammenlignet med 7,3 pct. blandt elever i referencegruppen. SDQ-totaler på 20-40 vurderes som værende uden for normalområdet. I det område ligger 8,9 pct. blandt dem, der modtager støtte, og 13,0 pct. blandt dem, der har behov for støtte, men som ikke får det, sammenlignet med 4,25 pct. blandt elever i referencegruppen, jf. figur 9.

Figur 9. Fordeling af SDQ-totalresultater på de tre kategorier for hver af elevtyperne



Anm.: SDQ måler fem dimensioner af elevernes adfærd: Emotionelle problemer, adfærdsproblemer, hyperaktivitet, kammeratskabsproblemer og prosocial adfærd. For de fire førstnævnte dimensioner gælder det, at jo højere score, desto større vanskeligheder har eleven inden for disse dimensioner. For prosocial adfærd gør det modsatte sig gældende; jo højere score, desto mere positiv udadvendt adfærd. De fire førstnævnte dimensioner kan lægges sammen til en totalskala, der giver et generelt billede af elevens vanskeligheder. Signifikanstest i forhold til elever uden støttebehov. * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001. Standardafvigelse er angivet i parentes.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl.(2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

Det skal bemærkes, at det kun er forskellene i forhold til referencegruppen af elever – gruppen som ikke modtager støtte – at der findes signifikante forskelle. Der er ikke signifikante forskelle i fordelingen mellem hhv. normalområdet, grænseområdet og uden for normalområdet, når man sammenligner de elevgrupper, der hhv. modtager støtte, er under udredning, og som ifølge læreren har behov for støtte, men som ikke modtager det for tiden. Med andre ord: Selvom der for eksempel er fire procentpoint flere elever, der har behov for støtte, men som ikke får det i øjeblikket, der ligger uden for normalområdet sammenlignet med elever, der i øjeblikket får støtte (det vil sige 13,0 pct. i forhold til 8,9 pct.), så er denne forskel ikke statistisk signifikant.

Elevernes koncentrationsevne

Analyser foretaget i forbindelse med evalueringen af to lodtrækningsforsøg med inklusionsindsatser viser, at danske elever generelt har en lidt, men dog beskedent højere koncentrationsydelse end tyske elever, når de er 13-14 år gamle. Dette er, når man tager udgangspunkt i den såkaldte d2-test.

Analyserne viser, at danske elevers gennemsnitsscore er på cirka 149-150, mens den tyske normscore for samme aldersgruppe i Tyskland er 144-146³⁸.

I SFI's analyser af elever, der får støtte i undervisningen, er eleverne et år ældre. Herunder indgår elever på både 7. og 9. klassetrin, hvorfor den samlede score er væsentligt forøget. Analyserne viser i lighed med de øvrige analyser, at koncentrationsydelsen er væsentligt lavere for de elever, der modtager støtte, for de elever, som lærerne identificerer, har behov for støtte, men som ikke får støtte, og for de elever, som er under udredning, sammenlignet med de øvrige elever, jf. tabel 10.

Tabel 10. Elevernes score ved d2-test (gennemsnit)

	Elever, der modtager støtte	Elever uden støttebehov (referencegruppe)	Elever under udredning	Elever med behov for støtte, men modtager ikke	Total
d2-testscore	171,10*** (38,21)	196,16 (41,73)	182,18* (53,60)	165,01*** (42,86)	192,53 (42,70)
Forskel til elever uden støttebehov	25,06 point	-	13,98 point	31,15 point	-
Antal elever	271	3586	40	211	4108

Anm.: Signifikantest i forhold til elever uden støttebehov. * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001. Standardafvigelse i parentes.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Der er ikke noget, der tyder på, at inklusion af elever med særlige behov i væsentlig grad påvirker de øvrige elevers koncentrationsevne³⁹. Til gengæld viser ovenstående tabel, tabel 10, en ret stor forskel i elevernes modenhed alt efter, om de har et støttebehov eller ej. Den gennemsnitlige fremgang for den samlede elevgruppe i Inklusionspanelet, der har taget koncentrationstesten med et års mellemrum, er 20 point. Med det udgangspunkt viser resultaterne fra koncentrationstesten, at både elever, der modtager støtte, og elever, der har behov for støtte, men ikke får støtte, gennemsnitligt har en markant lavere

³⁸ Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg*.

³⁹ Amilon, Anna (2015): *Inkluderende skolemiljø - Elevernes roller*.

koncentrationsevne. Tallene i tabellen viser, at forskellen for begge grupper er mere end den gennemsnitlige fremgang, som hele elevgruppen har haft på et år. For elever med støttebehov, men som ikke modtager støtte, er forskellen på mere end det, der svarer til 1½ år.

Resultaterne kan også perspektiveres af de for nyligt offentliggjorte lodtrækningsforsøg med inklusionsindsatser. Resultaterne fra lodtrækningsforsøgene viste, at et kort opkvalificeringsforløb for lærere samlet giver et løft i elevernes koncentrationsevne på cirka 4 måneder, mens et mestringsredskab løftede elevernes koncentration for, hvad der svarer til syv måneder⁴⁰. Det tyder på, at der kan gøres relativt meget for elevernes koncentrationsevne med forholdsvis enkle redskaber. Det skal dog understreges, at der ikke er noget, der tyder på, at det vil mindske forskellen mellem elever, der har støttebehov og de øvrige elever, da forsøgene peger på, at det er hele elevgruppens koncentration, der forbedres i forsøgene.

3.3.3 Overgange og aldersmæssig variation i forhold til vanskeligheder

Ekspertgruppen har i dialog med forskellige parter erfaret, at overgange kan være særligt vanskelige for elever med særlige behov, og det er centralt, at der skabes bedre sammenhænge i børnenes liv. Elever oplever mange overgange inden for en kort periode, når de begynder i skole. Der er overgange fra dagtilbud til SFO, fra SFO til 0. klasse og igen fra 0. klasse til 1. klasse. Derudover kan den tredelte organisering med indskoling, mellemtrin og udskoling ligeledes være en udfordring for nogle børn.⁴¹ Endvidere peges på, at overgangen fra folkeskolen til ungdomsuddannelse også kan være en udfordring.

Ekspertgruppen er gennem interview og møder blevet opmærksom på, at skolerne skal tage udfordringerne med overgange alvorligt. Det er afgørende, at der er forståelse for, at det er vigtigt at forebygge og foregribe udfordringer ved disse skift og skabe sammenhænge herimellem.⁴²

Derudover er der en række tidspunkter i børns udvikling, hvor der er større risiko for at opleve vanskeligheder. Af KORA's undersøgelse fremgår det, at indskoling fremhæves som der, hvor der er mest uro, og som det område, der er mest presset i forhold til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Endvidere peges der på, at flere drenge i indskoling er udfordrede som følge af, at alle børn skal starte i skole det år, de fylder 6 år.⁴³

Ekspertgruppen er gennem interviews og på mødet desuden blevet opmærksom på, at præpuberteten opleves af nogle som en udfordring. Det er tit her, de sociale relationer begynder at spille en større rolle. Mellemtrin og udskoling kan også opleves som en udfordring, fordi det er her, abstraktionsniveauet øges, og der bliver stillet større faglige krav, der kan gøre det svært for elever med særlige behov i form af eksempelvis indlæringsvanskeligheder at følge med⁴⁴. Dette underbygges af KORA-undersøgelsen, der fremhæver, at arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på mellemtrinnet og

⁴⁰ Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg.*

⁴¹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview

⁴² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview

⁴³ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

⁴⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

især i udskolingens vanskeliggøres af, at eleverne har flere forskellige lærere. Hertil kommer, at en del udskolingselever får brug for støtte fra AKT (adfærd, kontakt og trivsel) til at klare nogle af de udfordringer, der ofte opstår eller forstærkes i teenageårene⁴⁵.

Dette underbygges også af udviklingen i inklusionsgraden hen over skoleforløbet. Det er her tydeligt, at flest elever er en del af den almene skole i de mindre klasser, mens der sker en udskillelse af flere elever hen over mellemtrinnet og udskolingens. Som det fremgår af tabel 11, er inklusionsgraden højest i børnehaveklassen og indskolingens, mens den falder gradvist i takt med, at klassetrinnet øges.

Forskningsresultater viser desuden, at særligt fra elever bliver 10 år og frem, bliver elever med forskellige vanskeligheder særligt opmærksomme på, at de er anderledes end deres klassekammerater, og at dette kan føre til øget mistrivsel hos denne gruppe⁴⁶.

Tabel 11. Udviklingen i inklusionsgraden fordelt på klassetrin, 2010/11 - 2014/15

Klassetrin	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
0. klasse	97 pct.	98 pct.	98 pct.	98 pct.	98 pct.
1. klasse	96 pct.	96 pct.	97 pct.	97 pct.	97 pct.
2. klasse	96 pct.	96 pct.	96 pct.	96 pct.	97 pct.
3. klasse	95 pct.	96 pct.	96 pct.	96 pct.	96 pct.
4. klasse	95 pct.	95 pct.	95 pct.	95 pct.	95 pct.
5. klasse	94 pct.	94 pct.	95 pct.	95 pct.	95 pct.
6. klasse	94 pct.	94 pct.	94 pct.	94 pct.	95 pct.
7. klasse	93 pct.	94 pct.	94 pct.	94 pct.	94 pct.
8. klasse	93 pct.	93 pct.	94 pct.	94 pct.	94 pct.
9. klasse	92 pct.	92 pct.	92 pct.	93 pct.	93 pct.
10. klasse	88 pct.	87 pct.	87 pct.	86 pct.	86 pct.
Hovedtotal	94,2 pct.	94,6 pct.	94,8 pct.	95,0 pct.	95,2 pct.

Anm.: Inklusionsgraden er andelen af det samlede antal elever, der er i den almene undervisning. Opgørelsen omfatter kun de kommunale skoler.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Fra dagtilbud til skole

Langt de fleste børn går i de almene dagtilbud. Tal fra Danmarks Statistik viser, at 0,53 pct. af alle børn mellem nul og fem år gik i særlige dagtilbud efter serviceloven i 2014.

En kortlægning af inklusion i dagtilbud fra 2014 viser, at 50 pct. af pædagogerne i vuggestuer og børnehaver oplever, at der er et eller flere børn i deres børnegruppe, der går glip af udviklingsmuligheder, fordi de sjældent deltager i fællesskaber med andre børn. Samtidig peger kortlægningen på, at dagtilbud, som arbejder systematisk med at vurdere det enkelte barns risiko for

⁴⁵ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

⁴⁶ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen.*

eksklusion, typisk også har personale, som har deltaget i kompetenceudvikling, har adgang til fagpersoner og inddrager forældre i arbejdet med inkluderende fællesskaber og læringsmiljøer⁴⁷.

Ekspertgruppen er gennem interviews og på mødet blevet opmærksom på, at der ofte mangler vidensdeling og overlevering af informationer om børn ved overgangen mellem dagtilbud og skole. Det kan for eksempel betyde, at barnet starter i skole uden nødvendig støtte, eller at støtten kommer, når barnet allerede har fået udfordringer i skolen. Derudover kan det også betyde, at viden om et barns udfordringer og de gode løsninger, der understøtter barnets deltagelse og trivsel, kan gå tabt i overgangen mellem dagtilbud og skole.

Af KORA-undersøgelsen fremgår det, at mange lærere og pædagoger efterspørger så mange oplysninger om børnene som muligt. Der har været en tendens til, at det skal være et "rent blad", når barnet begynder i skole, forstået på den måde, at overleveringen af information om barnet kan skabe fastlåste formodninger og forventninger til barnet, som ikke er gunstige for barnets begyndelse i skolen. Dette perspektiv fremhæves blandt andet af interviewede pædagoger i KORA-undersøgelsen⁴⁸. Ekspertgruppen er gennem interviews og på møder blevet gjort opmærksom på, at dette kan ses som misforstået hensyn.

Det bemærkes dog, at den viden, der deles mellem dagtilbud og skole, skal være relevant og i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige rammer for overlevering af informationer. Af KORA-undersøgelsen fremgår det endvidere, at flere foretrækker selv at observere børnene, fremfor at få information på et overdragelsesmøde. En god skolestart er afgørende, da flere af de børn, der oplever problemer i forbindelse med skolestart, også får problemer senere i deres skoleliv.⁴⁹ KORA's rapport om indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten, viser desuden, at nogle kommende skolebørn har utidssvarende forventninger om, hvad skolen er for et sted, og de oplever derfor overgangen som utryk.⁵⁰

Sammenhængen mellem dagtilbud, fritidsordning og skole har stor betydning for at understøtte børn i at få en god start på deres skolegang både i relation til trivsel og læring. KORA-undersøgelsen peger også på, at overgangen mellem børnehaver og skoler har en vis betydning for inklusionsarbejdet, og der er generelt fokus på dette arbejde i alle kommuner og på alle skoler. Det er dog ikke indtrykket, at overgangsarbejdet opfattes som et centralt element i forhold til inklusion⁵¹.

En kortlægning af, hvilken virkning indsatser i dagtilbud har på børns skoleparathed fra Aarhus Universitet (2013), viste blandt andet, at der i Danmark er store forskelle på, hvordan der arbejdes med overgangen mellem skole og dagtilbud. Der er generelt er fokus på, at skolen skal være klædt på til at

⁴⁷ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Inklusion i dagtilbud – Kortlægning af arbejdet med inklusion i daginstitutioner og dagpleje*.

⁴⁸ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

⁴⁹ Brostrøm, Stig (2002): "Kontinuitet og helhed i overgangen fra børnehave til skole"; Brostrøm, Stig (2006):

"Samarbejdsformer om børns overgang fra børnehave til skole"; Brostrøm, Stig (2001): *Farvel børnehave – hej skole*; Vrinioti, Kalliope m.fl. (2003): "Transitions from Preschool to Primary School".

⁵⁰ Mehlbye, Jill m.fl. (2015): *Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*.

⁵¹ Mehlbye, Jill m.fl. (2015): *Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*.

modtage nye elever, mens der ikke findes en sammenhængende og målrettet indsats, der skal forberede børn i dagtilbud til skolen.⁵²

Fra indskoling til mellemtrin og mellemtrin til udskoling

Der er forholdsvis mange skift i skoletiden. Inden for indskoling er der som nævnt overgange, når en elev skifter fra 0. til 1. klasse. Det er også centralt at være opmærksom på overgangen fra indskoling til mellemtrin og fra mellemtrin til udskoling.

I KORA-undersøgelsen påpeges, at der ofte sker et skift i det pædagogiske personale mellem indskoling og mellemtrin. Relationen mellem de voksne og de enkelte elever nævnes som helt afgørende for, at arbejdet med inkluderende læringsmiljøer kan lykkes, og denne relation skal bygges op på ny ved disse skift. På nogle skoler fortsætter klassens pædagog med i 4. klasse i enkelte timer, hvilket af de interviewede pædagogerne fremhæves, som en måde at sikre en vis kontinuitet på⁵³.

Fra indskoling til mellemtrin og fra mellemtrin til udskoling øges abstraktionsniveauet, og det kan være sværere at følge med fagligt. Der er blandt andet store forskelle på, hvad lærere og pædagoger forventer af eleverne fra mellemtrin til udskoling.⁵⁴ KORA-undersøgelsen peger også på, at overgangen fra mellemtrin til udskoling kan give udfordringer – særligt i de tilfælde, hvor eleverne flytter til en overbygningsskole. Det kan for eksempel betyde, at elever med særlige behov, som har været en del af en almenklasse, kan blive nødt til at skifte til specialklasse eller en specialskole. Miljøskiftet kan dog også i nogle tilfælde være positivt for eleverne.

Der er endvidere en del undersøgelser, der peger på, at forskellen mellem fagligt dygtige og svage elever øges fra mellemtrinene og frem⁵⁵. Derudover er der undersøgelser, der peger på, at en række ikke-kognitive kompetencers betydning øges, jo ældre eleverne bliver⁵⁶.

Fra folkeskole til ungdomsuddannelse

Overgangen fra folkeskolen til ungdomsuddannelse ser ud til at være en udfordring for elever med særlige behov. Flere undersøgelser viser, at elever med særlige behov i betydelig mindre grad påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse.⁵⁷ Der er ikke meget viden om, hvad der hjælper flere elever med særlige behov til at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse – til gengæld er der en del viden om, hvilke barrierer der synes at være.

Den helt overvejende udfordring synes at være i forbindelse med overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse. En undersøgelse af unge med handicaps uddannelsesmønstre viser, at unge med

⁵² Nielsen, Trine Kløvager m.fl. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review.*

⁵³ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

⁵⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

⁵⁵ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*; Gustafsson, Line Renate m.fl. (2015): *Registeranalyse og videnopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen.*

⁵⁶ Almlund, Mathilde m.fl. (2011): "Personality Psychology and Economics"; OECD (2015): *OECD Skills Studies. Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills.*

⁵⁷ Jensen, Vibeke Myrup m.fl. (2010): *Veje til ungdomsuddannelse 1*; Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990.*

handicap, der påbegynder en ungdomsuddannelse, har et uddannelsesmønster, der i store træk ligner andre unges. Den helt overvejende forskel ser ud til at være, at betydeligt færre unge med et handicap påbegynder en ungdomsuddannelse. I forhold til påbegyndelse og gennemførelse af en ungdomsuddannelse viser undersøgelsen, at 73 pct. af eleverne med handicap påbegynder en ordinær ungdomsuddannelse, mens 92 pct. af eleverne uden et handicap påbegynder en ordinær ungdomsuddannelse. Frafald blandt unge på ungdomsuddannelser er lidt større blandt unge med handicap end i gruppen uden handicap. Det er tale om en meget lille forskel. Der er ingen eller stort set ingen forskel mellem grupperne i forhold til frafald på de almengymnasiale og erhvervsfaglige uddannelser⁵⁸. Det skal her bemærkes, at undersøgelsen tager udgangspunkt i unge med synsnedsættelser, bevægehandicap, ordblindhed og udviklingsforstyrrelser m.m., men ikke unge med udviklingshæmning. Disse unge har altså som udgangspunkt ikke noget kognitivt handicap og således ikke noget, der som udgangspunkt skulle medføre, at de ikke kan gennemføre en ungdomsuddannelse, hvis de har de nødvendige hjælpemidler.

Det samme mønster ses også i en undersøgelse af kvaliteten i specialskoler fra 2014. Her konkluderes det blandt andet, at specialskoleelevers problemer hovedsageligt opstår i overgangen fra det (beskyttede) skoleliv på specialskole. Det lader til, at de særligt har problemer med at skabe sig et voksenliv med uddannelse og en fast plads på arbejdsmarkedet, hvilket tyder på, at det er overgangen fra folkeskolen til ungdomsuddannelserne og arbejdsmarkedet, der hovedsageligt er en udfordring⁵⁹.

En anden væsentlig faktor er elevernes socioøkonomiske baggrund. Det gælder som udgangspunkt både unge med og uden handicap. Epinions undersøgelse af unge med handicaps uddannelsesmønstre viser, at sociale baggrundsfaktorer har en betydning. Forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet, et indkomstniveau over medianindkomst, og det, at én af forældrene har en videregående uddannelse, har generelt en positiv effekt på, hvordan den unge med handicap klarer sig i uddannelsessystemet⁶⁰. Stort set de samme parametre har generelt betydning for unges påbegyndelse og gennemførelse af ungdomsuddannelse⁶¹. Det kan dog her bemærkes, at elever med handicap, som kommer fra hjem med en relativ lav socioøkonomisk baggrund, ser ud til at have en stor risiko for ikke at komme i gang med og gennemføre en ungdomsuddannelse.

En anden væsentlig barriere for gennemførelse af en ungdomsuddannelse er, hvis eleverne ikke gennemfører 9. klasse og får taget en samlet 9. klasseprøve. I forhold til de centrale resultater for gennemførelse af folkeskolen kan fremhæves, at 90 pct. af eleverne med handicap gennemfører 9. klasse. 96 pct. blandt deres jævnaldrende uden handicap gennemfører 9. klasse, 62 pct. af eleverne med handicap har aflagt folkeskolens prøver uden prøvemangler, mens 86 pct. af eleverne uden et handicap har aflagt folkeskolens prøver uden prøvemangler. 73 pct. af eleverne med handicap har aflagt mindst én af folkeskolens prøver, mens 93 pct. af eleverne uden et handicap har aflagt mindst én af folkeskolens prøver.⁶²

⁵⁸ Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*.

⁵⁹ Egelund, Niels (2014): *Kvalitet i specialskoler*.

⁶⁰ Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*.

⁶¹ Jensen, Vibeke Myrup m.fl. (2010): *Vejle til ungdomsuddannelse 1*.

⁶² Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*.

Ekspertgruppen er gennem interviews og møder blevet gjort opmærksom på, at der i dag er en række muligheder for at tilpasse 9. klasseprøven, hvis elevens særlige behov giver grundlag herfor. Skolerne kan således tilbyde særlige prøvevilkår til elever med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og til elever med tilsvarende vanskeligheder, når skolen vurderer, at dette er nødvendigt for at ligestille disse elever med andre i prøvesituationen. Det er en forudsætning, at der med tilbuddet ikke sker en ændring af prøvens niveau. Elever med ordblindhed kan eksempelvis medbringe deres egen computer med hjælpeprogrammer. Alternativt kan skolen stille en computer til rådighed med kompenserende it-hjælpemidler. Elever med særlige behov kan eksempelvis også tildeles ekstra tid til prøven. Ekspertgruppen er gennem interviews og møder desuden blevet gjort opmærksom på, at kravet om, at elever, som søger optagelse på en erhvervsuddannelse, skal opfylde karakterkravet på 02 i henholdsvis dansk og matematik ved de afsluttende prøver i folkeskolen, kan have en betydning for unges muligheder for ungdomsuddannelse, men der er ikke gennemført systematiske undersøgelser heraf, da kravet blev indført ved optagelsen til skoleårets start 2015/16.

Desuden er der udfordringer i forhold til, om der er ambitioner om, at unge med særlige behov skal påbegynde en ungdomsuddannelse. En spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere på specialskolerne viser, at cirka 70 pct. af skolelederne tilkendegiver, at skolen har stort fokus på at udvikle elevernes faglige viden og færdigheder og at motivere og forberede eleverne til en ungdomsuddannelse. Til sammenligning tilkendegiver 95 pct. af skolelederne, at specialskolerne har fokus på elevernes trivsel og sociale udvikling. Derudover kan der også sammenlignes med lederne af ungdomsskolernes heldagstilbud, hvor 90 pct. af lederne tilkendegiver, at det at motivere og forberede eleverne til en ungdomsuddannelse har stor betydning.⁶³

Endeligt er ekspertgruppen gennem interviews og møder gjort opmærksom på, at der mangler systematik i overdragelse af viden om handicap og støttebehov fra folkeskole til ungdomsuddannelse. Viden om støttebehov følger ikke nødvendigvis med i uddannelsesplanen ved ansøgning om optagelse.

⁶³ Rangvid, Beatrice Schindler m.fl. (2014): *Faktorer af betydning for kvalitet i specialskoler: En survey-kortlægning blandt specialskoler og PPR.*

3.4 Status på faglige resultater og trivsel

I dette afsnit redegøres for udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel. Af den politiske målsætning for kommunernes omstilling til øget inklusion fremgår det, at elevernes faglige resultater skal styrkes, og at elevernes trivsel skal fastholdes.

I dette afsnit ses både på den individuelle trivsel, der kan beskrives som glæde, tryghed og engagement (psykosocial trivsel) i skolen samt den kollektive trivsel, der beskriver, hvorvidt elever oplever, at elever og medarbejdere behandler hinanden godt. I gennemgangen af faglige resultater er der primært fokus på nationale testresultater og resultater fra 9. klasse-prøven.

Der er i beskrivelserne både fokus på den samlede elevgruppe og på elevgrupper, der ser ud til at adskille sig fra de øvrige elever, for eksempel elever med særlige behov.

I afsnit 3.5 er fokus på undervisning og læringsmiljø og de to afsnit skal til sammen gerne give et indblik i konteksten (miljøet og relationer) og eleverne (resultater, trivsel og mestring af skoledagen).

Afsnittet bygger på nedenstående kilder:

- Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljø - elevernes roller.*
- Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2014): *Effekten af it-støtte på elevers læsefærdigheder. Et eksperiment i Horsens Kommune*
- Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2.*
- Lynggaard, Mikkel m.fl. (2014): *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 1.*
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

Resume

Overordnet er det for tidligt at drage endelige konklusioner om, hvorvidt omstilling til øget inklusion har haft betydning for elevernes faglige resultater. Det skyldes, at det fortsat er tidligt i omstillingsprocessen til øget inklusion, og at der endnu ikke er gennemført effektanalyser efter de indgåede aftaler om omstilling til øget inklusion med høj generaliserbarhed⁶⁴. De foreløbige analyser viser, at der ikke er noget, som tyder på, at omstillingen til øget inklusion har påvirket elevernes faglige resultater nævneværdigt.

Ses der på gruppen af elever, der har skiftet fra et specialtilbud til almenundervisningen, så er denne gruppe af elevers faglige resultater dårligere end de øvrige elever i almenundervisningen. Omvendt har disse elever bedre faglige resultater end de elever, der fortsat er i specialklasser eller på specialskoler.

Omstillingen til øget inklusion ser ud til at have medført en større diversitet i elevernes faglige resultater og trivsel på tværs af almene folkeskole og klasser. Det skyldes, at elever, der er flyttet fra specialtilbud

⁶⁴ Der forventes effektanalyser i forhold til elevernes faglige resultater i forbindelse med Inklusionspanelet i efteråret 2016.

tilsyneladende, ofte er bosat i områder, hvor elevgruppen samlet har en svagere social baggrund end andre steder i landet. Elever, der er flyttet til den almene undervisning, er således i højere grad flyttet til klasser, hvor elevernes faglige resultater, allerede inden disse elever kom ind i klassen, var lavere end landsgennemsnittet.

I forhold til de øvrige elever i klassen viser resultaterne, at hvis en elev fra et specialtilbud er flyttet ind i en almenklasse, så har det hverken positiv eller negativ betydning for de øvrige elevers trivsel.

Til gengæld ser det ud til, at der er sket en væsentlig udvikling i trivslen hos de elever, der er tilbageført fra et specialtilbud til almenundervisningen. Hvor deres trivsel tidligere var signifikant anderledes end deres klassekammeraters, kan der i de seneste analyse ikke ses forskel mellem disse to elevgrupper. Det ser endvidere ud til, at elever med klassekammerater, der er tilbageførte fra et specialundervisningstilbud, i gennemsnit trives lige så godt som elever, der går i klasser helt uden tilbageførte elever.

En af de statistisk sikre forskelle, der er identificeret, viser, at trivslen er bedre for eleverne i klasser med elever, der modtager støtte (men ikke er tilbageført) i undervisningen, end for elever i klasser, hvor der ikke er elever, som får støtte. Det tyder på, at støtten også kommer andre i klassen til gavn.

3.4.1 Status på faglige resultater

Her beskrives elevernes faglige resultater med fokus på betydningen af omstilling til øget inklusion i folkeskolen.

Ingen klar konklusion om betydningen for elevernes faglige resultater

Det er på nuværende tidspunkt for tidligt at drage entydige konklusioner om, hvorvidt kommunernes omstilling til øget inklusion har haft en betydning for elevernes faglige resultater. Det skyldes to forhold. For det første er det forholdsvis tidligt i omstillingsprocessen, hvorfor der endnu ikke er gennemført analyser, som ser på effekten på elevernes faglige resultater. For det andet og i forlængelse af den første pointe, så er de analyser, som er gennemført, alene foretaget på enkeltstående målinger, der ikke er direkte tilknyttet til, hvorvidt der er flere elever med særlige behov i klasserne for de berørte elever, hvilket betyder, at det er usikkert at sige noget om effekt.

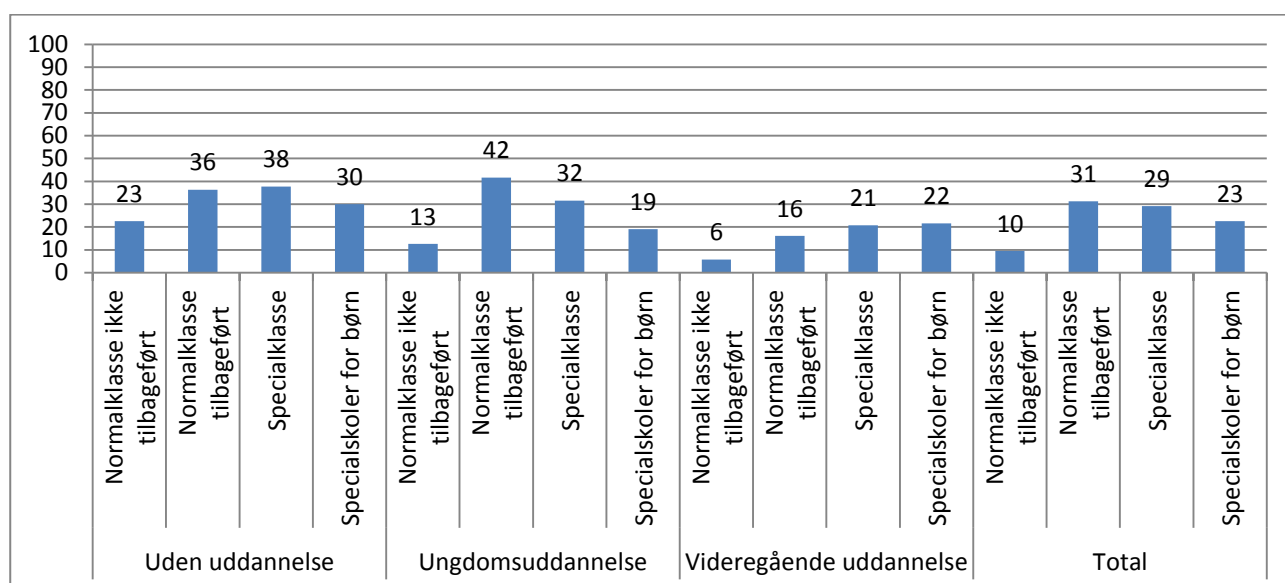
Af landsgennemsnittet for elevernes resultater ved afgangsprøven fremgår det, at andelen af elever i almenundervisning, der fik mindst 2 i gennemsnit i både dansk og matematik i 9. klasse, er faldet fra 89 pct. i 2011/2012 til 88 pct. i 2013/2014. Det er dog ikke muligt at sige noget om, hvorvidt denne mindre tilbagegang skyldes omstillingen til øget inklusion, idet det også kan skyldes andre forhold, for eksempel en mindre forskel mellem de to årgange, som kan være tilfældig. Hertil kommer, at sværhedsgraden på prøverne kan variere fra til år⁶⁵.

⁶⁵ Med forskellige tiltag tilstræbes det, at den samme indsats i prøverne giver den samme karakter fra år til år, men systemet er ikke eksakt, og der er tale om en større grad af fagligt skøn end i forbindelse med testresultaterne.

I forhold til resultaterne fra de nationale test på landsplan viser testresultaterne en fremgang i matematik på både 3. og 6. klassetrin. Resultaterne i dansk, læsning, viser en mindre fremgang på 2. og 8. klassetrin, mens de faglige resultater er fastholdt på samme niveau som tidligere på 6. klassetrin. På 4. klassetrin ses en mindre tilbagegang⁶⁶. Det skal dog bemærkes, at der både tidligere og i de nyeste gennemførelser er en forholdsvis stor gruppe af elever, der er tilbageført og som er i specialtilbud, som ikke har gennemført de nationale test. Der er heller ikke taget højde for, hvor der er en større inklusionsgrad end tidligere, og hvorvidt dette påvirker de faglige resultater.

På nuværende tidspunkt er der alene foretaget analyser, der har set på, hvordan forskellige elevgruppers resultater ser ud – og ikke på effekten for elevernes faglige resultater. En analyse, der er foretaget af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling viser således, at de elever på 2. klassetrin, der er flyttet fra et specialtilbud til den almene undervisning generelt, har dårligere faglige resultater end de elever, der i forvejen er i folkeskolen. Omvendt har de elever, der er flyttet fra et specialtilbud til den almene undervisning, bedre faglige resultater end de elever, der fortsat er i specialklasser eller på specialskoler, jf. figur 10. Nogenlunde samme mønster ses på de øvrige klassetrin, og når man ser på, hvorvidt eleverne gennemfører nationale test.

Figur 10. Andel elever med dårlige resultater i dansk læsning, 2. klasse, fordelt på elevtype og forældrenes højeste fuldførte uddannelse, 2014/2015



Anm.: Hvis eleven i det foregående år har været i segregerede specialundervisningstilbud og i indeværende år går i en normalklasse, defineres eleven som tilbageført. Elever tilbageført i perioden før 2010 er ikke medregnet i figuren. Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

SFI viser i deres første analyser fra Inklusionspanelet, at de elever, der er flyttet fra et specialtilbud til den almene undervisning, i signifikant højere grad kommer ind i en klasse, hvor elevernes faglige resultater i gennemsnit er lavere end landsgennemsnittet.⁶⁷ Dette – og resultatet om, at elever, der er

⁶⁶ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings egne beregninger.

⁶⁷ Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljø - elevernes roller*.

tilbageført generelt har dårligere faglige resultater – indikerer samlet set, at omstilling til øget inklusion kan have medført en større diversitet både på tværs af almene folkeskoler og mellem forskellige klasser. Så selvom omstillingen i sig selv samlet set formentlig ikke har ført til dårligere faglige resultater hos elever, så kan oplevelsen på nogle skoler alligevel godt være, at omstillingen har medført et større pres på skolernes arbejde med elevernes faglige resultater.

Det skal imidlertid understreges, at analyserne ikke kan sige noget om, hvorvidt det har forbedret eller forværret elevernes faglige resultater, at de er blevet tilbageført til den almene undervisning. Det er sandsynligt, at de elever, der skifter tilbage til den almene undervisning, fagligt allerede var bedre end de elever, der fortsat er i specialtilbuddene. Der kan heller ikke drages konklusioner i forhold til, at elever, der er skiftet fra et specialtilbud til den almene undervisning, har dårligere faglige resultater, fordi de tidligere har været på et specialtilbud, da det ikke er muligt at finde en relevant sammenligningsgruppe.

Det er endvidere værd at have for øje, at en øget andel af elever med særlige behov på nogle skoler, kan påvirke sammenligningsgrundlaget med andre skoler i forhold til skolens faglige test- og karaktergennemsnit. Skoler, der inkluderer flere elever med særlige behov, vil have faldende test- og karaktergennemsnit. Det er heller ikke nødvendigvis muligt at tage højde for dette i beregningerne af elevernes socioøkonomiske referenceværdi, idet disse beregninger alene tager højde for elevernes socioøkonomiske baggrund og for eksempel ikke for, hvorvidt eleven har et handicap, der giver indlæringsvanskeligheder eller af anden årsag, som skolen ikke har indflydelse på, har et særligt behov i forhold til undervisningen.

3.4.2 Status for trivsel

Der er gennemført flere analyser af elevernes trivsel, hvor der har været direkte fokus på betydningen af omstilling til øget inklusion.

Elever i læringsvanskeligheders trivsel ser ud til at være forbedret

SFI har gennemført analyser af betydningen af omstilling til øget inklusion for elevernes trivsel i forbindelse med Inklusionspanelet. De første analyser viser, at hvis en elev fra et specialtilbud er flyttet til almenundervisningen, så har det hverken positiv eller negativ betydning for de øvrige elevers trivsel.⁶⁸ Til gengæld ser det ud til, at trivslen for elever, der er blevet tilbageført, er blevet væsentligt forbedret. Sammenligner man resultaterne her med dem fra den første måling i januar 2014⁶⁹, er der tilsyneladende sket en indsnævring i forskellen mellem den individuelle trivsel blandt hhv. elever, der er tilbageført og de øvrige elever. Det er primært gruppen af elever, som er blevet tilbageført, der synes at trives bedre, mens de øvrige elever snarere synes at følge den almindelige alderstrend, hvor den individuelle trivsel reduceres, jo ældre eleverne bliver.⁷⁰

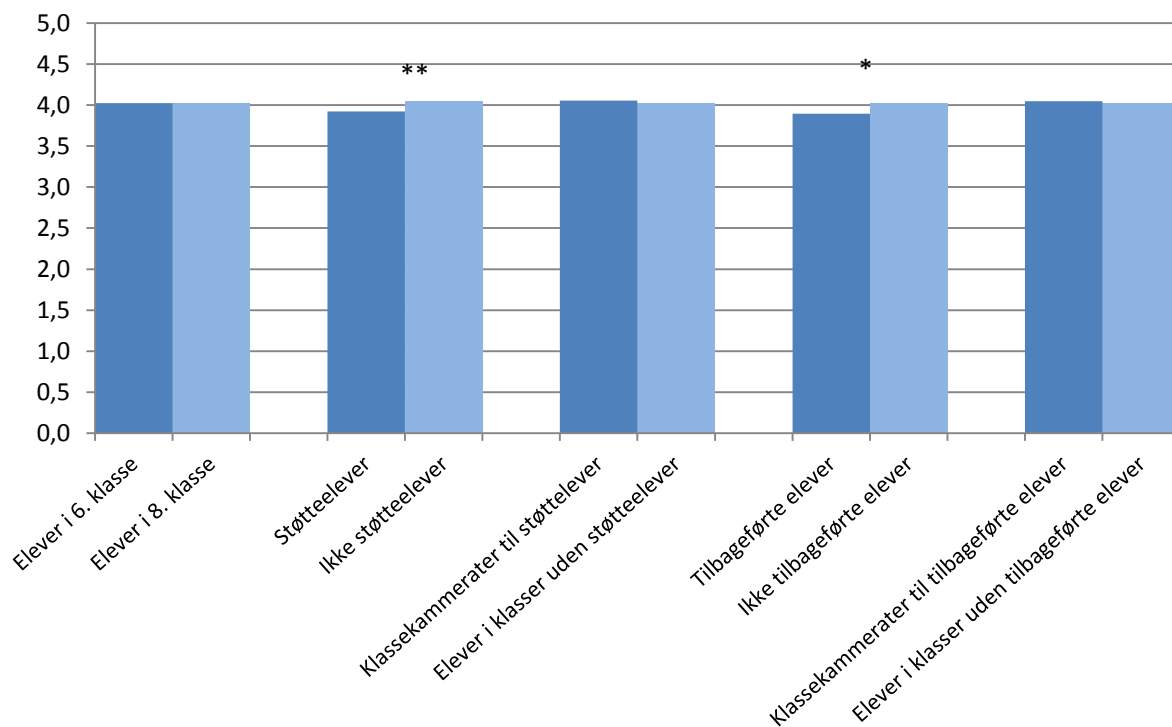
⁶⁸ Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljø - elevernes roller*.

⁶⁹ Lynggaard, Mikkel m.fl. (2014): *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 1.*

⁷⁰ Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2.*

Beregningerne fra SFI viser endvidere, at elever med klassekammerater, der er tilbageførte fra et specialundervisningstilbud, i gennemsnit trives lige så godt som elever, der går i klasser helt uden elever, der er tilbageført. Det samme gælder elever i klasser med og uden klassekammerater, der modtager støtte i undervisningen.

Figur 11. De enkelte elevgruppers gennemsnitlige trivselstal fordelt på skolekarakteristika, for individuel trivsel



* = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$

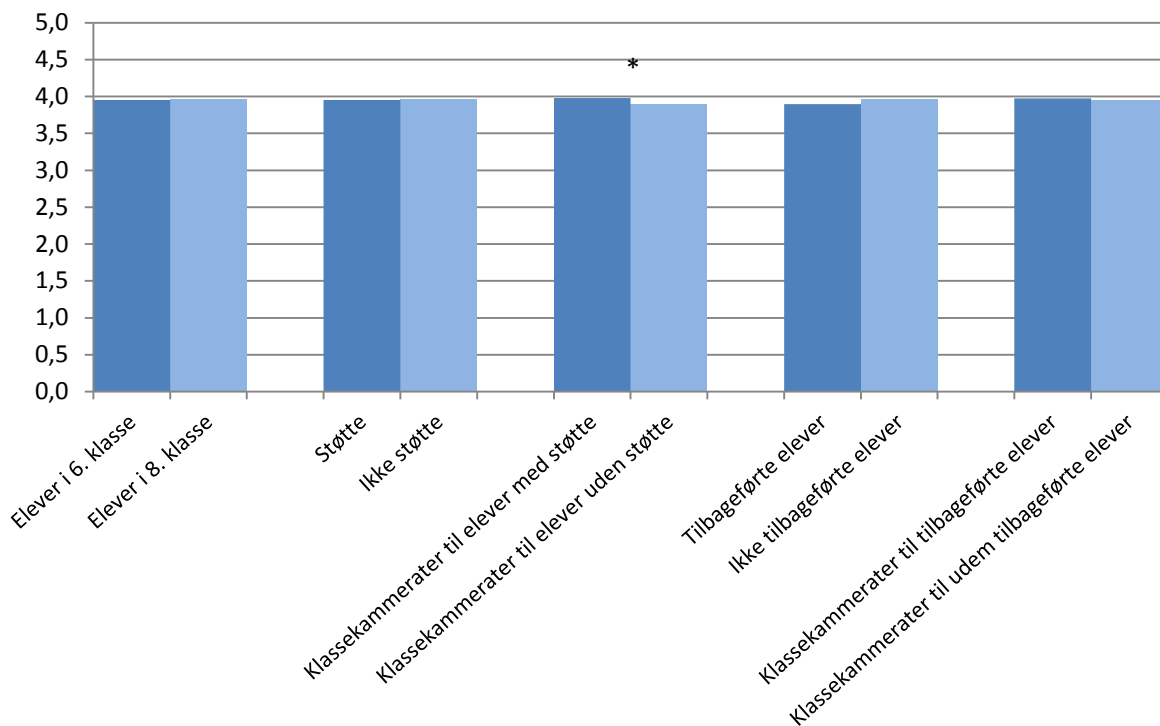
Note: Der ses her på en middelværdi for trivselstallene for hver af subgrupperne.

Kilde: Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2014): *Effekten af it-støtte på elevers læsefærdigheder. Et eksperiment i Horsens Kommune*

Der er ligeledes i Inklusionspanelet spurgt til elevernes kollektive trivsel, hvor elevernes besvarer spørgsmål om, hvorvidt de oplever, at eleverne behandler hinanden godt, og hvorvidt der bliver taget hånd om mobning. Også her ser det ud til, at der er sket en indsnævring af forskellen mellem de elever, der er tilbageført og elever, der ikke er tilbageført i sammenligning med resultaterne fra 2014, og der kan ikke identificeres en statistisk sikker forskel på den kollektive trivsel hos de to grupper.

Der ses i det hele taget meget få forskelle mellem eleverne. Den eneste identificerede forskel, der er statistisk sikker, viser, at trivslen er bedre for eleverne i klasser med elever, der modtager støtte i undervisningen, end for elever i klasser, hvor der ikke er elever, som får støtte, jf. figur 11 og 12.

Figur 12. De enkelte elevgruppers gennemsnitlige trivselstal fordelt på skolekarakteristika, for kollektiv trivsel



* = $p < 0,05$, ** = $p < 0,01$

Note: Der ses her på en middelværdi for trivselstallene for hver af subgrupperne.

Kilde: Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2.*

3.5 Inkluderende undervisningspraksis og læringsmiljøer

I dette afsnit redegøres for, hvad der kendetegner en inkluderende undervisningspraksis og læringsmiljøer. I afsnittet fokuseres på det, der har betydning for elevernes lærings- og deltagemuligheder. Der er således en gennemgang af elevernes beskrivelser af, hvorvidt de fagligt deltager, hvilket vil sige, at de selv oplever, at de aktivt tager del i læringsaktiviteterne i undervisningen. Derudover beskrives den sociale deltagelse, der er en beskrivelse af, hvorvidt eleverne oplever, at de har venskaber i pauserne og fritiden. Herudover beskrives elevernes relationer til lærerne, og hvorvidt de er motiverede af undervisningen. Det sidste gøres ud fra elevernes besvarelser om faglig interesse og karakteristika ved undervisningen.

Afsnittet bygger på nedenstående kilder:

- Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljø - elevernes roller*. Bleses, Dorte m.fl. (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*.
- Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.
- Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2011): *Indsatser for inklusion i folkeskolen*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Elevinddragelse – Et uddrag af rapporten: Motiverende undervisning. Tat på god undervisningspraksis på mellemtrinnene*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse*.
- Deforges, Charles m.fl. (2003): *The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment: A Literature Review*.
- Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese*.
- Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.
- Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almenskolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*.
- Egelund, Niels (2009): *TALIS 2008*.
- Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.
- Hatti, John (2008): *Visible learning*.
- Jacobsen, Rasmus Højbjerg m.fl. (2015): *En længere og mere varieret skoledag – kortlægningsrapport, 2015*.
- Keilow, Maria m.fl. (2015): *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel*.
- Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg*.
- Larsen, Maja Røn (2012): "Hverdagslivets anekdotiske betydning: Når børneperspektivet falder ud af helhedstænkningen".
- Mager, Ursula m.fl. (2012): "Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research".
- Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.
- Nielsen, Chantal Pohl m.fl. (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever*.
- Nordenbo, Sven Erik m.fl. (2008): *Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole*.
- Oliver, R. M. m.fl. (2011): *Teacher classroom management practices: effects on disruptive or aggressive student behavior*.
- Ottesen, Mai Heide (2014): *Børn og Unge i Danmark – Velfærd og Trivsel 2014*.
- Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire*

kommuner.

- Rambøll og Danmarks Evalueringsinstitut (2013): *Opkvalificering af lærere og pædagoger i folkeskolen.*
- Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*
- Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*
- Søndergaard, Dorte Marie m.fl. (2014): *Ro og klasseledelse i folkeskolen – rapport fra ekspertgruppen om ro og klasseledelse.*

Resume

Folkeskolen har gode forudsætninger for at give alle elever mulighed for læring og udvikling, og de samlede resultater peger på, at folkeskolerne har gode læringsmiljøer for langt hovedparten af eleverne.

Hovedparten af eleverne oplever i høj grad, at de er aktivt deltagende både socialt og fagligt i skolen. Der ser generelt ud til at være en mindre fremgang i elevernes faglige deltagelse, mens der er en beskedent tilbagegang i den sociale deltagelse. Ses der på gruppen af elever, der modtager støtte eller er flyttet fra et specialtilbud til almenundervisningen, er der signifikant forskel på både deres faglige og sociale deltagelse, hvilket indikerer, at de i mindre grad end deres klassekammerater er inkluderet i læringsmiljøet. Resultaterne tyder endvidere på, at støtte til elever med særlige behov i mange tilfælde kan løfte hele klassens læringsmiljø.

Det samlede billede af de pædagogiske medarbejders kompetencer og kompetenceudvikling i forhold til inklusion er langt fra entydigt.

For det første står det uklart, hvorvidt traditionel opkvalificering reelt har en særlig god effekt i forhold til at styrke inklusion af elever med særlige behov i undervisningen.

For det andet har det været en markant stigning i andelen af lærere, der tilkendegiver, at de har behov for kompetenceudvikling inden for ”undervisning af elever med særlige behov”, samtidigt med kompetenceudvikling af medarbejderne med netop dette fokus er steget, og faktisk også før de politiske aftaler om omstilling til øget inklusion reelt var effektueret. Det tyder på, at betydeligt større andel af medarbejderne er blevet bevidste om, at deres viden om elever med særlige behov har betydning.

For det tredje er der store forskelle mellem undersøgelserne i forhold til de behov for kompetenceudvikling lærerne efterspørger. Der er forskel på, hvilke særlige behov eleverne har, alt efter om lærerne spørges til, hvilke konkrete elever de ikke oplever at have kompetencer til at imødekomme, eller om lærerne bliver spurgt om, hvilke kompetencer de generelt oplever, de har brug for, bliver kvalificeret.

Derudover står to trends frem. For det første har kompetenceudvikling med fokus på elever med særlige behov fyldt meget af den opkvalificering, der har været iværksat, men opkvalificeringen af lærerne med dette fokus er faldet markant i 2015. Det kan formentlig tilskrives, at skolerne har et andet fokus i forbindelse med folkeskolereformen. For det andet, så har der været en signifikant fremgang i den grad lærerne oplever, at de er fagligt rustet til at varetage de inklusionsopgaver de møder i hverdagen.

Samarbejdet med forældrene kan bidrage til bedre læringsmiljøer. Det fremhæves, at der, hvor skole og forældre står ”skulder ved skulder” i samarbejdet er det nemmere at etablere gode løsninger, da eleven oplever, at der er opbakning til det der sker både på skolen og i hjemmet. Forældresamarbejdet er imidlertid ofte dilemmafyldt, og der opstår ofte udfordringer, hvor forældre og skole ikke har samme syn på barnets behov. Inklusion fylder relativt meget i skolebestyrelsernes arbejde og skolebestyrelsesformændenes vurdering af skolens indsats over for elever med særlige behov er generelt bedre på de skoler, der har etableret principper for skolens arbejde med inklusion.

Elevernes perspektiv på skolen, deres hverdag og læringsmiljøer er væsentlige kilder til læring og trivsel. Elevdeltagelse i klasserumsbeslutninger styrker elevernes selvværd og styrker samarbejdet mellem lærere og elever. Peer tutoring, hvor eleverne på forskellige måder lærer sammen og af hinanden, viser endvidere, at det øger den samlede elevgruppes læring. Desuden viser forskningen, at elever og deres klassekammerater er vigtige i forhold til elevernes personlige og sociale kompetencer. Inddragelse i forløb om social adfærd, hvor klassekammerater undervises i, hvordan der kan opbygges venskaber og sociale relationer, styrker for eksempel elever med autismes sociale deltagelse. Det understreger, at det ikke alene er eleven med særlige behovs perspektiv, der er vigtigt, men også de øvrige elevers perspektiv og forståelse, der er en væsentlig kilde til et bedre læringsmiljøer på skolen. Desuden viser forskningsresultater, at inddragelse af elevernes hverdagsperspektiv i visitationsprocessen har betydning, hvis elevernes læring og trivsel skal styrkes.

Elevperspektivernes betydning kan ses i mange variationer. Det handler om elevrådsarbejde, deltagelse i klasserumsbeslutninger, elevfeedback til undervisningen, peer tutoring, elevernes betydning for hinandens personlige og sociale kompetencer samt inddragelse af elevernes hverdagsperspektiv i visitationsprocessen, hvis elevernes læring og trivsel skal styrkes.

3.5.1 Faglig og social deltagelse

Elevernes sociale og faglige deltagelse er undersøgt i det såkaldte Inklusionspanel. Undersøgelsen viser, at hovedparten af eleverne i høj grad oplever, at de er aktivt deltagende både socialt og fagligt i skolen og derved er en del af skolens fællesskaber. Undersøgelsen har særligt fokus på betydningen af omstillingen til øget inklusion, herunder om flere elever med særlige behov har betydning for den sociale og faglige deltagelse. Der er ikke noget i de foreløbige resultater, der tyder på, at læringsmiljøerne bliver væsentligt udfordret af omstillingen til øget inklusion. Resultaterne fra Inklusionspanelet viser således, at der generelt ser ud til at være en mindre fremgang i elevernes faglige deltagelse, mens der er en beskeden tilbagegang i den sociale deltagelse.⁷¹

Ses der nærmere på de klasser, hvor der indgår elever, som modtager støtte, eller klasser, hvor der er flyttet en elev fra et specialtilbud til den almen undervisning, er der heller ikke i disse beregninger noget, der tyder på, at læringsmiljøerne er påvirket. Der er ikke meget i analyserne fra 2014 og 2015, der tyder på forskelle mellem klasser, hvor der er elever, der er tilbageført, eller hvor elever får støtte, når man ser på de øvrige elevers faglige eller sociale deltagelse. Man skal være varsom med håndfaste konklusioner

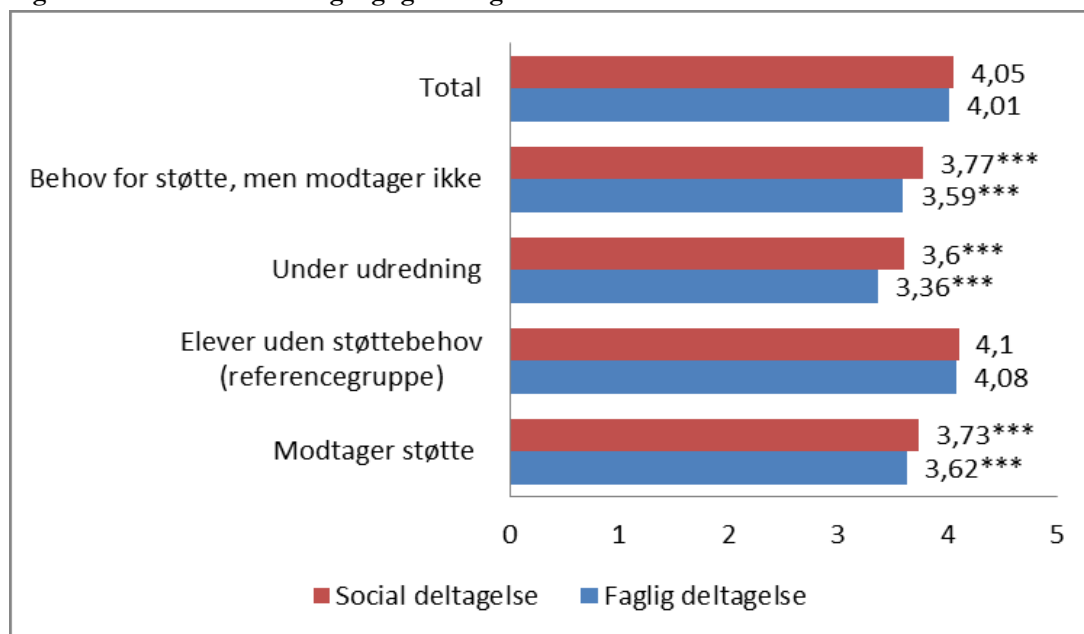
⁷¹ Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning*. Statusnotat 2.

på baggrund af analyserne, men en af de få udviklinger, der ses, er, at der i 2014 blev identificeret en mindre – men signifikant – forskel på elever, der var klassekammerater til elever, der var tilbageført elever og elever i klasser, hvor der ikke var elever, der var tilbageført, i forhold til elevernes sociale deltagelse. Denne forskel er i 2015 væk, hvilket altså tyder på, at den sociale deltagelse i klasser med elever, der er tilbageført, er forbedret (men ikke bedre end i andre klasser).⁷²

Elever, der er tilbageført fra et specialtilbud til almenundervisningen, deltager imidlertid fortsat i 2015 betydeligt mindre socialt og fagligt i skolen end deres klassekammerater, og til forskel fra elevernes trivsel (se afsnit 3.4.2), så er der ikke sket en væsentlig forbedring for denne gruppe på disse områder i sammenligning med 2014.⁷³

Derudover ses der – i lighed med resultaterne for trivsel – at det ikke alene er de elever, der modtager støtte, der har en lavere faglig og social deltagelse. Det gælder også for de elever, som lærerne vurderer, har behov for støtte, men som ikke får det, samt de elever, der er under udredning, jf. figur 13.

Figur 13. Elevernes sociale og faglige deltagelse



Anm.: Signifikantstet i forhold til elever uden støttebehov. *** = $p < 0,01$

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

⁷² Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning*. Statusnotat 2.

⁷³ Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning*. Statusnotat 2.

Boks 1. Faglig og social deltagelse

Faglig deltagelse er afdækket ved følgende spørgsmål:

- Når jeg laver gruppearbejde med mine klassekammerater, får jeg lov til at være med.
- Jeg rækker fingeren op, når læreren stiller et spørgsmål, og jeg kender svaret.
- Når vi diskuterer ting i timerne, deltager jeg.
- Når jeg skal samarbejde med mine klassekammerater i skolen, siger jeg noget.

Social deltagelse er afdækket af følgende spørgsmål:

- Er du sammen med de andre fra klassen i frikvarterene?
- Er du sammen med dine klassekammerater uden for skoletiden?
- Deltager du, når der er sociale arrangementer på skolen? Det kan for eksempel være klassefester eller skovtur med forældre eller andre arrangementer, hvor klassen er inviteret.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

Disse resultater viser, at der er grund til at være opmærksomhed på, hvordan elever der har støttebehov, bliver mere aktive i undervisningen, samt hvordan der kan skabes bedre sociale relationer til de øvrige elever i pauser og fritiden.

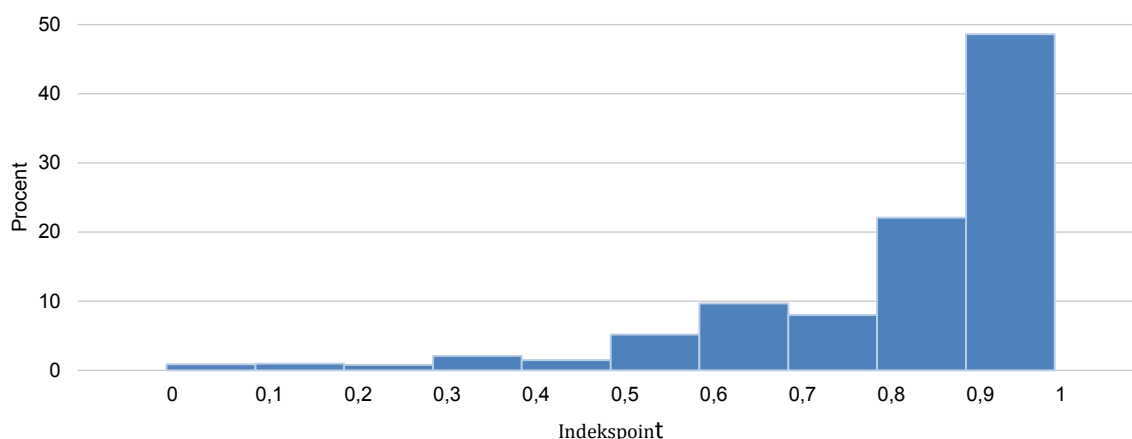
3.5.2 Elevernes relation til lærerne

Lærernes og pædagogernes kompetencer er afgørende for, at der er en god undervisning og gode læringsmiljøer på skolen. Det drejer sig blandt andet om kompetencer til at skabe en god relation til eleverne og til at lede undervisningen, så den er præget af struktur og fokus på læring. Derudover handler den også for lærerne om den fagdidaktiske viden⁷⁴.

Heldigvis har langt hovedparten af eleverne i folkeskolen en god relation til deres lærere. Cirka 4 ud af 5 elever (79 pct.) føler i høj grad, at de har en tæt relation til deres lærer (ligger i den øverste tredjedel af indekset). Knap 5 pct. ligger i den nederste tredjedel og kan derfor karakteriseres som havende en dårlig relation til deres lærer, jf. figur 14.

⁷⁴ Nordenbo, Sven Erik m.fl. (2008): *Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole*.

Figur 14. Elevbesvarelser om lærer/elev-relation fordelt efter indeksscore (procent)



Anm.: Baseret på 14,091 besvarelser. En score på 0 betyder rigtig dårlig lærer/elev-relation, og 1 betyder meget god lærer/elev-relation.

Kilde: Nielsen, Chantal Pohl m.fl.(2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

Det fremgår af SFI's analyser, at eleverne i 5. klasse har en tættere relation til deres lærer sammenlignet med eleverne på de ældre klassetrin. Der er altså en faldende tendens til et tæt forhold til sin lærer, jo ældre eleverne er.

Boks 2. Lærer/elev-relationer

Spørgsmål om lærer/elev-relation til eleverne i Følgeforskningspanelet:

- Min dansklærer/matematiklærer gør noget for, at jeg har det godt i klassen
- Min dansklærer/matematiklærer lytter til mig i timerne
- Jeg respekterer min dansklærer/matematiklærer
- Min dansklærer/matematiklærer er en dygtig underviser.

Kilde: Nielsen, Chantal Pohl m.fl. (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

3.5.3 Elevinddragelse og -perspektiv

Elevernes perspektiv på skolen, deres hverdag og læringsmiljøer er væsentlige kilder til læring og trivsel. Elevperspektivernes betydning kan ses i mange variationer, hvilket dette afsnit viser.

Et internationale review af undersøgelser om organisatorisk elevinddragelse viser, at elevdeltagelse i elevrådsarbejde styrker den enkelte elevs alsidige udvikling i form af øget selvværd, demokratiske kompetencer og styrket samarbejdsevne mellem lærere og elever. Også elevdeltagelse i klasserumsbeslutninger vurderes overordnet set at have en høj effekt, navnlig i forhold til skole- og klassemiljøet, elevernes engagement i klassen samt lærerens oplevelse af engagement. Gennemgangen viser imidlertid også, at arbejdsgrupper på skoler og involvering af elever i skolers administrative beslutninger viser lav eller ingen effekt⁷⁵.

⁷⁵ Mager, Ursula m.fl. (2012): "Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research".

EVA har i deres undersøgelse af motiverende undervisning på mellemtrinet haft et særligt fokus på elevinddragelse i undervisningen. Undersøgelsen viser, at lærerne selv har en opfattelse af, at de ikke inddrager eleverne ret meget i undervisningen, men det skyldes ifølge undersøgelsen, at lærerne i høj grad forbinder elevinddragelse med, at eleverne har medbestemmelse i forhold til, hvad der bliver undervist i. Der peges derfor i undersøgelsen på, at elevinddragelse faktisk finder sted i undervisningen, idet eleverne ofte bliver medskabere af undervisningen. Det sker igennem dialog, via en opmærksomhed på elevernes interesser og præferencer, eleverne som producenter, og hvor eleverne får medbestemmelse. Det konkluderes på den baggrund, at lærerne generelt er lydhøre over for den feedback og de input, de løbende får fra eleverne. De forholder sig til feedback fra eleverne og bruger den aktivt, når de tilrettelægger, organiserer og løbende justerer deres undervisning⁷⁶. En væsentlig pointe fra undersøgelsen synes således at være, at lærerne aktivt forsøger at bruge elevernes perspektiv til at udvikle undervisningen fremadrettet, hvorved elevfeedbacken er medstyrende for undervisningen.

At elevernes perspektiv og inddragelse i undervisningen har betydning understreges også af den udbredte forskning om peer tutoring, hvor adskillige undersøgelser viser, at det øger den samlede elevgruppes læring. Peer tutoring er grundlæggende en række tiltag, lærere eller pædagoger benytter i undervisningen, hvor eleverne på forskellige måder lærer sammen og af hinanden. Det gælder særligt for elevgrupper, der traditionelt klarer sig mindre godt i skolen, herunder hvor der indgår elever med særlige behov i undervisningen⁷⁷. Peer tutoring omtales til tider som kooperativ læring. Ifølge lærerbesvarelsene i Inklusionspanelet er denne undervisningsform meget udbredt i folkeskolen. Det er således hele 87 pct. af lærerne, der tilkendegiver, at de systematisk arbejder efter denne metode i deres undervisning⁷⁸.

Derudover viser forskningen, at eleverne og klassekammeraterne er ret vigtige i forhold til elevernes personlige og sociale kompetencer. Det gælder formentlig i særlig grad, når der indgår en elev med særlige behov i den almindelige undervisning, som netop er udfordret i forhold til et handicap, der påvirker elevens kommunikation og sociale relationer med de andre elever. David Mitchell peger på en forholdsvis omfattende forskning om det, der kan kaldes træning i social adfærd. Han peger særligt på, at der er en positiv effekt af følgende sociale egenskaber:

- Samtalefærdighed
- Konflikthåndtering
- Venskabelige færdigheder
- Gruppetfærdigheder⁷⁹

⁷⁶ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Elevinddragelse – Et uddrag af rapporten: Motiverende undervisning. Tæt på god undervisningspraksis på mellemtrinnene.*

⁷⁷ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*, Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*; Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almenskolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*; Bleses, Dorthe m.fl. (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*; Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese.*

⁷⁸ Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljø - elevernes roller.*

⁷⁹ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier.*

Derudover viser en dansk forskningskortlægning, at der er gennemført en række mindre undersøgelser om træning i social adfærd i forbindelse med inklusion af elever med særlige handicap. Der er en vis variation i undersøgelserne, der oftest fokuserer på at give eleven med et bestemt behov træning i at indgå i almindelige sociale sammenhænge i undervisningen. De fokuserer endvidere ofte meget målrettet på de specifikke udfordringer, eleven har, for eksempel autisme eller aspergers syndrom. Flere undersøgelser peger på, at træning af klassekammerater kan hjælpe elever med autisme og aspergers syndrom. Gennemgangen af forskningen indikerer, at følgende forhold ser ud til at understøtte træningens succes:

- Hvis den gives i den sædvanlige klasse er effekten større.
- De sociale færdigheder skal trænes dagligt, være målrettet specifikke vanskeligheder og implementeres korrekt. Der kan med fordel udarbejdes en konkret plan for den enkelte elev.
- Træning af sociale færdigheder for elever under faglige aktiviteter har en positiv effekt på disse.
- Interventioner, hvor klassekammeraterne undervises i, hvordan der kan opbygges venskaber og sociale relationer styrker eksempelvis elever med autismes sociale deltagelse.
- Det kan have en positiv effekt, hvis klassekammeraterne er orienterede om elevens specifikke vanskeligheder, inden eleven starter i almenklassen.

Undersøgelserne peger generelt på, at de positive effekter ses i færre konflikter, bedre trivsel, faglig deltagelse og større tilhørsforhold til de andre elever. Der er lidt variation i forhold til, hvilke elevgrupper, der er inddraget i undersøgelserne, herunder peges på mindre mobning i forhold til elever med autisme og større socialt tilhørsforhold for elever med indlæringsvanskeligheder⁸⁰.

Gennemgående synes det således at være tilfældet, at indsatserne beror på at hjælpe eleven med særlige behov i forhold til de konkrete udfordringer, eleven har i forhold til klassekammeraterne, og at gøre klassekammeraterne mere bevidste om eleven med særlige behov, og hvorfor han eller hun reagerer som han/hun gør. Det understreger, at det ikke alene er eleven med særlige behovs perspektiv, der er vigtigt, men at også de øvrige elevers perspektiv og forståelse er en væsentlig kilde til et bedre læringsmiljø på skolen.

Endelig er der særligt kvalitative undersøgelser, der peger på, at det i forhold til eleven med særlige behov er vigtigt at få inddraget elevens eget perspektiv og livssituation. For eksempel viser en undersøgelse fra Maja Røn Larsen, at det – trods forsøg på at tænke hele vejen rundt om barnet – er en udfordring for de professionelle at medtænke elevens hverdagsperspektiv i visitationsprocessen. Hun konkluderer, at denne hverdagsviden nærmest får anekdotisk betydning og derfor opleves svær at inddrage eller helt meningsløs. På den baggrund problematiseres det, at den manglende forståelse og anerkendelse af barnets eget perspektiv kan føre til, at den støtte og hjælp, der iværksættes, kan få utilsigtede konsekvenser for elevens hverdagsliv, og at hjælpen således på nogle områder gør det vanskeligere for eleven⁸¹.

⁸⁰ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almenskolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning.*

⁸¹ Larsen, Maja Røn (2012): "Hverdagslivets anekdotiske betydning: Når børneperspektivet falder ud af helhedstænkningen".

3.5.4 Elevernes oplevelse af undervisningen

Elevernes interesse for skolen og undervisningen er vigtig. Det er i den forbindelse også relevant at se på, hvorvidt eleverne oplever, at undervisningen er karakteriseret ved forhold, der understøtter deres interesse for undervisningen.

Stor faglig interesse

Elevbesvarelsene fra Følgeforskningspanelet viser, at størstedelen af eleverne i folkeskolen har en høj faglig interesse for skolen. Det vil sige, at de godt kan lide dansk og matematiktimerne, at de hører efter i timerne, er deltagende, sjældent keder sig og ofte får lavet deres lektier, jf. boks 3.

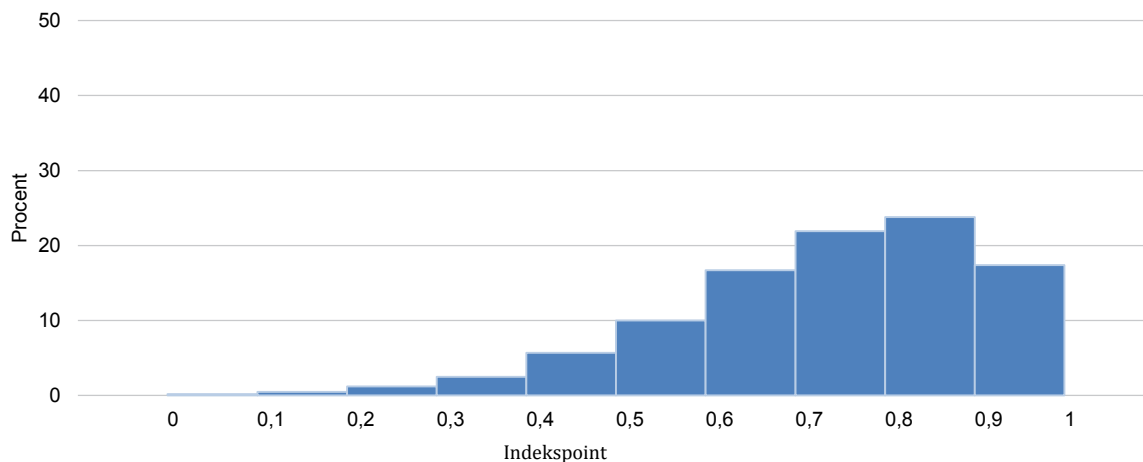
Boks 3. Spørgsmål om faglig interesse til eleverne i Følgeforskningspanelet

Jeg kan godt lide dansk/matematik
Jeg hører efter, hvad min lærer siger i dansktimerne/matematiktimerne
Jeg deltager, når vi arbejder i grupper i dansk/matematik
Jeg keder mig i dansktimerne/matematiktimerne
Hvor tit sker det, at du ikke får lavet dine lektier?

Kilde: Nielsen, Chantal Pohl m.fl.(2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

Fordelingen af elevernes besvarelser i indekset om faglig interesse for skolen viser, at størstedelen af eleverne er i den øverste del af indekset. 63 pct. ligger i den øverste tredjedel af indekset og kan karakteriseres som havende en høj faglig interesse. Blot to pct. placerer sig i den nederste tredjedel af indekset.

Figur 15. Elevbesvarelser om faglig interesse for skolen fordelt efter indeksscore (procent)



Anm.: Baseret på 14.013 besvarelser. En score på 0 betyder meget lav faglig interesse for skolen, og 1 betyder meget stor faglig interesse for skolen.

Kilde: Nielsen, Chantal Pohl m.fl. (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

SFT's analyser viser, at den faglige interesse er marginalt lavere, jo højere klassetrin eleverne befinder sig på. Den faglige interesse er højest på 5. klassetrin og signifikant lavere på 7. og 9. klassetrin.⁸² Resultatet er nogenlunde det samme som en analyse fra 2014, der viser, at andelen af elever, som har pjeppet én eller flere dage i løbet af et skoleår, er markant højere for de 15-årige end for de 11-årige.⁸³

Undervisningsmiljøer med ro og struktur

En undervisning præget af ro og orden samt en god lærerstyring giver eleverne bedre faglige resultater.⁸⁴ Forklaringen skal formentlig findes i, at aktiviteterne derved fastholder fokus på elevernes læring, idet flere undersøgelser viser, at den tid, eleverne reelt bruger på læringen, har en stærk forklaringsgrad for deres faglige resultater⁸⁵.

I Følgeforskningspanelet er lærerne blevet spurgt til, hvorvidt der kan fås ro, når timen starter, om der er behov for at afbryde undervisningen for at løse konflikter, og hvorvidt der er meget forstyrrende støj i undervisningen.

Boks 4. Ro og klasseledelse

Spørgsmål til lærerne i Følgeforskningspanelet

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om dine elever i [dansk/matematik] i [klassebetegnelse 1]?

Når timen begynder, varer det længe, før eleverne falder til ro

Jeg må ofte afbryde undervisningen for at løse konflikter blandt eleverne

Der er meget forstyrrende støj i undervisningen

Cirka 36 pct. af lærerne i 2015 vurderer, at deres klasser i høj grad er præget af ro og klasseledelse, idet deres besvarelser ligger i de øverste 30 procent af indekset. Det er en mindre andel (7 pct.), der vurderer, at deres klasser i høj grad er præget af uro (de laveste 30 procent af indekset), jf. figur 16.

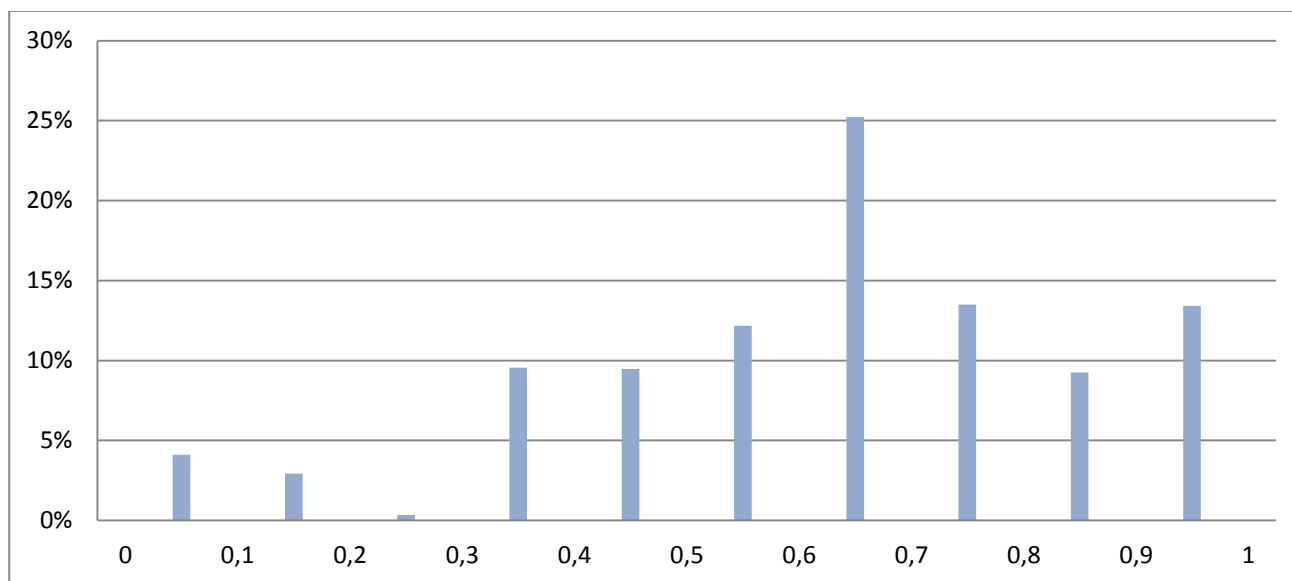
⁸² Nielsen, Chantal Pohl m.fl. (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

⁸³ Ottesen, Mai Heide (2014): *Børn og Unge i Danmark – Velfærd og Trivsel 2014.*

⁸⁴ Oliver, R. M. m.fl. (2011): *Teacher classroom management practices: effects on disruptive or aggressive student behavior*; Søndergaard, Dorte Marie m.fl. (2014): *Ro og klasseledelse i folkeskolen – rapport fra ekspertgruppen om ro og klasseledelse*; Keilow, Maria m.fl. (2015): *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel*; Hatti, John (2008): *Visible learning.*

⁸⁵ Hatti, John (2008): *Visible learning.*

Figur 16. Fordelingen af lærerbesvarelser, ro og klasseledelse (procent)



Anm.: n= 2259.

Kilde: Jacobsen, Rasmus Højbjerg m.fl. (2015): *En længere og mere varieret skoledag – kortlægningsrapport, 2015.*

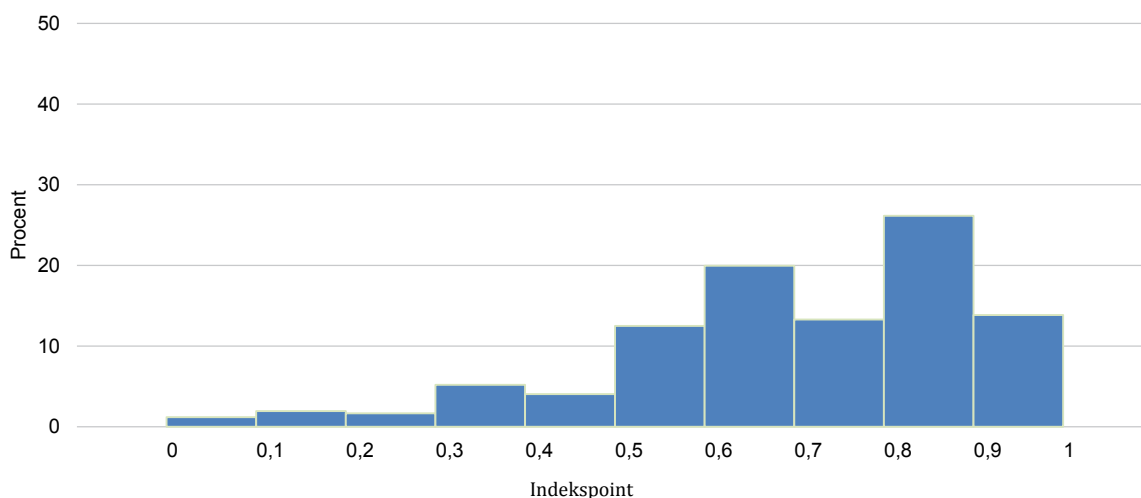
Ifølge analyser af elevbesvarelser i Følgeforskningspanelet har ro i klassen sammenhæng til spørgsmål om, hvorvidt eleverne oplever, at de får spændende opgaver, om det er tydeligt, hvad læreren vil med undervisningen, og hvorvidt det, de laver i undervisningen, kan bruges i hverdagen. I SFT's analyser heraf bliver det præsenteret som karakteristika ved undervisningen.

Boks 5. Karakteristika ved undervisningen, spørgsmål til eleverne

Min dansklærer/matematiklærer sørger for, at der er ro i klassen
Min dansklærer/matematiklærer giver mig spændende opgaver
Når vi arbejder i grupper i dansk/matematik, er det tydeligt, hvad det er, læreren vil have os til at lave
Min dansklærer/matematiklærer viser mig tit, hvad dansk/matematik kan bruges til i min hverdag.

Resultaterne fra Følgeforskningspanelet viser, at der er en forholdsvis stor spredning i elevernes beskrivelse af karakteristika ved undervisningen. Alligevel placerer lige godt halvdelen af elevernes besvarelser sig i den øverste tredjedel af indekset og kan betegnes som udvisende en høj grad af tilfredshed med undervisningens tilrettelæggelse og indhold, jf. figur 17.

Figur 17. Elevbemsvarelser om karakteristika ved undervisningen fordelt efter indeksscore (procent)



Anm.: Baseret på 14.397 besvarelser. En score på 0 betyder meget dårligt undervisningsmiljø, og 1 betyder virkelig godt undervisningsmiljø.

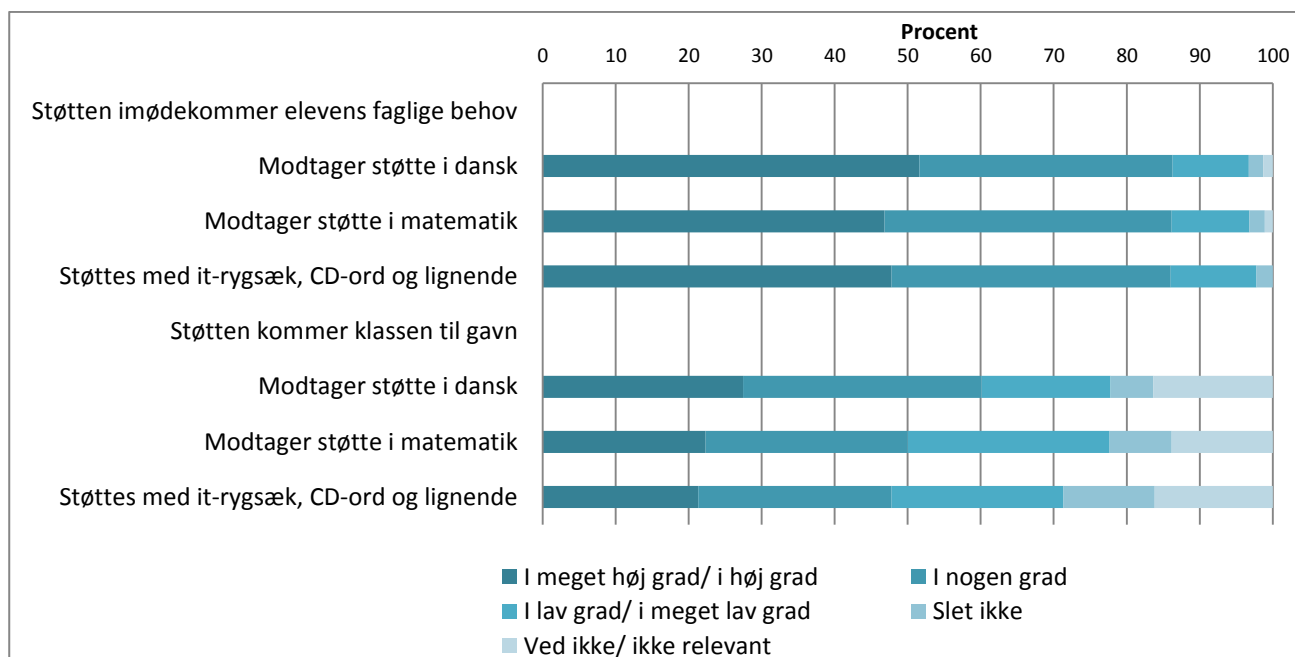
Kilde: Nielsen, Chantal Pohl m.fl. (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.*

3.5.5 Kan inklusion styrke læringsmiljøet?

Det er på baggrund af de ovenstående beskrivelser oplagt at spørge til, hvorvidt omstillingen til øget inklusion reelt har medført styrkede læringsmiljøer. Dette kan imidlertid ikke besvares på nuværende tidspunkt. Elever med særlige behov kan have meget forskelligartede behov. Enhver form for støtte kommer således ikke nødvendigvis andre elever til gavn.

SFI har spurgt klasselærerne om deres vurdering af, hvorvidt forskellige former for støtte kommer henholdsvis den enkelte elev og hele klassen til gavn. Undersøgelsen viser, at lærerne oftere vurderer, at støtten kommer den enkelte elev til gavn, men at lidt mere end 50 pct. af lærerne samtidigt tilkendegiver, at støtten i nogen, høj eller meget høj grad kommer klassen til gavn. Det gælder for støtte, der foregår i danskundervisningen og i lidt mindre grad, hvor støtten er rettet mod elever med læsevanskeligheder/dysleksi, jf. figur 18.

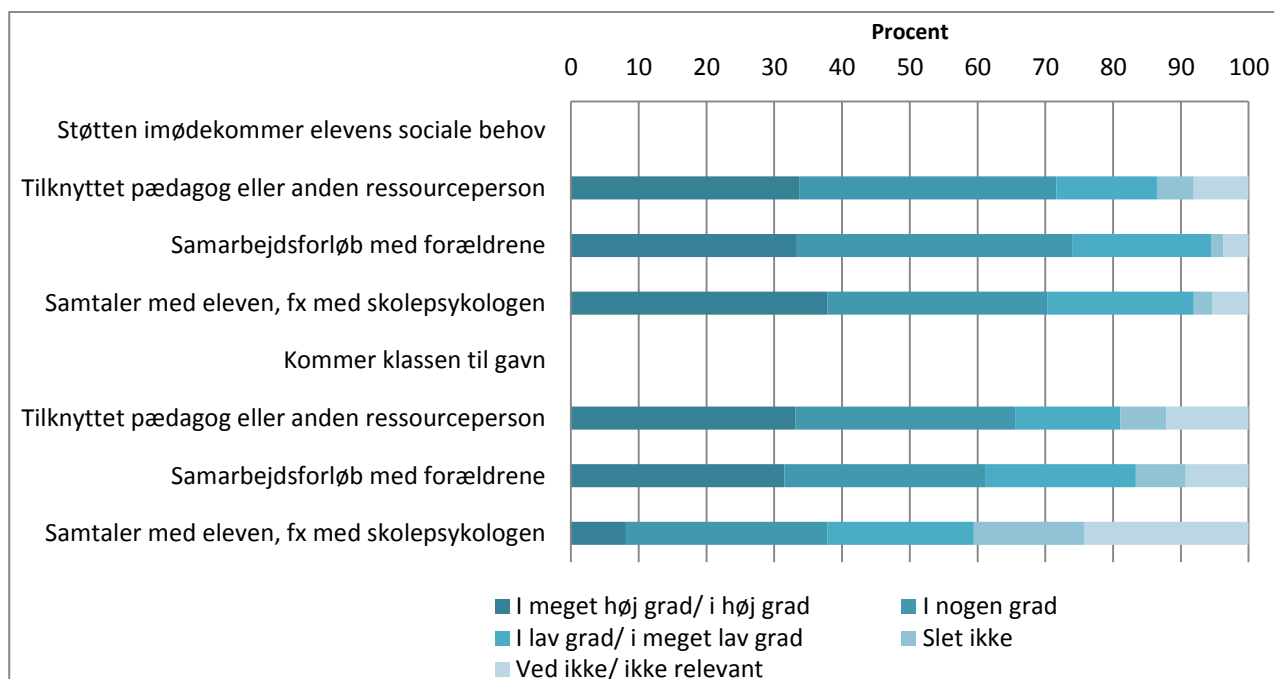
Figur 18. Udvalgte former for støtte til elevernes sociale behov opdelt på, om de imødekommer elevens behov, og om de kommer klassen til gavn som helhed (procent)



Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

Ses der nærmere på støtteformen, så er lærerne ligeledes relativt positive i forhold til, om det kan komme klassen som helhed til gavn. Særlig støtte, hvor der er tilknyttet en pædagog eller anden ressourceperson, kommer ifølge lærerne i mere end 60 pct. af tilfældene klassen i minimum nogen grad til gavn, men også samarbejdsforløb med forældrene vurderes ofte at komme klassen til gavn. Til gengæld vurderes mere individuelle forløb, som for eksempel samtaler med eleven, i færre tilfælde at være til gavn for klassen, jf. figur 19.

Figur 19. Udvalgte former for støtte til elevernes sociale behov opdelt på, om de imødekommer elevens behov, og om de kommer klassen til gavn som helhed (procent)



Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

3.5.6 Medarbejdernes kompetencer til undervisning af elever med særlige behov

Der er ikke tvivl om, at de pædagogiske medarbejders viden og kompetencer har stor betydning for kvaliteten i undervisningen. Der har i forbindelse med de politiske aftaler og opfølgning på aftalerne været et særligt fokus på medarbejdernes kompetencer. Den store opmærksomhed på medarbejdernes kompetencer har også ført til, at det er undersøgt flere gange de seneste år.

Lærernes oplevede kompetenceudviklingsbehov i forhold til elever med særlige behov

I 2008 deltog Danmark for første gang i den såkaldte TALIS undersøgelse, hvor ledere og lærere besvarer en række spørgsmål i relation til kompetencer og kompetenceudvikling. Lærerne bliver i undersøgelsen spurgt til, hvilke områder de vurderer, at der er behov for faglig kompetenceudvikling. Her svarer cirka 24 pct., at de i nogen eller høj grad har behov for faglig kompetenceudvikling inden for "elever med særlige behov", hvilket var det område, hvor flest lærere tilkendegav et behov. Undersøgelsen viste endvidere, at det i særlig grad var nyuddannede lærere, der efterlyste kompetenceudvikling i forhold til elever med særlige behov⁸⁶.

Andelen af lærere, der tilkendegiver, at de i nogen eller høj grad har behov for faglig kompetenceudvikling inden for "undervisning af elever med særlige behov" er i TALIS 2013 steget til hele 59 pct. Der er altså på dette tidspunkt hele 35 pct.-point (en samlet stigning på 146 pct.) flere lærere, der tilkendegiver et kompetenceudviklingsbehov i forhold til undervisning af elever med særlige behov. I 2013 er undersøgelsen udvidet til også at omhandle lærere i indskolingen og mellemtrinene,

⁸⁶ Egelund, Niels (2009): *TALIS 2008*.

hvor det fremgår, at 69 pct. af lærerne tilkendegiver, at de i nogen eller høj grad har behov for faglig kompetenceudvikling inden for ”undervisning af elever med særlige behov”⁸⁷. Dette tal kan ikke sammenlignes med tidligere, men samlet har der inden for få år været en kæmpe udvikling i, hvor mange der oplever et opkvalificeringsbehov.

Lærernes oplevede kompetencer til at undervise elever med særlige behov

Aarhus Universitet og SFI har i dokumentationsprojektet undersøgt, hvorvidt lærerne oplever, at de er fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion, som de møder i deres hverdag i henholdsvis 2013, 2014 og 2015. Generelt er billedet forholdsvist stabilt, men der er et mindre fald i andelen, der angiver, at de slet ikke føler sig fagligt rustet, ligesom der også ses et fald i andelen, der tilkendegiver, at de i mindre grad oplever, at de er fagligt rustet, jf. tabel 12. Analyserne viser, at faldet er signifikant, og det må således konkluderes, at lærerne generelt oplever sig mere fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion.

Tabel 12. Lærernes oplevelse af at føle sig fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion (procent)

	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke/irrelevant	Jeg oplever ikke udfordringer forbundet med inklusion
2013	2,2	7,1	38,2	40,7	11,6	0,2	0,0
2014	1,1	9,0	35,8	41,9	11,7	0,2	0,2
2015	1,5	9,8	40,9	39,0	7,3	0,8	0,6

Anm.: Spørgsmål: ”I hvilken grad føler du dig fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion, som du møder i din hverdag?” Tabellen er tilpasset af sekretariatet.

Kilde: Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015* – Appendiks, Tabel B2.33.

I Inklusionspanelet er lærerne blevet spurgt, om de mener, at de selv har de faglige kompetencer, der skal til for at imødekomme de særlige behov, den enkelte elev har. 27 pct. af lærerne svarer, at det har han/hun i høj grad. For 58 pct. af eleverne vurderer klasselæreren, at han/hun i mindre grad har de rette kompetencer til at imødekomme elevens særlige behov. Der er 14 pct. af eleverne, hvor klasselæreren svarer, at han han/hun ikke har kompetencerne til at imødekomme disses særlige behov, jf. tabel 13.

⁸⁷ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD’s lærer- og lederundersøgelse*. Der er i 2013 tilføjet spørgsmål om kompetenceudviklingsbehov ift. ”inklusion af elever med særlige behov”, hvor lærernes besvarelser er meget lig spørgsmålet om ”undervisning af elever med særlige behov”. Da det nye spørgsmål ikke kan sammenlignes over tid, er det ikke gennemgået her.

Tabel 13. Om læreren har kompetencer til at imødekomme elevernes særlige behov

	Procent	Antal
Ja, i høj grad	27	95
Ja, i mindre grad	58	203
Nej	14	50
Total	100	348

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*. Tabel 2.7.

Det skal bemærkes, at lærerne i Inklusionspanelet er spurgt til, om læreren føler sig kompetent til at varetage undervisningen af konkrete elever, mens der tidligere dokumentationsprojekt mere generelt spørges til, om læreren er fagligt rustet til de udfordringer, som læreren møder i hverdagen. Det kan altså være måden, der spørges på, som er med til at forklare forskellene mellem de to undersøgelser. Fælles for de to undersøgelser er dog, at et mindretal oplever, at de ikke har kompetencerne til at varetage undervisningen af eleven med særlige behov eller de hverdagssituationer, de møder, samt at en stor gruppe af lærerne ligeledes vurderer, at de kun i mindre grad er i stand til det.

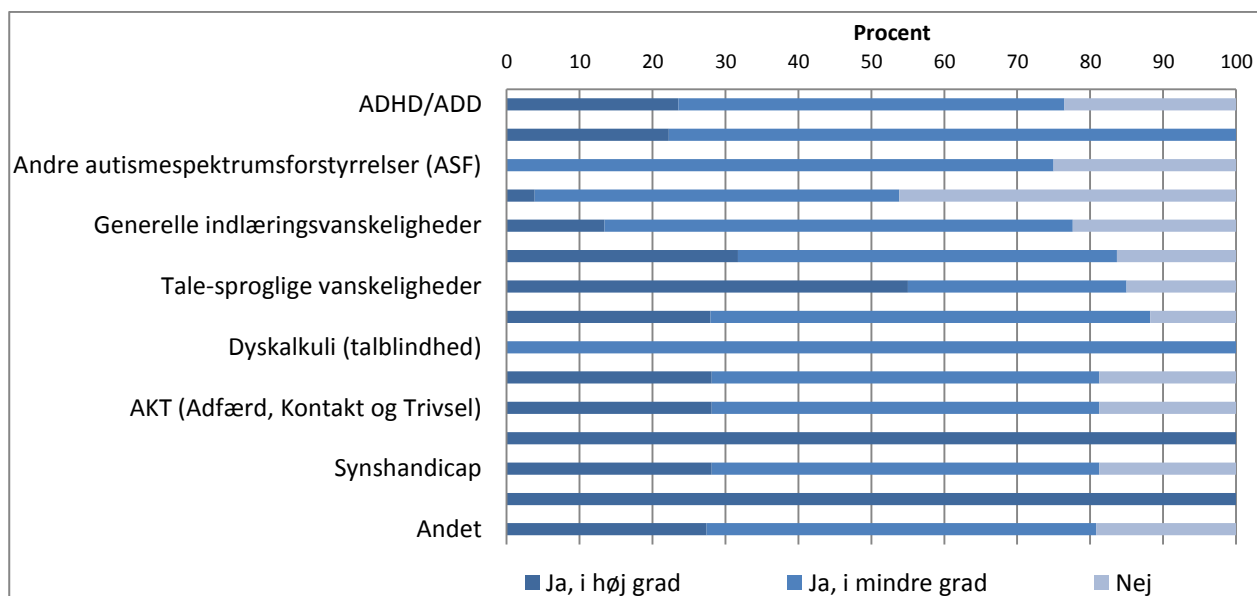
For hvilke elevgrupper mangler lærerne kompetencer?

SFI har også undersøgt, hvilke særlige behov lærerne angiver, at eleverne har, og undersøgt, om læreren samtidigt angiver at have kompetencer til at imødekomme elevens behov. For 13 pct. af eleverne med generelle indlæringsvanskeligheder er det sådan, at klasselæreren mener, at han/hun i høj grad har kompetencer til at imødekomme elevens behov. I 64 pct. af tilfældene mener læreren, at han/hun i mindre grad har de rette kompetencer, mens lærerne til 22 pct. af eleverne med generelle indlæringsvanskeligheder ikke mener, at de har kompetencer til at imødekomme elevernes behov. Blandt lærerne til elever med socio-emotionelle vanskeligheder og elever med AKT-vanskeligheder er der flere, der mener, at de i høj grad har de nødvendige kompetencer til at hjælpe eleverne (cirka 28 pct. sammenlignet med blot 13 pct. af lærervurderingerne vedr. elever med generelle indlæringsvanskeligheder)⁸⁸.

Blandt de elever, der har ADHD/ADD som begrundelse for støtte, svarer 24 pct. af deres klasselærere, at de i høj grad har kompetencer til imødekomme elevens særlige behov, 53 pct. mener, at de i mindre grad har kompetencerne, og de resterende 24 pct. af disse elevers klasselærere svarer, at de ikke har kompetencer til imødekomme elevens særlige behov. Blandt de elever, der har en Asperger diagnose som begrundelse for støtte, svarer 22 pct. af deres klasselærere, at de i høj grad har kompetencer til at imødekomme elevernes særlige behov, og de øvrige 78 pct. mener, at de i mindre grad har kompetencerne. For denne elevgruppe er der altså ingen lærere, der tilkendegiver, at de ikke har kompetencer til at imødekomme elevens behov, jf. figur 20.

⁸⁸ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*. Tabel 2.7

Figur 20. Begrundelse for, at eleverne modtager støtte, fordelt på i hvor høj grad lærerne mener at have kompetencerne til at imødekomme elevernes behov (procent)

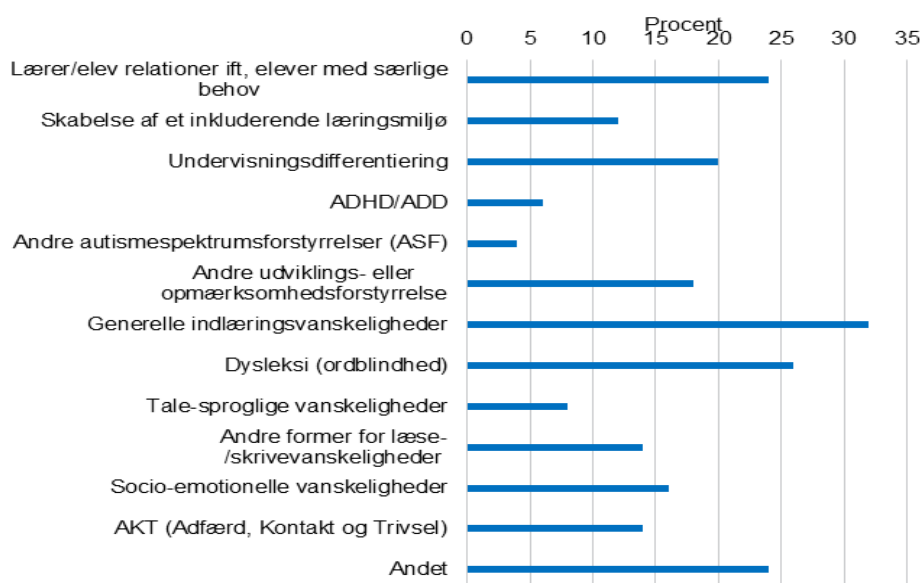


Anm.: Det skal bemærkes, at der for nogle elevtyper kun er meget få elever i datasættet. Tilsammen er der for eksempel under 5 elever, der har høre-, syns- eller bevægehandicap. I den modsatte ende af skalaen er der imidlertid over 100 elever med dysleksi som årsag til støtten plus næsten 70 med andre former for læse-/skrivevanskeligheder.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl.(2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

SFI har i Inklusionspanelet endvidere spurgt de 14 pct. af lærerne, der tilkendegiver, at de ikke kan imødekomme elevens særlige behov, om, hvilken specifik viden, de vurderer, de har behov for. 33 pct. af lærerne tilkendegiver, at det handler om manglende viden om generelle indlæringsvanskeligheder. I cirka 26 pct. af tilfældene handler det om manglende viden om ordblindhed. I cirka 24 pct. af tilfældene angiver læreren behov for specifik viden om lærer-elev-relationer ift. elever med særlige behov, og i 20 pct. af tilfældene efterspørger læreren specifik viden om undervisningsdifferentiering. Til gengæld er det en forholdsvis lille andel af lærere, der peger på elever med ADHD/ADD og autisme, hvor elever med andre former for udviklings- og opmærksomhedsforstyrrelse er noget større, jf. figur 21.

Figur 21. Hvad mangler læreren af specifik viden for bedre at kunne imødekomme elevernes behov? (procent)



Anm: Besvarelser fra lærere, der har svaret ”nej” til at have kompetencer til at imødekomme en given elevs særlige behov. Det drejer sig om lærersvar om 50 elever ud af i alt 348 elever med særlige behov om hvem der er lærersvar på dette spørgsmål.

Kilde: Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

SFI’s undersøgelse står umiddelbart i kontrast til en undersøgelse fra 2011 fra EVA. Her tilkendegav flest lærere, at de i høj grad eller i nogen grad har kompetencer til at inkludere elever med generelle indlæringsvanskeligheder (80 pct.) og elever med læse- og skrivevanskeligheder (72 pct.). Færrest lærere vurderer, at de i høj grad eller i nogen grad har kompetencer til at inkludere elever med psykiske vanskeligheder (45 pct.), mens andelen er cirka 55 pct. for elever med generelle og specifikke udviklingsvanskeligheder (for eksempel ADHD/ADD). Ledernes vurdering af lærernes kompetencer adskilte sig ikke væsentlig fra lærernes egen vurdering.⁸⁹

Det er ikke enkelt at forklare forskellene mellem de to undersøgelser. En forklaring kan være, at der kan være sket store forandringer på området fra 2011 til 2016. Som det vil fremgå neden for, så har der været et ret stort fokus på inklusion inden for efteruddannelse de senere år. Alligevel virker det lidt usandsynligt, hvis der på så kort tid er så store forskydninger i, hvilke elever der giver lærerne udfordringer.

En anden forklaring kan være den måde, der er spurgt på i undersøgelserne. EVA spørger mere generelt til lærernes kompetencer, mens SFI’s undersøgelser spørger ind til lærerens viden om helt bestemte elever, hvor læreren ikke oplever sig rustet til opgaven. Der er ligeledes forskel på de to undersøgelseres svarskalaer.

En tredje forklaring kan være, at der er forskel på, hvilke elevgrupper lærerne generelt har en oplevelse af, at de har behov for mere viden om, og så de elever, som lærerne konkret møder så store

⁸⁹ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2011): *Indsatser for inklusion i folkeskolen.*

udfordringer med, at de tilkendegiver, at de ikke har de nødvendige kompetencer til at imødekomme elevens behov.

En fjerde forklaring kan endvidere være, at der er forskel på, hvorvidt lærerne oplever at kunne få støtte til deres undervisning fra kollegaer. Ifølge SFT's undersøgelse tilkendegiver 93 pct. af lærerne, at de har en kollega, hvor der har viden om elevens vanskeligheder, hvor de kan søge sparring.⁹⁰ At den enkelte lærer ikke oplever at have de nødvendige kompetencer, der skal til for at imødekomme elevens behov, kan i nogle sammenhænge være til at håndtere via kollegaer og ressourcepersoner.

Omfang af kompetenceudvikling

De fleste undersøgelser peger på, at kompetenceudviklingen inden for inklusion og elever med særlige behov fylder relativt meget af kompetenceudviklingen i grundskolen. Ifølge en undersøgelse fra Rambøll og EVA blandt skolelederne, så er inklusionsområdet det område, hvor flest lærere havde modtaget opkvalificering i skoleåret 2011/12. Ifølge skolelederne gjaldt det for 17 pct. af lærerne, der havde deltaget i formel opkvalificering.⁹¹ Nogenlunde det samme billede fremkommer i TALIS 2013. Her tilkendegiver 38 pct. af lærerne, at de har deltaget i kompetenceudviklingen inden for inklusion af elever med særlige behov.⁹²

Dette hænger fint sammen med dokumentationsprojektets undersøgelse af 12 kommuners implementering af aftalen om omstilling til øget inklusion. Den viser, at der i samtlige kommuner har været en bred satsning på opkvalificering og kompetenceudvikling. Der har i alle kommuner været fokus på at uddanne nøglepersoner, der i øvrigt kaldes mange forskellige ting, fra inklusionsagenter til inklusionsvejledere. I flere tilfælde har man givet AKT-lærere en opkvalificering enten ved skræddersyede kurser eller ved at give dem PD-moduler i specialpædagogik. Et gennemgående tema i alle 12 kommuner er dog, at det er vanskeligt for vejledere, ressourcepersoner og PPR-medarbejdere at videregive deres viden til de pædagogiske medarbejdere. Derfor har flere kommuner valgt at arbejde med, hvordan man vejleder voksne. Flere skolechefer nævner, at nogle lærere ikke ønsker vejledere ind i deres undervisning, men foretrækker at samarbejde med deres kolleger, helst gennem tolærerordninger. Et andet, gennemgående træk er, at man har sat betydelige ressourcer af til kompetenceudvikling i inklusion, for eksempel har en kommune sat 2.000 kr. ekstra af pr. medarbejder, mens andre har en større pulje fordelt over tre til fire år til støtte af inklusion.⁹³

Til gengæld viser dokumentationsprojektet af kommunernes omstilling til øget inklusion, at der i 2015 er sket et markant fald i andelen af lærere, der tilkendegiver, at de deltager i opkvalificering, som har fokus på inklusion. Faldet er sket på stort set samtlige områder. Den eneste aktivitet, hvor andelen af lærere, der har deltaget i opkvalificering, er vokset, er i brugen af en inklusionsvejleder. Her er andelen steget statistisk signifikant fra 10 pct. til 16 pct., jf. tabel 14.

⁹⁰ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

⁹¹ Rambøll og Danmarks Evalueringsinstitut (2013): *Opkvalificering af lærere og pædagoger i folkeskolen*.

⁹² Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse*.

⁹³ Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015*.

Tabel 14. Lærernes deltagelse i aktiviteter i forbindelse med arbejdet med inklusion (procent)

		Ja	Nej	I alt
Deltaget i pædagogisk dag om inklusion, bestemte diagnoser eller undervisningsbehov?	2013	33,6	66,4	100
	2014	31,7	68,3	100
	2015	14,5***	85,5	100
Gjort brug af en inklusionsvejleder?	2013	10,4	89,6	100
	2014	12,5	87,5	100
	2015	15,6***	84,4	100
Deltaget i kurser om inklusion?	2013	28,4	71,6	100
	2014	26,8	73,2	100
	2015	12,9***	87,1	100
Deltaget i kurser om bestemte pædagogiske modeller, for eksempel LP-modellen?	2013	34,7	65,3	100
	2014	29,9	70,1	100
	2015	15,1***	84,9	100
Gjort brug af informationsmateriale?	2013	20,9	79,1	100
	2014	18,5	81,5	100
	2015	12,3***	87,7	100
Andet?	2013	7,6	92,4	100
	2014	5,6	94,4	100
	2015	4,4**	95,6	100
Jeg har ikke deltaget i nogle af de ovenstående aktiviteter i dette skoleår?	2013	22,4	77,6	100
	2014	30,6**	69,4	100
	2015	43,7***	56,3	100

Anm.: Antal besvarelse fra lærere i runde 1 = 485, i runde 2 = 448 og i runde 3 = 675. Signifikantsniveauet er beregnet i forhold til første dataindsamling i 2013.

Kilde: Baviskar m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015* - Appendiks. Tabel B2.31.

Det er ikke med sikkerhed til at sige, hvorfor der findes et så markant fald i 2015, men det kan formentlig i høj grad tilskrives, at folkeskolereformen blev igangsat fra skoleåret 2014/2015. Det kan således meget vel være, at lærernes opkvalificering har haft fokus på de nye elementer i den længere og mere varierede skoledag.

Effekten af kompetencendvikling

Som det fremgår oven for, så har en stor del af lærernes opkvalificering haft fokus på inklusion. Det er naturligt i forlængelse heraf at spørge, hvorvidt det ser ud til at have haft en positiv effekt i forhold til elevernes inklusion.

Resultaterne af et lodtrækningsforsøg om effekten af et kortere kursus for lærere med fokus på ADHD viser, at der har været en mindre forbedring i eleverne koncentrationsevne i forhold til sammenligningsgruppen. Til gengæld ses der ingen effekt i forhold til elevernes faglige resultater eller i forhold til elevernes vanskeligheder.⁹⁴

Noget af forklaringen kan måske findes i forhold til, at kurset måske kan forbedres og målrettes bedre. Generelt gav lærerne udtryk for, at de fandt kurset meget relevant og var et godt indspark, der inspirerede til små ændringer af deres undervisning, og som bidrog til en øget opmærksomhed på og selvtilid i deres egen inklusionspraksis. Forløbet bidrog ikke med egentlige nye redskaber, vurderer de

⁹⁴ Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg.*

interviewede lærere, men aktiverede og tydeliggjorde den viden, lærerne havde i forvejen. Derudover fandt lærerne, at kurset var for snævert fokuseret på specifikke diagnoser. Både lærere og ledere gav udtryk for, at de på skolerne arbejder med et bredt inklusionsbegreb, der ikke kun omhandler elever, hvis udfordringer hører under specifikke diagnoser, men også indbefatter elever med andre typer af udfordringer. Flere lærere havde derfor håbet, at inklusionsbegrebet i højere grad var blevet bredt ud på kurset til ikke kun at omhandle elever med ADHD og ADHD-lignende vanskeligheder, men også elever med andre typer af særlige behov. Konkret fortalte lærerne, at de savnede viden om og strategier til, hvordan de bedst støtter de elever, der ekskluderer sig selv enten socialt eller fagligt, elever med indadvendte problemer, ordblindhed, meget fravær eller skoletræthed. Generelt savnede lærerne forberedelsestid mellem kursusgangene til at arbejde med øvelserne, hjemmeopgaverne og det lærte i det hele taget. De efterspurgte også et længere kursus, for eksempel i form af en opfølgende undervisningsdag. De giver udtryk for, at der ikke var afsat tilstrækkelig tid og ressourcer ude på skolerne til at afprøve den ny erhvervede viden under og efter kursusforløbet, hvilket gjorde det vanskeligt at få den nye viden forankret i hverdagen.⁹⁵

Lærerinterviewene om kurset tyder på, at effekten måske er større, hvis lærerne i højere grad deltager i opkvalificering, der er målrettet de specifikke udfordringer de står med. Det generelle billede er da også, at flertallet af lærerne oplever, at de får noget ud af kurser på området. Ifølge TALIS 2013 tilkendegiver 75 pct. af lærerne i indskoling og mellemtrinene, at kompetenceudviklingsaktiviteter inden for undervisning af elever med særlige behov har haft stor eller nogen positiv indflydelse på deres undervisning, mens det er 63 pct. for lærere i udskoling tilkendegiver det. Selvom det indikerer, at mange oplever en effekt af kurserne, så er det i forhold til lærernes besvarelser om opkvalificering på andre områder ikke særligt højt.⁹⁶

3.5.7 Skole-hjem samarbejde

Der er ingen tvivl om, at forældrene har stor betydning for deres barns skolegang. Det har stor betydning, hvorvidt der bakkes op om skolens arbejde og om forældrene har en forventning om, at barnet klarer sig godt i skolen⁹⁷.

Der dog ikke gennemført mange undersøgelser af forældrenes roller, holdninger og deltagelse i forhold til omstilling til øget inklusion. Der er således ikke meget systematisk viden om, hvordan skoler og forældre samarbejder i forhold til inklusion.

En spørgeskemaundersøgelse blandt skolebestyrelsesformændene viser imidlertid, at inklusion fylder relativt meget ude på mange skoler. Ifølge undersøgelsen har 30 pct. af skolebestyrelserne vedtaget principper for, hvordan skolen arbejder med inklusion af elever med særlige behov i og uden for undervisningen, mens yderligere 24 pct. af skolebestyrelserne er i gang med dette arbejde. Der er

⁹⁵ Keilow, Maria (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg*. Det kan bemærkes, at der var afsat særlig tid af til lærernes deltagelse i kurset, som Undervisningsministeriet afholdte.

⁹⁶ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse*.

⁹⁷ Deforges, Charles m.fl. (2003): *The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment: A Literature Review*.

således imidlertid også 41 pct. af skolebestyrelserne, der ikke har princippet for arbejdet⁹⁸. Der ses endvidere en signifikant sammenhæng mellem skolebestyrelsesformændenes vurdering af, hvorvidt elever med særlige behov får den hjælp de har brug for og hvorvidt skolebestyrelsen har vedtaget principper for inklusion af elever med særlige behov i og uden for undervisningen⁹⁹.

At det i mange skolebestyrelser opleves som et højaktuelt emne fremgår også af, at 12 pct. af skolebestyrelsesformændene svarer, at drøftelserne i skolebestyrelsen i meget høj grad har omhandlet inklusion af elever med særlige behov, mens 31 pct. siger, at det i høj grad har været tilfældet. 34 pct. tilkendegiver, at det i middel grad er tilfældet, mens 23 pct. tilkendegiver at det lav eller meget lav grad har været en del af drøftelserne det seneste halve år. Det skal dog bemærkes, at elevernes faglige resultater, trivsel, læringsmiljø og skolens fysiske rammer generelt ser ud til at fylde lidt mere i skolebestyrelsernes drøftelser det seneste halve år¹⁰⁰.

Samarbejdet indeholder muligheder og udfordringer

KORA's undersøgelse af 16 skolars arbejde med inklusion peger på, at samarbejdet med forældrene er særdeles vigtigt, når det kommer til børn med særlige behov. Det fremhæves på flere skoler, at det er vigtigt at medarbejderne og forældrene står "skulder ved skulder" i arbejdet med børnene, så eleverne oplever, at der er opbakning i hjemmet. Der skal typisk også arbejdes meget derhjemme med barnet.¹⁰¹

Det fremhæves imidlertid samtidig, at samarbejdet mellem skole og hjem kan være dilemmafyldt¹⁰². Ifølge KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion kan samarbejdet være en udfordring i nogle situationer, hvor forældre og skole for eksempel ikke har samme syn på elevens behov, hvis det er nødvendigt at lave underretninger, eller hvor forældrene har nogle vanskeligheder, som kan gøre samarbejdet udfordrende. Der er også flere i undersøgelsen, som fremhæver, at det kan være svært at kommunikere skriftligt om inklusionsudfordringer, og enkelte nævner, at de nye arbejdstidsregler betyder, at de ikke kan tale i telefon med forældrene om aftenen¹⁰³.

Forældrenes opbakning til inklusion

I dokumentationsprojektet i forbindelse med omstillingen til øget inklusion har man spurgt skolelederne til deres vurdering af forældrenes opbakning til inklusion. Besvarelserne viser, at der er stor forskel mellem de forældre, der er forældre til elever med særlige behov, og forældrene til de øvrige elever. Der er således væsentligt flere skoleledere, som vurderer, at der "i høj grad" eller "i meget høj grad" er opbakning blandt forældrene til børn med særlige behov (47 pct.) end blandt forældrene til børn uden særlige behov (13 pct.)¹⁰⁴.

I Rambølls komparative analyse fremgår det, at der på tværs af alle tre lande (Ontario (Canada), Finland og Danmark) er en oplevelse af, at der blandt mange forældre er en opfattelse af, at elever med særlige

⁹⁸ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

⁹⁹ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

¹⁰⁰ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

¹⁰¹ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

¹⁰² Larsen, Maja Røn (2012): "Hverdagslivets anekdotiske betydning. En kort systematisk forskningskortlægning".

¹⁰³ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

¹⁰⁴ Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015*.

behov har bedst af et specialtilbud, og det er uanset, om det rent faktisk er tilfældet. Det opleves som et pres fra forældrene, herunder som et udtryk for manglende opbakning til ambitionerne med inklusion¹⁰⁵. Dertil kommer, at undersøgelsen peger på, at der særligt blandt lærerne i alle tre lande er en oplevelse af, at der fortsat er flere elever med særlige behov. Det betyder ifølge lærerne, at der tages flere initiativer i forhold til disse elever, og at det også giver et øget behov for samarbejde med forældrene¹⁰⁶.

Der er stor forskel på skolebestyrelsesformændene vurderinger af skolernes indsats overfor elever med særlige behov. Det viser en spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion i forbindelse med eftersynet. Det fremgår blandt andet, at cirka halvdelen af skolebestyrelsesformændene er meget eller overvejende enige i, at elever med særlige behov får den hjælp de har behov, men der er også 30 pct., der er meget eller overvejende uenige. De resterende er hverken enige eller uenige.

Hovedparten af bestyrelsesformændene vurderer, at skolerne sætter hurtigt ind i forhold til elever med særlige behov, der er dog et mindretal på 9 pct. der er uenige og 14 pct. er hverken enig eller uenig. Det fremgår også tydeligt, at betydeligt færre skolebestyrelsesformænd vurderer, at kommunen sætter hurtigt ind.

Desuden fremgår det, at det ifølge skolebestyrelsesformændene langt fra er alle steder, at der er en generel dialog om inklusion med hele forældregruppen, idet alene 42 pct. af skolebestyrelsesformændene erklærer sig meget eller overvejende enig i at det er gældende for skolen, jf. tabel 15.

¹⁰⁵ Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*

¹⁰⁶ Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*

Tabel 15: Skolebestyrelsesformændenes besvarelser om skolens indsats over for elever med særlige behov

	Meget enig	Overvejende enig	Hverken enig eller uenig	Overvejende uenig	Meget uenig	Ved ikke	Total
Elever med særlige behov får den hjælp, de har behov for?	6 pct. (30)	45 pct. (211)	16 pct. (76)	24 pct. (111)	6 pct. (28)	3 pct. (15)	100 pct. (471)
Ansvarsfordelingen mellem kommune, skoleledelse og medarbejdere er klar?	9 pct. (43)	40 pct. (190)	23 pct. (107)	11 pct. (54)	3 pct. (13)	14 pct. (64)	100 pct. (471)
Kommunen sætter hurtigt ind over for børn med svære problemer?	3 pct. (12)	15 pct. (72)	30 pct. (140)	30 pct. (142)	12 pct. (57)	10 pct. (48)	100 pct. (471)
Min skole sætter hurtigt ind over for børn med svære problemer?	17 pct. (81)	56 pct. (266)	14 pct. (66)	8 pct. (37)	1 pct. (6)	3 pct. (15)	100 pct. (471)
Min skole har en generel dialog om inklusion med hele forældregruppen?	10 pct. (46)	32 pct. (151)	27 pct. (128)	21 pct. (100)	9 pct. (41)	1 pct. (5)	100 pct. (471)

Anm.: Antal besvarelser er angivet i parentes.

Kilde: Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

Epinion viser endvidere, at der er en signifikant sammenhæng mellem skolebestyrelsesformandens vurdering af, hvorvidt der er en generel dialog om inklusion med hele forældregruppen, og deres vurdering af, hvorvidt elever med særlige behov får den hjælp, de har behov for¹⁰⁷.

Kommunikation og inddragelse kan bidrage til løsninger

I KORA's undersøgelse af 16 skolars arbejde med inklusion fremhæves samarbejdet med forældrene som væsentligt i forhold til at lykkes med en omstilling til øget inklusion, men det nævnes samtidigt som en udfordring. Undersøgelsen peger på, at skolerne kan tage flere tiltag i forhold til forældrene, og at det kan være med til at skabe opbakning til inklusion.

Der peges blandt andet på generel information til forældrene om inklusion kan gøre en forskel. På en skole har der som en del af et kompetenceforløb omhandlende systemisk tænkning været et foredrag/oplæg for forældre for at indvie dem i tankegangen. For eksempel blev forældre gjort opmærksom på betydningen af "den dominerende historie" om et barn, herunder om barnets historie omhandler, hvor besværlig barnet er, eller handler den om noget barnet er god til? Skolens erfaring er, at dette tiltag har reduceret forældrehenvendelser om segregation af bestemte børn.

Åbenhed om elevers særlige behov fremhæves i KORA's undersøgelse som central for samarbejdet med den samlede forældregruppe – særligt på skoler, hvor der er mange elever med særlige behov. Åbenheden giver forståelse for både reaktioner og for særregler, og når forældrene bliver mere forstående kan de også lettere forklare deres børn, hvorfor nogle børn opfører sig anderledes end gennemsnittet, og hvorfor der ikke skal være samme regler for alle. En forudsætning for denne åbenhed

¹⁰⁷ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

er, at forældrene til barnet med særlige behov er indforståede med kommunikationen, og flere steder er der også gode erfaringer med, at forældrene selv medvirker til at fortælle om deres børns udfordringer.

Desuden peges der på, at direkte og løbende kommunikation til forældrene om trivslen i klassen fremhæves som virkningsfuldt. For eksempel via ugentlig kommunikation om, hvad der arbejdes med i fht. trivslen. Det kan betyde, at snakken om trivsel spreder sig mellem forældrene og det er med til at forebygge, at forældrene bliver frustreret over, at de ikke forstår, hvad der foregår i klassen¹⁰⁸.

Der peges endvidere på gode erfaringer med at anerkende forældrene som eksperter på deres eget barn, og inddrage dem i arbejdet med løsninger. Det virker fremmende på samarbejdet, og kan give inspiration til at finde de rigtige løsninger. En lærer fremhæver, at det er vigtigt med et tæt samarbejde, hvor der er en tydelig rollefordeling mellem skole og forældre, som indebærer, at forældrene bakker op derhjemme.

Endelig peges på, at pædagogerne særligt i de små klasser kan have stor betydning for samarbejdet med forældrene, fordi pædagogerne møder forældrene fysisk i SFO'en. Her nævner flere pædagoger, at det er en fordel i fht. kommunikationen, fordi pædagogen har mulighed for at fortælle forældrene direkte hvis der har været udfordringer i løbet af dagen¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹⁰⁹ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

3.6 Organisering, viden, ressourcepersoner, teamsamarbejde og tværfagligt samarbejde

Dette afsnit beskriver opbakning til inklusion, organisering, ressourcepersoner, teamsamarbejde og det tværfaglige samarbejde i kommuner og skoler, samt hvad der inden for disse emner har betydning for læringsmiljøerne og eleverne. Der er særligt fokus på, hvad der ser ud til at påvirke indsatsen over for elever med særlige behov.

Afsnittet bygger på nedenstående kilder:

- Andersen, Dines m.fl. (2011): *Skolernes samarbejde: kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner.*
- Andersen, Dines m.fl. (2012): *Indsatser for tosprogede elever. Kortlægning og analyse.*
- Andersen, Simon Calmar (2014): *Undersøgelse af effekten af tolererordninger.*
- Andersen, Simon Calmar m.fl. (2016): *The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized*
- Bauchmüller, Robert m.fl. (2014): *Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling.*
- Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*
- Bleses, Dorthe m.fl. (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever.*
- Bjørnholt, Bente m.fl. (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole.*
- BUPL (2015): *Arbejdet i skole og fritid efter Folkeskolereformen – 3. status.*
- Børnerådet (2013): *Skolen set fra børnehaven – børns forventninger og forestillinger om skolen*
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.*
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Inklusion i dagtilbud – kortlægning af arbejdet med inklusion i daginstitutioner og dagpleje.*
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse.*
- Desimore, Laura (2002): "How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented" (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*
- Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese.*
- Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*
- Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*
- Gustafsson, Line Renate m.fl. (2015): *Registeranalyse og videnopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen.*
- Hansen, Henning m.fl. (2010): *Investeringer i tidlige sociale indsatser - samfundsøkonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge.*
- Hansen, Janne Hedegaard m.fl. (2014): *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde.*
- Hattie, John (2008): *Visible learning.*
- Heckman, James J. (2008): "Schools, Skills and Synapses".
- Kjer, Mikkel Giver m.fl. (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år.*
- Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): *How leadership influences student learning.*
- Leithwood, Kenneth m.fl. (2008): "Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy".
- Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier.*

- Mourshed, Mona m.fl. (2010): *How the worlds most improved school systems keep getting better.*
- Nielsen, Alva Albæk m.fl. (2009): *Børnehavens betydning for børns udvikling – en forskningsoversigt.*
- Nielsen, Trine Kløvager m.fl. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review.*
- OECD (2011): *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States.*
- Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*
- Rambøll (2012): *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge.*
- Rambøll (2012): *Evaluering af forsøg med skolestart.*
- Rambøll (2013): *Effekten af en intensiveret pædagogindsats i skolen S*
- kov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*
- Tingleff, Lise (1999): *Faglig og pædagogisk udvikling med lærerteamet som omdrejningspunkt.*
- Winter, Søren C. m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen.*

Resume

Omstilling til øget inklusion ser generelt ud til at have medført en række kommunale initiativer, der har til hensigt at understøtte skolernes omstilling. Gennemgangen viser imidlertid store forskelle mellem kommunerne. Der ses særligt en stor forskel hos PPR, hvor det er forskelligt, hvor meget henholdsvis udredninger og konsultative opgaver fylder. Der er også en relativ stor forskel på medarbejdersammensætningen i PPR, som kan påvirke kommunernes mulighed for at understøtte skolerne konsultativt.

Der er en udbredt brug af ressourcepersoner og ressourcecentre/-centre på skolerne. Det betyder blandt andet, at langt de fleste lærere vurderer, at de kan få hjælp fra en kollega med ekspertise på området i forhold til de elever med særlige behov, som de møder. Det bakkes op af hovedparten af skolelederne, hvoraf de fleste også vurderer, at der er lærere med stor ekspertise inden for specialpædagogik på skolerne. Der ses en sammenhæng mellem skoleledernes vurdering af om elever med særlige behov for den støtte de har behov for, og hvorvidt lærere og pædagoger har adgang til ressourcepersoner, der kan rådgive og give sparring i forhold til elever med særlige behov. Interviewene med vidensaktører og organisationer peger i modsat retning, da der peges på, at den specialpædagogiske viden ikke er til stede på skolerne. Der ses da også en vis variation i skoleledernes vurdering af, hvorvidt lærere og pædagoger har adgang til ressourcepersoner på skolen.

Der efterspørges i høj grad faglig og tværfaglig sparring på skolerne, herunder særligt med fokus på teamsamarbejdet. Gennemgangen viser, at det er ret udbredt på skolerne, men der har de seneste år været et fald i antallet af samarbejdsformer for de respektive skoler. Der er flere undersøgelser, der problematiserer team-samarbejdet og i særlig grad det tværprofessionelle samarbejde, og ses der i forhold til andre lande, så er det tværfaglige samarbejde i Danmark ikke i top.

Dertil kommer, at en række undersøgelser peger på, at der generelt synes at være forskelle på lærernes ønske om at samarbejde. Der peges både på, at nogle lærere ønsker, at fastholde en struktur, hvor de

mest af alt underviser ”bag en lukket dør”, og at lærerne har svært ved at finde tid til at indgå i udviklingsforløb om elever med særlige behov.¹¹⁰

Flere undersøgelser peger på, at en øget inddragelse af pædagoger i skolen kan styrke elevernes udbytte. Det gælder særligt, hvor pædagogerne komplementerer lærernes kompetencer, for eksempel ved at både lærere og pædagoger er med i undervisningen. Det ser særligt ud til at understøtte elever, hvor forældrene har relativt lidt uddannelse. Derudover ser det ud til, at det giver lærerne mulighed for bedre at kunne fokusere på undervisningen, mens pædagogerne har fokus på elevernes sociale udvikling. Der er imidlertid flere undersøgelser, der peger på, at samarbejdet fortsat kan forbedres på mange skoler.

Der ser ud til at være forskelle i opfattelsen af inklusion i mange kommuner og skoler. Opbakningen til ambitionerne om øget inklusion i folkeskolen er meget forskellig blandt politikere, medarbejderne i de kommunale forvaltninger samt skolelederne og de pædagogiske medarbejdere.

Der er ligeledes stor forskel, når der ses på, hvorvidt indsatsen over for elever med særlige behov er effektiv og kommer hurtig. Der er således flere undersøgelser, der dokumenterer udfordringer, og alligevel vurderer langt de fleste skoleledere og skolebestyrelsesformænd, at indsatsen på skolen er effektiv.

Der er generelt opbakning til de igangsatte nationale initiativer om at understøtte kommuners og skolars omstilling til inklusion med vejledning og viden, men der efterspørges mere viden, der i højere grad er praksisnært og direkte kan udvikle praksis. Derudover er der en forholdsvis udbredt bekymring om, hvorvidt den lokale kommunale ekspertise i forhold til mindre handicapområder kan opretholdes, når flere specialskoler lukkes.

3.6.1 Divergens i oplevelsen af inklusion

Dokumentationsprojektet viser, at der er stor forskel på opbakningen til inklusion blandt forskellige faggrupper i folkeskolen.¹¹¹ Der har generelt været politisk opbakning til omstillingen til inklusion. Kommunerne har arbejdet med målsætninger og information for eksempel i form af hjemmesider mv. Dokumentationsprojektet viser desuden, at der ligeledes generelt er stor opbakning på forvaltningsmæssigt niveau, men at opbakningen er lidt lavere på skolelederniveau og betydeligt lavere på lærerniveau. Lærernes opbakning er dog ikke faldet signifikant siden 2013. Skolelederne oplever i 2015, at der generelt er god opbakning til inklusion, særligt hos forældre til elever, der er blevet fastholdt i den almindelige undervisning eller er kommet tilbage fra specialskoler eller specialklasser¹¹².

Et andet område, hvor der tilsyneladende er stor divergens i, hvad ledere og medarbejdere oplever, er i forhold til, hvor hurtigt og effektivt der sættes ind over for elever med særlige behov. KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion viser, at stort set alle interviewede giver udtryk for, at der er alt for lang ventetid på at få foretaget blandt andet pædagogiske-psykologiske vurderinger og

¹¹⁰ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse

¹¹¹ Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

¹¹² Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

faglige tests, og at 'systemet' generelt er trægt, idet der går lang tid fra henvendelse til konkrete beslutninger træffes, og der rent faktisk handles¹¹³. Dette er i overensstemmelse med en undersøgelse fra 2011 om skolernes samarbejde med kommunen, som viste, at der er et ret omfattende samarbejde om elever med særlige behov, men at særligt lærerne oplever, at der går lang tid, før der sættes ind i forhold til elever med særlige behov¹¹⁴.

Der er i forbindelse med inklusionseftersynet foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt skolelederne. Her tilkendegiver 34 pct. af skolelederne, at de er meget enige i, at skolen sætter hurtigt ind over for elever med svære problemer, mens yderligere 53 pct. er overvejende enige. Blot 2 pct. af skolelederne er overvejende uenige, mens stort set ingen er meget uenig. Resten – 11 pct. – er hverken enig eller uenig. Billedet er meget lig blandt skolebestyrelsesformændene, hvor der dog er en noget større gruppe, som er skeptiske. Således tilkendegiver 9 pct. at de er overvejende eller meget uenige, mens 73 pct. er meget eller overvejende enige¹¹⁵. Det skal bemærkes, at der ikke er lavet en spørgeskemaundersøgelse blandt lærere eller pædagoger, men det generelle billede af besvarelserne står i modsætning til kvalitative undersøgelser samt undersøgelser blandt de pædagogiske medarbejdere.

Det kan i den sammenhæng bemærkes, at dokumentationsprojektet generelt peger på, at inklusion har været en top-down-beslutning, hvor det på lærerniveau ikke er tydeligt, hvad der er formålet og målsætningen med inklusion. Undersøgelsen af de 12 kommuner peger også på, at der er en betydelig frustration blandt mange lærere, da de i det daglige arbejde står med udfordringerne med eleverne – og dertil kommer arbejdet med at implementere folkeskolereformen, herunder arbejdstidsreglerne¹¹⁶.

Det bemærkes, at både skolelederne og skolebestyrelsesformændene er mere skeptiske, når der spørges ind til, om elever med særlige behov får den hjælp, de har behov for. Her tilkendegiver 18 pct. af skolelederne, at de er overvejende eller meget uenige, mens 24 pct. er hverken enig eller uenig. Blandt skolebestyrelsesformændene er der 30 pct., der er overvejende eller meget uenige, mens 16 pct. er hverken enig eller uenig¹¹⁷. Selvom der for både skoleledere og skolebestyrelsesformænd er et mindre flertal, der kan erklære sig enige, så viser det, at selvom der er en oplevelse af, at der hurtigt forsøges at tages hånd om elevernes udfordringer, så lykkes det formentlig ikke i alle tilfælde, og det kan formentlig også være i de situationer, at de pædagogiske medarbejdere oplever, at indsatserne er ineffektive og tager for lang tid.

3.6.2 Kapacitetsopbygning, vejledning og ressourcepersoner

Der er i den internationale forskningslitteratur flere undersøgelser, der peger på, at kapacitetsopbygning – dvs. muligheden for at bruge ressourcer og indsatser med størst mulig effekt – og smidige arbejdsgange er væsentligt i større omstillingsprocesser. Der peges ikke på et bestemt redskab, men snarere på, at en række retningslinjer og væsentlige opmærksomhedspunkter, der er vigtige i

¹¹³ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹¹⁴ Andersen, Dines m.fl. (2011): *Skolernes samarbejde: kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner.*

¹¹⁵ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

¹¹⁶ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

¹¹⁷ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

forandringsprocesser. Det drejer sig særligt om, hvorvidt skolerne understøttes i at have fokus på det, der har betydning for elevernes læring, hvorvidt skolerne understøttes med rådgivning og vejledning om de udfordringer, de står med, og hvorvidt der er den nødvendige kapacitet på skolerne til at løse opgaverne.¹¹⁸

Derudover peges der i den internationale forskningslitteratur på, at det er vigtigt, at der er en sammenhængende indsats i forhold til elever med særlige behov eller udsatte elever på tværs af instanser og fagligheder. Grundlæggende peges der på, at mangel på sammenhæng i indsatserne er en barriere for, at der etableres en hurtig og effektiv indsats over for en elev, der er i vanskeligheder. Der, hvor fagligheder og tværororganisatoriske tiltag understøtter hinanden, ser det ud til at påvirke skolernes læringsmiljøer positivt, og der opnås bedre sundhed, trivsel og skoledeltagelse blandt eleverne¹¹⁹.

3.6.2.1 Landsdækkende rådgivning og indsatser

Der er i forbindelse med omstillingen til øget inklusion oprettet en national rådgivningsenhed af læringskonsulenter og et ressourcecenter, der har haft til formål at styrke vidensudvikling, rådgivning og vejledning i forhold til at understøtte kommunernes omstilling til øget inklusion. Der har i forbindelse med ekspertgruppens eftersyn været få ønsker til nye vidensudviklings- og rådgivningstiltag, og ønskerne er snarere gået på, at de nuværende indsatser fastholdes. Derudover er der lagt vægt på, at den viden, der udvikles af evaluerings- og forskningsinstitutioner på området, i højere grad har fokus på, at den skal anvendes i praksis, og således på, at den skal udvikles i praksis.

Der har imidlertid været rejst en del bekymring for fastholdelse af den specialiserede viden og viden om små handicapgrupper, herunder i forhold til deres skolegang. Bekymringen går særligt på, at den specialiserede viden er under pres efter, at en række kommunale specialtilbud de seneste år er lukket.

3.6.2.2 Ressourcepersoner i kommuner og skoler

Omstillingen til øget inklusion har haft betydning for kommunernes organisering. Der er et indtryk af, at de fleste kommuner har gjort en række tiltag i forhold til at understøtte omstilling til inklusion.

Skoleledernes øgede ansvar for brugen af ressourcer og indsatser over for elever med særlige behov har betydet et øget ansvar og fleksibilitet for den enkelte skole. Det ser ud til, at det også har medført en række initiativer i forhold til øget brug af resourcepersoner og teams-/ressourcecentre.

Pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR)

Særligt PPR har en nøglerolle i forhold til kommunernes understøttelse af skolernes omstilling til øget inklusion. Dokumentationsprojektet viser, at kommunerne har gennemført ændringer i retning af, at de

¹¹⁸ Desimore, Laura (2002): "How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?". Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): *How leadership influences student learning*; Leithwood, Kenneth m.fl. (2008): "Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy"; Mourshed, Mona m.fl. (2010): *How the worlds most improved school systems keep getting better*; OECD (2011): *Strong Performers and Successful Reformers ind Education. Lessons from PISA for the United States*.

¹¹⁹ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

arbejder mere konsultativt. Der er også satset på efteruddannelse af PPR-medarbejdere, særligt i forhold til supervision¹²⁰. Derudover viser dokumentationsprojektet af kommunernes omstilling til øget inklusion, at skolelederne vurderer, at samarbejdet med PPR er rigtig godt på samtlige indsatsområder: Rådgivning, vejledning, udredning af elever og supervision. Lærerne er dog lidt mere forbeholdne end skolelederne, men finder i øvrigt, at adgangen til rådgivning fra PPR er blevet lettere. Der er en forholdsvis høj grad af tilfredshed med tilbudsviften, fortrinsvis i de kommuner, hvor skole og PPR ligger i samme forvaltning, og der er også de fleste steder et samlet hensyn i forhold til befordring og fritidstilbud¹²¹.

Der er imidlertid fortsat stor forskel på PPR's praksis fra kommune til kommune. For eksempel viser en spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere, at det er forskelligt, hvor meget de konsultative opgaver fylder fra kommune til kommune. I cirka 30 pct. af kommunerne fylder de konsultative mindre end 30 pct. af opgaverne, mens det i 60 pct. af kommunerne fylder 30-59 pct. af opgaverne. Endelig er der cirka 10 pct. af kommunerne, hvor det fylder mere end 60 pct. af opgaverne. Lidt af det samme billede kommer frem i forhold til, hvor meget udredning fylder i de enkelte kommuner, mens opgaver i forbindelse med forebyggende foregribende og indgribende opgaver fylder forholdsvis lidt i alle kommuner. Det er altså særligt forholdet mellem udredning og konsultative opgaver, der er forskellige kommunerne imellem.¹²²

Derudover har der i ekspertgruppens eftersyn flere gange været rejst en bekymring for, om PPR alle steder har den nødvendige faglige indsigt og kompetencer til at løse de konsultative opgaver. Der peges i retning af, at det er en fordel, hvis man medarbejderne selv har været en del af skolens hverdag, samt på at der mangler den tidligere overbygning på læreruddannelse til skolepsykologen, som mange af de medarbejdere, der er i PPR, tidligere har uddannet sig til. En spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere viser, at PPR i dag i de fleste kommuner er domineret af medarbejdere med kandidat- eller masteruddannelse uden en lærer- eller pædagogbaggrund. I 25 pct. af kommunerne udgør denne gruppe mere end halvdelen af medarbejderne og i cirka 45 pct. af kommunerne udgør mens denne gruppe 30-49 pct. af medarbejderne. Til sammenligning er der i lidt mere end halvdelen af kommunerne mindre end 20 pct. med en master eller kandidatuddannelse, hvor medarbejderen har en lærer eller pædagogbaggrund. I cirka en fjerdedel af kommunerne er der mellem 20-29 pct. af medarbejderne med denne baggrund, mens der er flere i de øvrige kommuner¹²³.

I dokumentationsprojektet konkluderes det blandt andet, at lærerne kan opleve det frustrerende, at der ikke kan gives mere "præcise" og konkrete råd i forhold til indsatser, der virker i undervisningen.¹²⁴ Ifølge KORA's undersøgelser af 16 skolers erfaringer med inklusion giver lærere, pædagoger og skoleledere udtryk for, at PPR nogle steder mangler kendskab til eleverne, til den konkrete skole og til lærernes og pædagogernes hverdag. PPR foreslår blandt andet i nogle tilfælde tiltag, som lærerne har prøvet. Særligt på nogle af de skoler, der har et højt inklusionspres, og har stor erfaring med elever med særlige behov, oplever skoleledere og lærere nogle gange, at skolerne er et helt andet sted i processen

¹²⁰ Baviskar, Siddharta m.fl.(2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

¹²¹ Baviskar, Siddharta m.fl.(2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

¹²² Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

¹²³ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

¹²⁴ Baviskar, Siddharta m.fl.(2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

end PPR. Undersøgelsen peger imidlertid også på, at forhold som, at der er en fast psykolog tilknyttet den enkelte skole, og at der sker en forventningsafstemning i forhold til PPR's rolle, kan virke fremmende for et godt samarbejde. De skoler, der har en fast psykolog tilknyttet, giver udtryk for, at de får kompetent og brugbar sparring, observation og supervision¹²⁵.

En spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere viser, at de fleste PPR er organiseret således, at PPR-medarbejderne er tilknyttet bestemte skoler. Kun i cirka 6 pct. af kommunerne er det ikke tilfældet. Dette peger på, at der i langt de fleste kommuner er opmærksomhed på, at kendskabet til skolerne har stor betydning. Spørgsmålet er imidlertid om PPR's kendskab er tilstrækkeligt indgående til, at de kender til skolernes praksis. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt skolelederne, så har 88 pct. etableret et fast ressourcecenter eller ressourcecenter på skolen, hvoraf 66 pct. tilkendegiver, at der er en psykolog eller PPR-medarbejder fast tilknyttet til ressourcecenteret.¹²⁶ Der er altså for cirka 4 ud af 10 skoler ikke fast tilknyttet en PPR-medarbejder til skolens ressourcecenter ifølge skolelederne. Derudover er ekspertgruppen blevet gjort opmærksom på, at der i forhold til udredning og udarbejdelse af pædagogiske psykologiske vurderinger (PPV) ofte er en manglende udredning i forhold til elever med blandt andet kognitive funktionsnedsættelser. Dette er imidlertid ikke undersøgt nærmere.

Støttefunktioner og visitationsprocesser

KORA konkluderer i deres rapport om 16 skolars erfaringer med inklusion, at der er stor variation mellem kommunerne i forhold til, hvilket omfang og hvordan de centrale støttefunktioner inddrages, ligesom der kan være variation mellem skolerne inden for samme kommune. I en af de mindre kommuner i undersøgelsen holdes faste månedlige tværfaglige møder på hver skole med socialrådgivere, sundhedsplejersker, psykologer og ergoterapeuter og en pædagogisk konsulent, hvor lærere og pædagoger kan vende forskellige problemstillinger. Der er stor forskel på, hvor meget skolerne benytter denne mulighed. En af de mindre skoler med et lavt inklusionspres oplever sjældent behov, mens andre skoler gør stor brug af de faste møder. I en af de store kommuner i undersøgelsen anvendes en såkaldt 'fremskudt socialrådgiver', hvor skolen har en fast tilknyttet socialrådgiver, der sidder fysisk på skolen for eksempel en gang i ugen (afhængig af skolens størrelse). Den fremskudte socialrådgiver kan benyttes til sparring i situationer, hvor der endnu ikke er en sag på et barn, men blot en bekymring eller en tvivl om, hvorvidt der skal foretages en underretning. Generelt udtrykker såvel lærere som skoleleder på skolerne, at det er en meget stor fordel, at det er den samme socialrådgiver, der kommer på skolen, fordi det giver arbejdsro og "rykker noget".¹²⁷

I KORA's undersøgelse peges der på, at det flere steder opleves som en udfordring, at de lærere, der skal være en del af en udredning, kan have vanskeligt ved at være en konstruktiv medspiller i forhold til samarbejdet om udredningen af elever med særlige behov. Der peges både på, at nogle lærere har den opfattelse, at PPR's rolle er at få eleven henvist til et specialtilbud, men også at læreren kan have udfordringer med at finde tid til at løse de opgaver, der kan understøtte elever i

¹²⁵ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹²⁶ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

¹²⁷ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

læringsvanskeligheder¹²⁸. I dokumentationsprojektet konkluderes der ligeledes, at der ofte er en oplevelse af, at der ikke er overskud til at igangsætte nye tiltag.¹²⁹

Ovenstående beskrivelser støttes af flere fra referencegruppen og fremhæves i flere af de gennemførte interviews, at der skal være bedre mulighederne for mere dialogbaserede processer, hvor alle parter med ansvar for gennemførelsen af den understøttende indsats, er involveret. Der efterspørges mere tid og rum for medarbejderne, når der er behov for at sætte ind overfor elever med særlige behov. Det peger også i retning af, at det er en udfordring, hvis inddragelse af PPR først sker, når lærerne har opgivet at inkludere eleven i den almene undervisning, og at der er behov for fleksibilitet i forhold til medarbejderne på skolen under udredningsforløb.

Skolernes ressourcepersoner

Forskellige former for ressourcepersoner på skolerne er forholdsvist udbredt, og der er særligt de senere år kommet et større fokus på netop ressourcepersoners mulighed for at understøtte omstilling til øget inklusion.

I KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion peges der på, at skolernes AKT-vejleder har en central position i forhold til inklusion. På de fleste skoler er der tale om lærere, men funktionen varetages også af pædagoguddannede. Rammerne varierer fra skole til skole. På store skoler kan AKT-vejlederen være uden egentlige undervisningsopgaver, mens det typisk er anderledes på mindre skoler. Mange har gennemført en egentlig efteruddannelse til at varetage opgaven. Opgaverne varierer ligeledes en del, fra "brandsluknings"-opgaver, vejledning af lærere og pædagoger og samtaler med enkelte elever. Observationer og vejledning om egentlig undervisning ser ifølge undersøgelsen ud til at fylde en forholdsvis begrænset del af AKT-vejledernes arbejde.¹³⁰

KORA's undersøgelser peger på flere forhold, der i den daglige praksis er en udfordring i forhold til at understøtte omstillingen til øget inklusion. AKT-vejlederne oplever stor forskel på, om læreren helst arbejder bag en lukket dør eller er villig til at åbne dørene omkring deres undervisning, og der er lærere der stejler overfor sparring med AKT-vejlederen og specielt i forhold til observation og supervision¹³¹.

Dokumentationsprojektet om omstilling til øget inklusion viser, at skolelederne i stort omfang oplyser, at der er forskellige former for ressourcer tilgængelige for lærerne, især AKT-vejledere, medarbejdere fra specialcenter/ressourcecenter, forskellige former for analysemodeller, for eksempel LP-modellen, samt rådgivning fra PPR. Når lærerne er blevet stillet tilsvarende spørgsmål, er det især inklusionsvejleder, AKT-vejleder, medarbejder fra specialcenter/ressourcecenter og PPR, der er tilgængelige. Der er imidlertid ifølge undersøgelsen en begrænset udbredelse af såkaldte inklusionsvejledere. Andelen af lærere, der tilkendegiver, at de har benyttet sig af en inklusionsvejleder i deres arbejde, er også relativt begrænset til 12,5 pct.¹³²

¹²⁸ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹²⁹ Baviskar, Siddharta m.fl.(2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015.*

¹³⁰ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹³¹ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹³² Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

Trods de ovenstående udfordringer, så ser det ud til, at den udbredte brug af ressourcepersoner langt de fleste steder virker fint. I hvert fald svarer mere end ni ud af 10 (93 pct.) af klasselærerne i SFI's undersøgelse om støttelever, at der er andet personale på skolen, hvor vedkommende kan få hjælp i forhold til den pågældende elev¹³³.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt skolelederne, så er skolelederne næsten lige så positive. Her tilkendegiver 85 pct. af skolelederne, at de er overvejende eller meget enige i, at lærere og pædagoger på skolen let kan få hjælp hos en kollega eller et team, hvis de har udfordringer med elever med særlige behov. 12 pct. tilkender, at de hverken er enige eller uenige, mens blot 2 pct. har svaret, at de overvejende er uenig, og bare en enkelt skoleleder i undersøgelsen erklærer sig meget uenig. Næsten lige så positive er skolelederne, når der spørges ind til, om lærere og pædagoger kan få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden. Her er næsten tre ud af fire skoleledere overvejende eller meget enige. 18 pct. svarer hverken enig eller uenig, mens 9 pct. er overvejende eller meget uenig¹³⁴. Epinions analyser viser, at begge forhold har sammenhæng til skoleledernes vurdering af, hvorvidt elever med særlige behov får den hjælp, de har behov for¹³⁵.

Ressourcecentre/-teams på skolerne

Ifølge KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion er der imidlertid ikke noget klart mønster i, hvilke skoler der har oprettet et egentligt ressourcecenter på skolen, hvor der er samlet en række ressourcepersoner fra skolen og kommunen. Dog er der en tendens til, at ressourcecenteret er startet på en af de store skoler i kommunen, og så er der andre skoler, der har ladet sig inspirere. I enkelte tilfælde er der udnævnt en leder, som er særskilt ansvarlig for inklusionsindsatsen, og som er nærmeste leder for AKT-lærere og andre ressourcepersoner¹³⁶.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen til skolelederne som led i ekspertgruppens eftersyn er det næsten ni ud af 10 skoler (88 pct.), der har oprettet et ressourcecenter eller ressourcecenter på skolen. Ifølge undersøgelsen består teamet i udbredt grad af inklusionsvejledere eller lærer med særlige specialpædagogiske kompetencer (81 pct.) og AKT-vejleder eller pædagog med særlige opgaver i forhold til trivsel på skolen. Lidt sjældnere indgår der en leder/medarbejder fra SFO og psykologer (59 pct.) og/eller PPR-medarbejder (66 pct.). I endnu færre tilfælde indgår der socialrådgivere (37 pct.). Endelig har en pæn andel andre medarbejdere i teamet. I skoleledernes angivelser fremgår det, at en del skoler har et medlem fra skolens ledelse med, ligesom en del skoler har læse- eller læringsvejledere eller sundhedsplejersker med i teamet/-ressourcecenteret¹³⁷.

3.6.3 Teamsamarbejde og fagprofessionelt samarbejde

Forskningsresultater understøtter, at en teambaseret kollaborativ undervisning, hvor lærere (pædagogiske medarbejdere) sammen planlægger og evaluere undervisningen, kan styrke undervisningen, herunder undervisning med deltagelse af elever i læringsvanskeligheder. Teambaseret

¹³³ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

¹³⁴ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

¹³⁵ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

¹³⁶ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

¹³⁷ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

kollaborativ undervisning kan gennemføres i form af såkaldte lektionsstudier (lesson studies), hvor en gruppe lærere systematisk forbereder, observerer og evaluere undervisningen.¹³⁸

En undersøgelse fra SFI viser, at der er sammenhæng mellem antallet af teamformer på skolen og i særlig grad klasseteams og elevernes afgangsprøvekarakterer. Undersøgelsen viser imidlertid også, at effekten måske først findes efter længere tids arbejde med klasseteams, formentlig i over seks år¹³⁹. Dette er i overensstemmelse med Dansk Clearinghouses forskningskortlægning, der ligeledes identificerer en række undersøgelser, som viser, at indsatser i forhold til elever med særlige behov kan styrkes af teamsamarbejde.¹⁴⁰

Forskningsafdækningen har endvidere vist, at co-teaching – en undervisningsform, hvor en almenlærer og ressourceperson med specialpædagogisk viden har fælles ansvar for planlægning, forberedelse, gennemførelse, evaluering og udvikling af undervisningen – har en gavnlig effekt på elevers læring¹⁴¹.

Flere undersøgelser viser, at forskellige teamformer er ganske udbredt i folkeskolen. En undersøgelse fra SFI fra 2014 viser således, at 77 pct. af lærerne i undersøgelsen svarer, at de deltager i mindst fire forskellige former for teams.¹⁴² En undersøgelse i forbindelse med evaluering af folkeskolereformen viser, at særligt underviser teams (83 pct. af skolerne) og fagteams (82 pct. af skolerne) er udbredt på skolerne. Men undersøgelsen viser også, at antallet af teams er faldende. Der ses særligt et fald i klasseteams og årgangsteams. Det hænger formentlig sammen med, at arbejdet i højere grad overgår til undervisningsteams, hvor forskellige faggrupper er involveret.¹⁴³

Teamsamarbejde har en gavnlig effekt for udvikling af inkluderende læringsmiljøer, men i praksis peger nogle undersøgelser på, at samarbejdet i for høj grad er orienteret mod planlægning og organisering af undervisningen, fremfor at arbejde sammen om undervisningens pædagogiske og didaktiske mål og indhold. Endvidere er der en tendens til, at nogle lærere fastholder, at der ikke er åbenhed om undervisningen, og at det fagprofessionelle samarbejde ikke er omdrejningspunktet for udviklingen af undervisningen, hvilket blokerer for udvikling og kvalificering af praksis.¹⁴⁴

Andre undersøgelser viser endvidere, at teamsamarbejdet flere steder formentlig kan forbedres. En dansk undersøgelse byggende på kvalitative observationer problematiserer den måde, der arbejdes med teams på i den danske folkeskole, hvilket peger på, at effekten af teamsamarbejdet formentlig kan forbedres.¹⁴⁵ Det understøttes også af, at KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion, hvor det blandt andet konkluderes, at flere AKT-lærere peger på, at deres indsats bedst fungerer, når

¹³⁸ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*; Hattie, John (2008): *Visible learning*.

¹³⁹ Winter, Søren C. m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*.

¹⁴⁰ Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

¹⁴¹ Hansen, Janne Hedegaard m.fl. (2014): *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde*.

¹⁴² Winter, Søren m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*.

¹⁴³ Kjer, Mikkel Giver m.fl. (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år*.

¹⁴⁴ Hansen, Janne Hedegaard m.fl. (2014): *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde*.

¹⁴⁵ Tingleff, Lise (1999): *Faglig og pædagogisk udvikling med lærerteamet som omdrejningspunkt*.

det kan bygge videre på et godt teamsamarbejde omkring en klasse og dermed kan byrden deles mellem AKT-lærer og teamet.¹⁴⁶

Det er gentagende gange både i referencegruppen for inklusionseftersynet og i de gennemførte interviews blevet fremhævet, at teamet - særligt når teamet formår at skabe en fælles refleksion over deres praksis – kan bidrage til at fremme inkluderende læringsmiljøer. Det kræver, at de klasser og børnefællesskaber, som teamet arbejder med, løbende analyseres, og at praksis tilpasses herefter. Det fremhæves fra flere sider, at der er gode erfaringer med brug af eksterne personer til faglig sparring.

Fagprofessionelt samarbejde og to-voksenordninger

Forskningen om effektive indsatser i forhold til et fagligt løft af alle elever i forbindelse med inklusion af elever med særlige behov peger ret entydigt på, at det fagprofessionelle samarbejde kan have stor effekt for alle elever. Det gælder både ved observationer af undervisningen og ved forskellige former for to-voksenordninger i klassen. I forhold til to voksne i klassen gælder det både, hvor der i undervisningen indgår to lærere, i de tilfælde, hvor der indgår en lærer og en anden voksen med anden faglig baggrund end lærer, samt hvor der indgår en lærer med stor specialpædagogisk viden sammen med klassens normale lærer.¹⁴⁷

Der er ikke gennemført en repræsentativ undersøgelse af, hvor udbredt to-voksenordninger er i folkeskolen. SFI's undersøgelse af støtte i folkeskolen viser, at otte pct. af eleverne får en form for støtte i undervisningen. Heraf svarer 18 pct. af klasselærerne, at støtten gives som tolærerordninger. Dertil kommer, at syv pct. svarer, at der er tilknyttet en inklusionspædagog og i yderligere tre pct. af tilfældene er der tilknyttet en lærerassistent (uden en læreruddannelse).¹⁴⁸

Som det bliver beskrevet nedenfor, viser flere undersøgelser, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger kan forbedres.

Derudover viste TALIS 2013, at danske lærere i sammenligning med lærere i andre lande i mindre omfang samarbejder med kollegaer om evaluering, herunder evaluering af elevernes progression i undervisning. Den viste endvidere, at danske lærere sjældent diskuterer læring og progression med kollegaerne.¹⁴⁹

Det fremgår endvidere af ekspertgruppens møder med referencegruppen, at dette vurderes at være et område, der giver udfordringer på skolerne. Mange steder har lærer- og pædagog-samarbejdet ikke fundet en form, hvor de to fagligheder komplementerer hinanden.

Lærer-pædagog-samarbejde i folkeskolen

Flere undersøgelser peger på, at en øget inddragelse af pædagoger i skolen kan styrke elevernes udbytte. Det skal dog samtidig bemærkes, at alle undersøgelser er gennemført under den forudsætning, at

¹⁴⁶ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

¹⁴⁷ Andersen, Simon Calmar (2014): *Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*, Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review.*

¹⁴⁸ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser.*

¹⁴⁹ Danmarks Evalueringsinstitut EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer og lederundersøgelse.*

pædagoger supplerer de indsats, som lærere står for. Det peger således i retning af, at de gode effekter kommer ved, at forskellige medarbejdergrupper kan supplere hinandens roller, kompetencer og aktiviteter.

Forsøg med to-lærerordninger viser, at der kan ses en signifikant effekt i elevernes læseresultater, hvis der indgår en anden ressourceperson i undervisningen. Det har i forsøget ikke altid været en pædagog, men mange steder har det været tilfældet. Resultaterne viser endvidere, at effekten i læseresultaterne er særligt store for elever, hvor forældrene har relativt kort uddannelsesbaggrund¹⁵⁰. Senere analyser har vist, at der for eleverne er et signifikant fald i kontakt med politiet, voldssager og brandstiftelse. Det gælder både ved to lærere og ved en lærer og en anden ressourceperson i klassen. Derudover viser forsøgene med en lærer og en anden ressourceperson i klassen, at der også er et signifikant fald i antallet af sociale indberetninger.¹⁵¹ Det tyder samlet på, at eleverne har gavn af den øgede voksenkontakt, som forsøget giver mulighed for.

Forsøget med to-lærerordninger kan dog ikke give en præcis beskrivelse af, hvorfor de to voksne i klassen har en positiv effekt for eleverne. Rambølls evaluering af forsøg med skolestart viser imidlertid, at særligt pædagogernes deltagelse i indskoling bidrager til at styrke elevernes sociale og personlige kompetencer. Det viser endvidere, at det giver mulighed for en rollefordeling, hvor pædagoger har særligt fokus på elevernes sociale udvikling, mens lærere har særligt fokus på elevernes faglige udvikling. Styrkelse af elevernes kompetencer kommer især til udtryk i bedre konflikthåndtering og positive relationer eleverne imellem.¹⁵² Rambølls undersøgelse af intensiveret brug af pædagoger i folkeskolen viser, at der er noget der tyder på, at skoler, som har øget brugen af pædagoger, samtidig øger elevernes resultater i matematik ved 9. klasseprøven, herunder særligt for drengene. Resultaterne viser desuden, at det særligt gælder, hvis eleverne har gået i fritidshjem/SFO, og der ses endvidere en sammenhæng i forhold til, hvorvidt eleverne efterfølgende påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse.¹⁵³

Undersøgelserne peger altså generelt på, at der er potentiale i et styrket samarbejde mellem lærere og pædagoger. Der er imidlertid også undersøgelser, som peger på, at samarbejdet på flere skoler ikke fungerer optimalt. Det skyldes imidlertid ikke en manglende interesse for, at pædagogerne indgår i skoledagen, men snarere at samarbejdet med særligt lærerne endnu ikke er fuldt udviklet. En undersøgelse af en række skolers erfaringer med folkeskolereformen viser således, at pædagogerne oplever, at folkeskolereformen understøtter deres pædagogiske kompetencer, og de finder det motiverende at samarbejde med lærerne, ligesom nogle motiveres af mulighederne for at indgå mere aktivt i elevernes skoledag. Men pædagogerne oplever samtidig, at de nye rammer er en udfordring for dem.

For det første har en række pædagoger skullet varetage helt nye opgaver, såsom understøttende undervisning, der stiller krav til blandt andet klasseledelse, faglige kompetencer og lignende. For det andet er skolernes fritidstilbud udfordret af den længere skoledag, der indebærer, at flere elever meldes

¹⁵⁰ Andersen, Simon Calmar (2014): *Undersøgelse af effekten af to-lærerordninger*

¹⁵¹ Andersen, Simon Calmar m.fl. (2016): *The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized*

¹⁵² Rambøll (2012): *Evaluering af forsøg med skolestart.*

¹⁵³ Rambøll (2013): *Effekten af en intensiveret pædagogindsats i skolen.*

ud af fritidstilbuddene, og at pædagogerne har mindre tid til at arrangere aktiviteter for eleverne efter skole. Der er generelt blandt skoleledere, lærere og pædagoger en bekymring om pædagogernes kompetencer set i lyset af de nye opgaver og roller (særligt på mellemtrin og udskoling). Erfaringerne med samarbejdet har været blandede. Særligt har det været svært for pædagogerne at blive inddraget i skoledagen, hvis der ikke har været tid til sparring og koordinering med lærerkollegerne.¹⁵⁴

Et lignende billede ses af de spørgeskemaundersøgelser, som BUPL gennemfører blandt deres medlemmer i SFO og fritidstilbud, hvoraf størstedelen både har opgaver i forbindelse med undervisningen og fritidstilbuddet. Heraf konkluderes det dog blandt andet, at der siden oktober 2014 har været en positiv udvikling i forhold til pædagogernes indflydelse på deres arbejde. Men der er ikke sket forbedringer i forhold til pædagogernes forberedelse og deltagelse i planlægning og evaluering af den undervisning, de indgår i. Undersøgelsen viser desuden, at pædagogerne primært har opgaver på de mindste klassetrin – fra 0.-3. klasse, og at det primært er i den understøttende undervisning, pædagogerne har opgaver (69 pct.). Ifølge 81 pct. af SFO- og/eller indskolingslederne varetages halvdelen eller mere end halvdelen af de understøttende undervisningstimer i indskolingen af pædagoger. Derudover viser undersøgelsen også, at potentialet i forhold til en større variation i undervisningen ifølge pædagogerne i meget varierende grad er lykkedes på skolerne. Endelig viser undersøgelsen, at en ret stor andel – 73 pct. af pædagogerne og 58 pct. af lederne af SFO og fritidstilbud – vurderer, at kvaliteten i fritidsinstitutionerne er blevet ringere som følge af folkeskolereformen.¹⁵⁵

Spørgeskemaundersøgelser blandt lærerne viser, at de på relativt mange skoler deltager i såkaldte undervisningsteams, der er defineret ved, at de både kan indeholde lærere og andre pædagogiske medarbejdere. Besvarelserne viser, at 83 pct. af lærerne tilkendegiver, at de indgår i sådanne teams. Det er en lille fremgang i forhold til en undersøgelse i 2011, men dog en mindre tilbagegang fra en undersøgelse i 2013.¹⁵⁶

3.6.4 Dagtilbuds betydning samt tidlige forebyggende og foregribende indsatser

Der er mange forskningsresultater, der peger på, at det, der sker tidligt i et barns liv, kan have stor betydning for resten af livet. På samme vis har det, som foretages i institutioner og skoler, også større positiv effekt, hvis de iværksættes tidligt i barnets liv. Der sættes i dette underafsnit fokus på, hvilken betydning dagtilbud har for inklusion i folkeskolen samt betydningen af tidlig identifikation i folkeskolen, og hvorvidt det kan understøtte skolerne i at skabe mønsterbrydere.

Inklusion i dagtilbuds betydning for folkeskolen

Børns dagtilbud har væsentlig betydning for, hvordan barnet efterfølgende klarer sig i skolen og videre i livet. Blandt de mest kendte analyser er nobelpristager James Heckmans analyser af, hvor indsatser har størst effekt. Her peger han på, at indsatser tidligt i barnets liv har størst effekt, mens indsatser sent i ungdomsårene generelt har betydeligt mindre effekt¹⁵⁷. Der er i forlængelse heraf forskningsresultater,

¹⁵⁴ Bjørnholt, Bente m.fl. (2015): *Pædagogiske medarbejders oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*.

¹⁵⁵ BUPL (2015): *Arbejdet i skole og fritid efter Folkeskolereformen – 3. status*.

¹⁵⁶ Kjer, Mikkel Giver m.fl. (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år*.

¹⁵⁷ Heckman, James J. (2008): "Schools, Skills and Synapses".

der viser, at dagtilbuddene har en væsentlig indflydelse på børnenes personlige og sociale kompetencer, og at dagtilbuddene har betydning for, hvordan eleverne klarer sig fagligt i skolen.¹⁵⁸

Der er ligeledes en del danske undersøgelser, der peger på, at inklusion i dagtilbud også har betydning for, hvordan inklusion fungerer på kommunernes skoler. Der er meget få børn i segregerede dagtilbud. Flere undersøgelser peger imidlertid på, at mange børns manglende inklusion kan starte i dagtilbuddet. For eksempel viser en undersøgelse fra Børnerådet, at de elever, der trives i dagtilbuddet, også i højere grad gerne vil i skole og har lyst til at lære.¹⁵⁹

En kortlægning fra EVA viser, at relativt mange pædagoger oplever, at der er et eller flere børn i deres børnegruppe, der går glip af udviklingsmuligheder, fordi de sjældent deltager i fællesskaberne med andre børn. Kortlægningen peger også på, at dagtilbud, som arbejder systematisk med at vurdere det enkelte barns risiko for eksklusion, typisk også har personale, som har deltaget i kompetenceudvikling, har adgang til fagpersoner samt inddrager forældre i inklusionsarbejdet. Samtidig har dagtilbud, som har et skriftligt grundlag for inklusionsarbejdet, oftere samarbejde med forældre samt drøftelser om inklusion mellem leder og medarbejder. Det tyder på, at en bevidst organisering omkring inklusionsarbejdet i højere grad sikrer en systematisk vurdering af og tilgang til børnene.¹⁶⁰

En kortlægning af dansk og international forskning om, hvilken virkning indsætter i dagtilbud har på børns skoleparathed, viser derudover blandt andet, at der i Danmark er store forskelle på, hvordan man arbejder med overgangen mellem skole og dagtilbud. Her ses, at den danske indsats generelt er mindre systematisk og evidensbaseret end i andre lande og stater i undersøgelsen. I Danmark og de nordiske lande er fokus på, at skolen skal være klædt på til at modtage nye elever. Til gengæld findes der ikke en sammenhængende og målrettet indsats, der skal forberede børn i dagtilbud til skolen.¹⁶¹ Det tyder på, at der er et forbeskedent fokus på at gøre det enkelte barn klar til skoletiden, og at de foregribende indsætter således er placeret hos skolen.

Tidlig identifikation i folkeskolen

Flere undersøgelser peger på, at identifikation af risikogrupper tidligt i skoleforløbet samt systematiske og målrettede indsætter har stor betydning for elevernes mulighed for succes i skolen. Forskningen peger på, at det både kræver gode og valide screeningsværktøjer samt ressourcer at sætte målrettet ind. Det bygger på viden om, at det er skolerne, der har ressourcer til at sætte aktivt ind, hvis der over for en elev identificeres et behov, men kommunen/staten/professionshøjskoler kan formentlig spille en vigtig understøttende rolle i praksis. Den aktive part er i høj grad de pædagogiske medarbejdere, men undersøgelserne indikerer, at det for den enkelte lærer eller pædagog kan være en udfordring at iværksætte initiativet på egen hånd, da den dels kræver identifikationsredskaber og ekstra opfølgende ressourcer. David Mitchell henviser i sin kortlægning af virkningsfulde indsætter rettet mod inklusion til

¹⁵⁸ Nielsen, Alva Albæk m.fl. (2009): *Børnehavens betydning for børns udvikling – en forskningsoversigt*; Nielsen, Trine Kløvager m.fl. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review*; Bauchmüller, Robert m.fl. (2014): *Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling*; Andersen, Dines m.fl. (2012): *Indsætter for tosprogede elever. Kortlægning og analyse*.

¹⁵⁹ Børnerådet (2013): *Skolen set fra børnehaven – børns forventninger og forestillinger om skolen*.

¹⁶⁰ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Inklusion i dagtilbud – kortlægning af arbejdet med inklusion i daginstitutioner og dagpleje*.

¹⁶¹ Nielsen, Trine Kløvager m.fl. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review af reviews*.

de forholdsvis omfattende evalueringer af ”succes for alle”-programmer, der har fokus på tidligt at identificere læsevanskeligheder og sætte ind med ekstra undervisning og/eller tutoring. Mitchell peger på, at interventionen har størst effekt tidligt i skoleforløbet.¹⁶² Derudover har en række systematiske forsøg vist, at lærere i høj grad kan forbedre deres undervisning, hvis de gives oplysninger om den direkte effekt af deres undervisning, herunder hvem der i høj eller mindre grad profiterer af den, og hvilke elever, som forbedrer deres resultater. Det gælder også her, at jo tidligere disse redskaber bruges til at understøtte effektive indsatser benyttes, jo større effekt har de.¹⁶³

Der er imidlertid ikke foretaget ret mange undersøgelser af betydningen af tidlige indsatser i folkeskolen, herunder tidlig identifikation af elevernes eventuelle særlige behov og effektive indsatser for, at disse børn får en god skolegang og klarer sig videre i livet. En undersøgelse fra EVA fra 2007 om specialpædagogisk bistand peger dog på, at der særligt inden for læsning er et stort fokus på tidlig identifikation af elever med læsevanskeligheder. I rapporten tilskrives det noget af betydningen for, at danske børn klarer sig relativt godt i internationale undersøgelser tidligt i skoletiden. Undersøgelsen viser imidlertid også, at der i forhold til andre områder ikke på samme måde er en systematisk tilgang til tidligt at identificere elevernes udfordringer. Der er ifølge undersøgelsen også et stort fokus på sociale og emotionelle behov hos eleverne, men skolernes indsats er typisk præget af brandslukning. Det langsigtede arbejde med relationer og adfærd i klasser og andre sociale sammenhænge får på grund af hverdagens mere akutte problemer kun ringe plads.¹⁶⁴ KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion viser, at arbejdet i forhold til AKT-vejlederne fortsat er præget af brandslukning. Denne rolle kan vanskeliggøres, når AKT-vejlederen selv har undervisning, og mange lærere påpeger, at de oplever, at AKT-vejlederne ikke har tid nok til at hjælpe i de situationer, hvor de har brug for støtte. Nogle AKT-vejledere oplever, at brandslukningsarbejdet spænder ben for det forebyggende arbejde, som de også ønsker at udføre.¹⁶⁵

En registeranalyse foretaget af Rambøll og Aarhus Universitet viser endvidere, at grundskolen har svært ved at skabe mønsterbrydere, hvis eleven ikke allerede tidligt i skoletiden klarer sig godt. Den viser, at børn og unge fra socioøkonomisk svage familier klarer sig væsentligt dårligere i skolen end andre børn og unge. Forskellen er allerede til stede i 2. klasse, og i læsning er kundskabsgabets nogenlunde konstant igennem skoletiden, mens der er en tendens til, at forskellen forstørres i løbet af skoletiden i matematik.

En stor del af kundskabsgabets for børn fra socioøkonomisk svage familier kan forklares med forældrenes baggrundskarakteristika. Til gengæld ser det ikke umiddelbart ud til, at skolekarakteristika – i form af forældregruppens gennemsnitlige baggrundskarakteristika på skoleniveau eller andre skolekarakteristika – har signifikant betydning for kundskabsgabets. Analysen viser derudover, at der er relativt få mønsterbrydere blandt børn med svag socioøkonomisk baggrund (mønsterbrydning forstås i denne sammenhæng som tilbøjeligheden for børn fra socioøkonomisk svage familier til at præstere i den bedste fjerdedel rent fagligt). Endvidere er tendensen til at være mønsterbryder lavere på de ældste klassetrin. Denne tendens ser dog også i vid udstrækning ud til at kunne forklares af forældrebaggrund.

¹⁶² Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

¹⁶³ Bleses, Dorte m.fl. (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*; Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese*.

¹⁶⁴ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*.

¹⁶⁵ Pedersen, Hanne m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

Desuden viser analysen af mønsterbrydernes dynamik, at der er mønsterbrydere allerede tidligt i skoletiden, og at rundt regnet halvdelen af dem, som er det i en tidlig alder, vedbliver at være mønsterbrydere. Altså falder nogle af mønsterbryderne fra i løbet af skoletiden, men der kommer næsten lige så mange nye mønsterbrydere til. Kundskabsgabet er formentlig undervurderet, hvis det antages, at det hovedsageligt er fagligt svage børn, der ikke tager de nationale test eller går op til folkeskolens afgangsprøve.¹⁶⁶

Registeranalyserne viser også, at udsatte børn og unge klarer sig væsentligt dårligere i skolen end andre elever. Det gælder både børn, som modtager forebyggende foranstaltninger, og børn, der har været anbragt uden for hjemmet i kortere og længere tid. Generelt klarer børn, som har modtaget forebyggende foranstaltninger i hjemmet, sig ikke bedre end børn, der har været anbragt uden for hjemmet. Forskellen i de nationale testresultater tenderer til at vokse ret meget i løbet af skoletiden for en given årgang af skoleelever, som har modtaget foranstaltninger efter serviceloven. Forskellene i de nationale testresultater er størst i matematik. Børn, som anbringes uden for hjemmet, klarer sig fagligt på lige fod med andre børn af forældre med samme uddannelsesniveau, men kommer ofte fra socioøkonomisk svage familier og halter af den grund bagefter den gennemsnitlige elev i folkeskolen. Børn, som modtager en forebyggende indsats i hjemmet, klarer sig fagligt ringere end andre børn med samme forældrekaraktistika, og den forebyggende indsats afhjælper derfor ikke den negative effekt på fagligheden af at vokse op i et udsat hjem. Selvom den forebyggende indsats er motiveret af hensynet til barnets trivsel, peger undersøgelsen således på, at der bør være ekstra opmærksomhed på disse børns særlige udsathed i forhold til deres skolepræstationer. Det kan dertil bemærkes, at der er færre mønsterbrydere blandt udsatte børn end blandt børn med svag socioøkonomisk baggrund. Også her er tendensen til at være mønsterbryder udpræget lavere på de ældste klassetrin. Denne tendens ser dog også i vid udstrækning ud til at kunne forklares med forældrebaggrund.¹⁶⁷

Ovenstående analyser peger i høj grad på, hvordan praksis umiddelbart er i folkeskolen, og hvilke problemer der ser ud til at være i forhold til at forebygge og foregribe, at elever kommer i vanskeligheder eller identificere et kendskab til elevers særlige behov. I dansk sammenhæng er der imidlertid ikke foretaget ret mange undersøgelser af, hvordan tidlig identifikation kan praktiseres, og hvordan det kan have en positiv betydning for eleverne, herunder hvilke langtidseffekter tidlige effektive indsatser vil have.

Der kan måske hentes inspiration fra det sociale område og de analyser, der er foretaget af, hvordan og hvornår der bedst kan sættes ind for børn i vanskelige opvækstvilkår. For eksempel viser en undersøgelse, at succesraten ikke behøver være ret høj af de tidlige sociale indsatser, før den samfundsøkonomisk er rentabel, selvom det i høj grad afhænger af, hvilken kalkulationsrente der bruges i beregningerne. Konklusionen lyder imidlertid alligevel på, at hvis det lykkes at sikre et 'almindeligt liv' for blot én ud af fem børn, som de tidlige sociale indsatser rettes imod, vil der være tale om en samfundsøkonomisk gevinst ud over den menneskelige gevinst, der er ved indsatsen. I

¹⁶⁶ Gustafsson, Line Renate m.fl. (2015): *Registeranalyse og videnopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen.*

¹⁶⁷ Gustafsson, Line Renate m.fl. (2015): *Registeranalyse og videnopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen.*

beregninger vil den samfundsøkonomiske gevinst være i omegnen af 5,5 milliarder kroner i forhold til de udvalgte eksempler ved en succesrate på 25 pct. af indsatserne.¹⁶⁸ En anden analyse viser, at det samlede økonomiske potentiale ved omlægningen til mere virkningsfulde indsatser på det sociale område er 29,5 milliarder kroner årligt – hvis det antages, at alle udsatte børn og unge opnår et normalt livsforløb.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Hansen, Henning m.fl. (2010): *Investeringer i tidlige sociale indsatser - samfundsøkonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge.*

¹⁶⁹ Rambøll (2012): *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge.*

3.7 Ressourceanvendelse og styringsmodeller

I dette afsnit redegøres for ressourceanvendelsen i forhold til omstillingen til øget inklusion og for kommunernes brug af styringsmodeller. Ressourceanvendelsen søges belyst fra tre forskellige perspektiver: Udviklingen i ressourcer til folkeskolen, herunder tilbageførelsen af midler som følge af øget inklusion, ressourcer i form af personale i almenundervisningen, samt behovet for støtte. Styringsmodellerne belyses gennem forskellige undersøgelser.

Afsnittet tager udgangspunkt i følgende kilder:

- Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojekt: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*
- Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*
- Epinion (2014): *Inklusionsfremmende styringsmodeller KL (2012): De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde i 2011-2012.*
- Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*
- Styrelsen for It og Læring
- Tal fra Kommunerne og Regionernes Løndatakontor for sygefravær.

Resume

Overordnet kan det konkluderes, at det ikke er muligt at følge de specifikke ressourcer i forhold til, at elever er flyttet fra segregerede specialundervisningstilbud til den almene undervisning, eller at flere elever er fastholdt i almenundervisningen. Det er dog ekspertgruppens vurdering, at der i vidt omfang er fulgt ressourcer med fra special- til almenundervisningen. Det skal dog ses i lyset af, at der mange steder er gennemført generelle effektiviseringer og eventuelle besparelser, der i praksis kan betyde, at de medfølgende ressourcer er mindre synlige på skolerne. Samlet set har udgiftsudviklingen på det samlede folkeskoleområde dog været forholdsvis stabil over de senere år.

Samtidig er der i forhold til antallet af pædagogisk personale sket en stigning i andelen af voksne per elev. Dette skyldes først og fremmest folkeskolereformen og indførelsen af den længere skoledag, men det viser, at der generelt er kommet flere personalemæssige ressourcer ind i folkeskolen i takt med reformen og parallelt med omstillingen til øget inklusion. Denne udvikling omfatter dog ikke lærere, men dækker i stedet, at der er kommet flere pædagoger og andre pædagogiske medarbejdere i folkeskolen.

Det er ekspertgruppens vurdering, at skolernes pædagogiske personale mange steder oplever manglende ressourcer som en af de største udfordringer i inklusionsindsatsen. Ud fra den gennemførte kortlægning er det dog ikke muligt at sige, hvorvidt der er tale om en generel ressourcemangel, hvorvidt der er tale om manglende prioritering eller hvorvidt ressourcerne til den almene undervisning og støtte til elever med særlige behov bruges forkert eller uhensigtsmæssigt.

SFI's analyse viser, jf. også afsnit 3.2., at der i 7. til 9. klasse er en gruppe på 6 pct. af eleverne, der i dag ikke får den støtte, de har brug for. Det fremgår dog heller ikke her, om denne manglende støtte skyldes generel ressourcemangel eller manglende prioritering af ressourcerne.

Ift. kommunernes styringsmodeller kan det konkluderes, at kommunerne har anvendt økonomiske styrings- og tildelingsmodeller for at øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Kommunerne har forskellige tilgange og kombinationer af modeller. Nogle kommuner opererer med en styringsmodel, hvor midlerne til for eksempel styrket almenundervisning, inklusionstiltag og specialundervisning er decentraliseret til skolerne. Andre kommuner har en central model, hvor udgifterne til elever i specialklasserækker samt elever på specialskoler betales af en central pulje.

Skoleledernes øgede ansvar for brugen af ressourcer og indsats over for elever i læringsvanskeligheder har betydet et øget ansvar og fleksibilitet for den enkelte skole, men der er samtidig også nogle steder en bekymring for, at dette kan indebære, at økonomi prioriteres højere end elevernes faglige udvikling og trivsel.

Aftaler om kommunernes økonomi

Det har været en forudsætning, at kommunerne prioriterer de nødvendige ressourcer til denne styrkelse af almenundervisningen, der omfatter både rammerne for og organiseringen af undervisningen, adgangen til ressourcepersoner som eksempelvis PPR samt støtte til enkeltelever. Der har imidlertid ikke været tale om, at ressourcerne krone for krone skal følge den enkelte elev, men at kommunerne skal prioritere de nødvendige ressourcer til gavn for den enkelte og klassen som helhed, samt prioritere en tidlig og forebyggende indsats.

Aftaler med kommunerne om ressourcerne i forhold til inklusion

I aftale om kommunernes økonomi for 2011 forpligtede kommunerne sig til at opfylde målsætningen om inklusion ved at arbejde med inklusionsfremmende styringsmodeller med det formål at gøre det mere attraktivt for skolerne at inkludere flere elever i almenundervisningen. Det fremgår af samme aftale, at frigjorte ressourcer på specialundervisningsområdet blandt andet kan styrke den almindelige undervisning i folkeskolen.

Baggrunden for aftalen var en undersøgelse af folkeskolens specialundervisning fra 2010, der viste, at udgifterne til specialundervisning i specialskoler og specialklasser var kraftigt stigende, og at udgifterne udgjorde henved 30 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen, jf. også afsnit 2.1.

I økonomiaftalen for 2015 er det aftalt, at kommunerne skal prioritere de ressourcer, der er nødvendige for at sikre en god omstilling til inklusion og en styrkelse af almenundervisningen, således at omstillingen bidrager til at øge det faglige niveau og trivsel for alle elever.

3.7.1 Synligheden af ressourcerne til inklusionsindsatsen

Det er ikke muligt ud fra formålsopdelingen i de kommunale regnskabs- og budgettal at vurdere, i hvilket omfang de frigjorte ressourcer fra specialundervisningen er anvendt til at styrke

almenundervisningen i folkeskolen. Dette skyldes blandt andet, at det ikke med den eksisterende institutions- og formålsopdeling, som de kommunale budget- og regnskabssystemer bygger på, er muligt at følge udgiftsudviklingen isoleret for almenundervisningen eller for specialundervisningen. Udgifter til folkeskolens specialklasser indgår som udgangspunkt i udgifterne til de almindelige folkeskoler, de institutionsmæssigt er en del af. Hertil kommer, at der er mange faktorer, der påvirker udviklingen i enhedsudgifterne pr. elev, og derfor kan udviklingen i enhedsudgifterne ikke ses som en entydig indikation for udviklingen i det reelle serviceniveau.

Udviklingen i udgifter pr. elev

I forhold til de samlede udgifter til folkeskolen er udgiftsudviklingen i folkeskolen relativt stabil, hvis den måles som samlede driftsudgifter pr. elev, jf. tabel 17. Af tabellen fremgår det, at der er en stigning i nettoudgifter pr. elev frem til 2009, hvorefter den er faldende frem til 2012. Det skal bemærkes, at året 2013 var et specielt år på grund af lockouten, og at der fra 2014 er sket en samlet forøgelse af udgiftsniveauet i folkeskolen, som blandt andet skyldes folkeskolereformen. Udviklingen i folkeskolens elevtal har i samme periode været faldende, jf. tabel 16.

Tabel 16. Udviklingen i elevtal i perioden 2007-2014

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
605.400	601.100	596.400	593.100	585.700	579.600	578.300	573.900

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Tabel 17. Regnskabsførte nettodriftsudgifter pr. elev – kr. 2016 pl – indeks 2000 = 100

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
69.000	70.200	71.900	70.800	69.000	69.500	67.600	71.500
103	104	107	105	103	103	101	106

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

De kommunale regnskabstal gør det som nævnt ikke muligt at vurdere, hvordan ressourcerne er fordelt på henholdsvis almenundervisning, inklusionsindsatser og segregerede specialundervisningstilbud.

En lille indikation af udviklingen i ressourcerne til inklusion kan ses ved at sammenholde udgifterne til specialskoletilbud med de samlede udgifter til folkeskolen, jf. tabel 18. Denne sammenligning viser, at der er sket et fald i andelen af ressourcer til specialskolerne. Tallene skal dog tages med forbehold, da kommunerne ikke anvender en ensartet konteringspraksis¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Mange kommuner konterer således udgifter til specialklasser på almindelige folkeskoler under regnskabsfunktion for specialskoler, og en reduceret udgift til specialskoler kan derfor alene være udtryk for, at nogle kommuner har valgt ikke længere at anvende denne praksis.

Tabel 18. Udviklingen i specialskolernes andel af de samlede regnskabsførte driftsudgifter til folkeskolen 2007-2014

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
10,7 pct.	12,0 pct.	13,2 pct.	14,3 pct.	14,8 pct.	16,1 pct.	16,0 pct.	14,9 pct.

Kilde: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Dokumentationsprojektet kan ikke pege på entydige sammenhænge mellem ændringer i nettodriftsudgifter pr. elev og ændringer i andelen af elever i almenundervisningen. I de syv kommuner, hvor de samlede nettodriftsudgifter har været stigende, er den gennemsnitlige stigning i inklusionsgarden 2,97 pct., mens stigningen er 2,82 pct. i de fem kommuner, der har haft et udgiftsfald.

Forhold der kan påvirke enhedsudgiften pr. elev og udgiften pr. elevtime

Udgifterne pr. elev, jf. tabel 17, er udtryk for de samlede gennemsnitlige nettodriftsudgifter pr. elev. Nettodriftsudgifterne pr. elev påvirkes af mange forskellige forhold, og selvom udgiftsniveauet er uændret, kan der både være tale om forbedret og reduceret lærerforbrug pr. elev. Enhedsudgiften pr. elev er således ikke et entydigt udtryk for serviceniveauet.

Nogle forhold kan øge enhedsudgifterne pr. elev uden nødvendigvis at forøge serviceniveauet. Det kan være forhold som for eksempel lærernes anciennitet og alderssammensætning, idet flere ældre lærere kan betyde højere lønniveau. Det kan også være udfasningen af de tjenestemandsansatte lærere og overgang til overenskomstansatte lærere, der betyder gradvist forøgede udgifter til pensionsbidrag samt elevtalsfald ved fravalg af folkeskolen, som ikke umiddelbart muliggør tilpasning af klasse-størrelserne. Derudover kan det være geografisk betingede forhold, der begrænser mulighederne for at danne hensigtsmæssige klassestørrelser, samt et forøget antal elever eller en forøget andel af elever med stort undervisningsbehov.

Tilsvarende nævnes følgende forhold, der kan reducere enhedsudgifterne: Det drejer sig blandt andet om bedre anvendelse af lærernes og pædagogernes arbejdstid, således at der gennemføres flere undervisningstimer pr. årsværk, bedre koordinering af arbejdsopgaverne, tilpasning af skolestruktur og klassestørrelser til et faldende elevtal, effektiviseringer af skolernes administrative og bygningsmæssige driftsudgifter for eksempel ved øget brug af it, udliciteringer, indkøbsaftaler og løsninger, der er fælles for flere skoler samt nedbringelse af sygefravær.

Det skal yderligere bemærkes, at udviklingen i enhedsudgifterne påvirkes af ændringer i kommunernes konteringspraksis og af, hvordan opgaveløsningen konkret organiseres i de enkelte kommuner.

Udgiften pr. elevtime er i de senere år faldet, hvilket blandt andet kan være et resultat af eksempelvis øget tid mellem lærer og elev samt stigende klassekvotienter.

Det skal også bemærkes, at udviklingen i elevtimeprisen siger mere om omkostningseffektiviteten i

opgaveløsningen og i mindre grad noget om serviceniveauet. En reduceret elevtimepris kan skyldes, at der undervises flere timer pr. lærer, eller at der er flere elever i klassen, men det siger ikke noget om antallet af undervisningstimer.

3.7.2 Kommunernes prioritering af inklusionsindsatsen

Ifølge KL's undersøgelser følger der generelt ressourcer med fra specialområdet til almenområdet i forbindelse med omstillingen til øget inklusion, og de forbliver således på skoleområdet. Men samtidig har lærerne tilkendegivet, at der mangler ressourcer i undervisningen til varetagelse af inklusionsopgaven, jf. KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion samt AU og SFI's dokumentationsprojekt¹⁷¹.

Dokumentationsprojektet viser, at alle de undersøgte 12 kommuner har ladet ressourcer følge med over i den almindelige undervisning. I nogle kommuner er der relativt set – i forhold til de øvrige budgetter i kommunen – tilført ressourcer til inklusionsprocessen, mens der er i halvdelen af kommunerne samtidig er gennemført generelle besparelser. Udviklingen i de regnskabsførte nettodrifudsudgifter pr. elev i de 12 kommuner viser, at fem kommuner samlet set har haft et fald i nettodrifudsudgifterne, mens syv kommuner har haft en stigning i perioden fra 2012 til 2014¹⁷².

KL har foretaget rundspørger til kommunerne om, hvorvidt ressourcerne er blevet på skoleområdet i takt med, at flere elever bliver en del af almenundervisningen. Af KL's budgetindberetning for 2015, hvor data er indsamlet ultimo 2014, fremgår det, at over halvdelen af kommunerne fører alle de frigjorte midler tilbage til almenområdet, og at 86 pct. af kommunerne lader alle eller størstedelen af de frigjorte midler blive på skoleområdet. 7 pct. af kommunerne svarer, at de lader en mindre del af ressourcerne følge med. De resterende 7 pct. af kommunerne svarer ”andet”. Det dækker blandt andet over mindre ø-kommuner, der slet ikke ekskluderer elever fra almenundervisningen.

KL har i efteråret 2015 igen spurgt kommunerne, i hvor høj grad de har ladet de frigjorte midler fra specialtilbuddene forblive på skoleområdet. Halvdelen af kommunerne svarer, at alle de frigjorte midler forbliver på skoleområdet, og 28 pct. svarer, at størstedelen bliver. 11 pct. af kommunerne svarer, at en del af de frigjorte midler forbliver, 3 pct. af kommunerne svarer, at få af de frigjorte midler bliver på skoleområdet, og 7 pct. svarer ”andet”. Det dækker blandt andet over, at kommunen ikke har tilbageført elever det seneste år, mindre ø-kommuner, der slet ikke ekskluderer elever, mv.

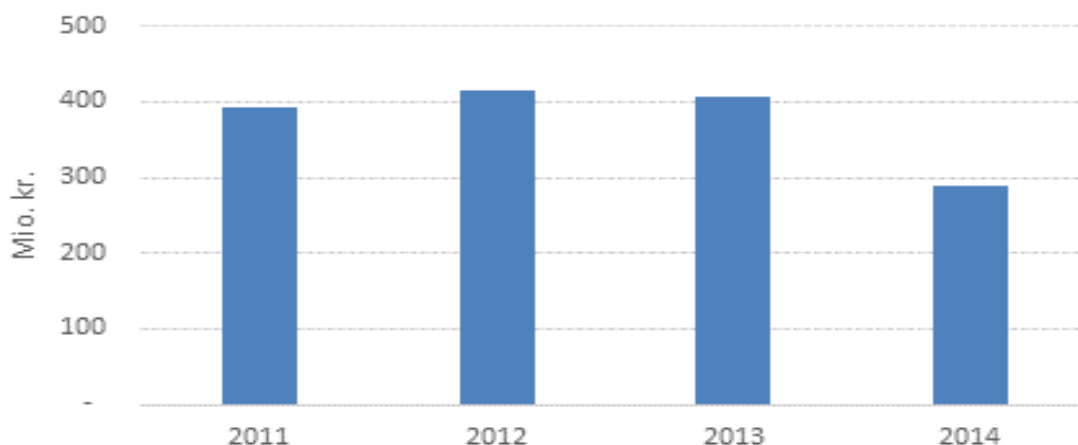
Dette underbygger konklusionen fra Dokumentationsprojektet om, at størstedelen af kommunerne har ladet midler følge med over i almenundervisningen, selvom gruppen af kommuner, som ikke overfører alle midler, er steget fra 2014 til 2015. Heroverfor står, om der, jf. også dokumentationsprojektets konklusion, er sket en generel effektivisering af folkeskoleområdet.

¹⁷¹ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*. Bavisakar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojekt: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

¹⁷² Bavisakar, Siddharta m.fl. (2015): *Dokumentationsprojekt: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

Det fremgår af KL's undersøgelser "De effektive kommuner for 2012-2015", at kommunerne har et fortsat fokus på at tilpasse udgifterne og effektivisere skole- og fritidsområdet. I undersøgelserne anslås skoleområdet til at have effektiviseret for cirka 1,5 mia. kr. i perioden 2011-2014, jf. figur 22. Dette svarer til cirka 4 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen.

Figur 22. Kommunale effektiviseringer på folkeskoleområdet



Kilde: KL (2012): *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde i 2011-2012.*

Skoleområdet er i undersøgelserne fremhævet som et af de områder med størst effektiviseringspotentiale, og der peges særligt på følgende områder inden for skoleområdet: Strukturtilpasninger, bedre indkøb og nedbringelse af sygefraværet.

I undersøgelsen for 2013-2014 peges der inden for skoleområdet på, at henved 40 pct. af kommunerne forventer effektiviseringer ved nedbringelse af lærernes sygefravær. Tal fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser imidlertid, at lærernes gennemsnitlige sygefravær fra 2013 til 2014 er steget med 13 pct.¹⁷³

I effektiviseringsundersøgelsen for 2014-2015 svarer kommunerne igen, at der især er fokus på at nedbringe sygefraværet. Det er forventningen, at 22 pct. af effektiviseringsgevinsterne i 2015 skal hentes her, mens de yderligere gevinster blandt andet skal hentes ved strukturtilpasninger, digitalisering og bedre indkøb. Der foreligger endnu ikke tal for sygefravær i 2015.

Dette understøtter, at der sideløbende med tilbageførslen af midler fra det segregerede specialundervisningsområde er blevet reduceret i udgifterne til skoleområdet via effektiviseringer.

¹⁷³ Tal fra Kommunerne og Regionernes Løndatakontor for sygefravær.

De nævnte undersøgelser af effektiviteten i kommunerne viser endvidere, at der i perioden siden kommunalreformen har været en stor ændring af skolestrukturen i retning af sammenlægning af skoler og højere klassekvotienter. Der har været et fald i antallet af folkeskoler på 230 skoler siden 2008¹⁷⁴.

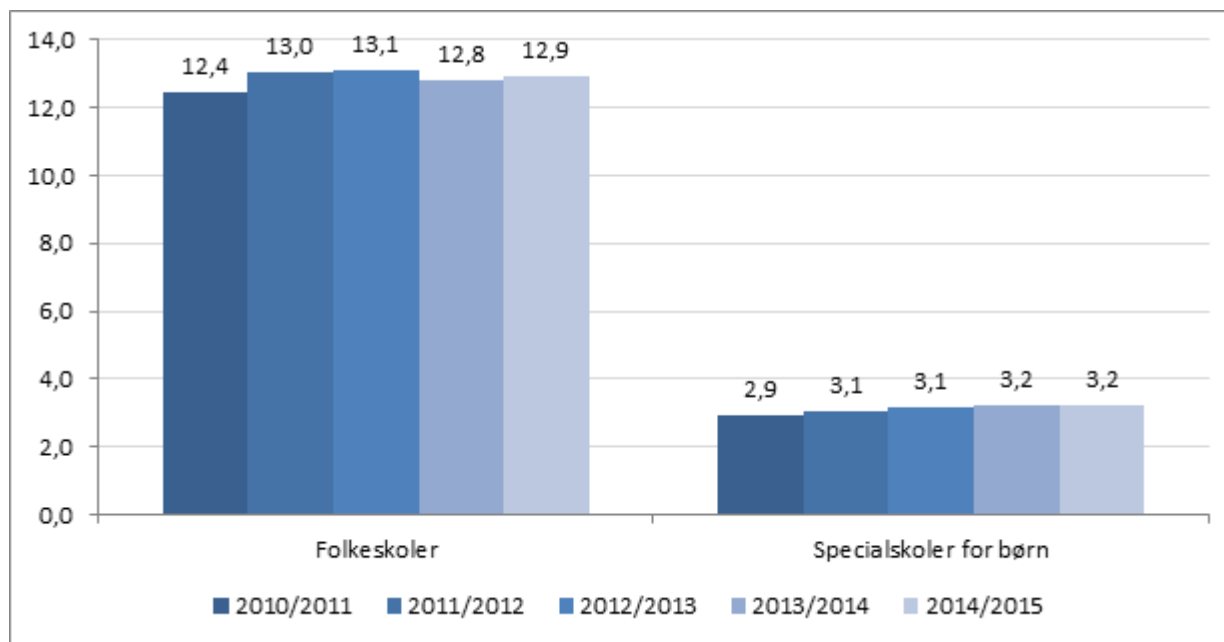
3.7.3 Undervisningsressourcer til den almene undervisning

En anden måde at afdække ressourceforbruget i folkeskolen er ved at se på personaleressourcerne. Herved ses der mere entydigt på den ressource, der anvendes til at undervise eleverne. Den udvikling, der har været i personaleressourcerne fra 2010/2011 og frem viser, at der er sket en generel stigning i de samlede personaleressourcer (lærere og pædagoger), hvilket primært skal ses i lyset af folkeskolereformen og indførslen af de længere skoledage.

Udviklingen i antal elever pr. lærerårsværk

Udviklingen i elev-lærerrationen, hvilket vil sige antallet af elever pr. lærerårsværk, har i perioden 2010/11 til 2014/15 været nogenlunde stabil for folkeskoler på mellem 12,4 og 13,1 elever per lærer, jf. figur 23.

Figur 23. Antal elever pr. lærerårsværk, 2010/11-2014/15



Anm.: Det bemærkes, at der i beregningen af antallet af lærerårsværk pr. elev, kun indgår de skoler, der har indberettet både elevtal og ressourcer (personalets arbejdstid) i beregningen.

Kilde: Styrelsen for It og Læring

Det øgede antal timer, som følger af folkeskolereformen, burde forøge antallet af lærere og dermed få antallet af elever per lærer til at falde. Samtidig burde implementeringen af de ændrede arbejdstidsregler reducere antallet af lærerårsværk og dermed få antallet af elever per lærer til at stige. Disse to modsatrettede udviklinger ser ud til stort set at udligne hinanden.

¹⁷⁴ KL (2015): *De effektive kommuner - Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2014 og 2015*.

Det bemærkes, at antallet af lærere er faldet i perioden 2010/2011 til 2014/2015 med cirka 9 pct. i folkeskoler og specialskoler.

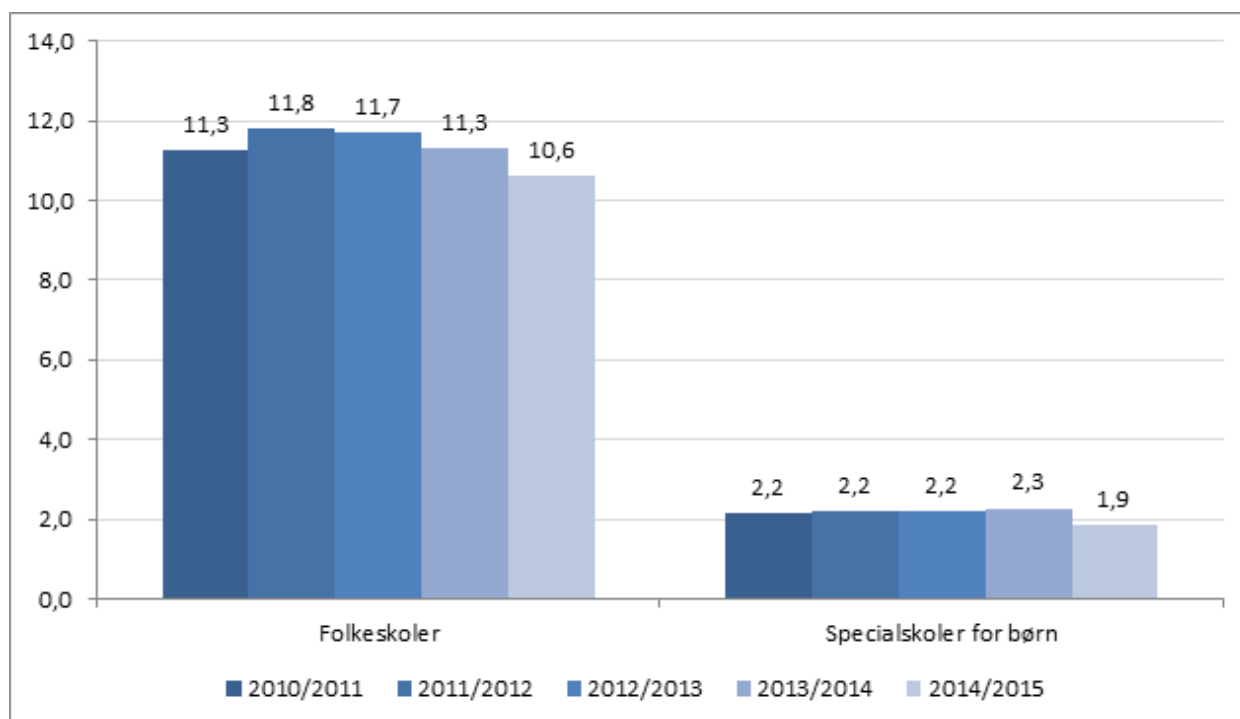
Udviklingen i elever pr. planlagt pædagogisk personaleårsværk

Antallet af elever pr. lærer kan dog ikke stå alene, da der også er andre pædagogiske medarbejdere på skolerne. Derfor er figur 24 en udvidelse i forhold til figur 23, sådan at alt pædagogisk personale med undervisningsrelaterede opgaver, herunder blandt andre lærere og pædagoger, sammenholdes med antallet af elever.

Figur 24 viser, at der er blevet færre elever pr. pædagogisk personaleårsværk i perioden 2010/11 til 2014/15 for folkeskoler og specialskoler. For specialskolerne har udviklingen stort set været stabil frem til 2013/14, hvorefter der er sket et fald. For folkeskolerne steg antallet af elever pr. pædagogisk personaleårsværk fra 2010/11 til 2011/12, men fra 2012/13 har der for hvert år været et fald i antallet af elever pr. pædagogisk personaleårsværk med et særligt stort fald i seneste skoleår 2014/2015.

Faldet kan være en indikator på, at der er fulgt ressourcer med i omstillingen til øget inklusion, men at den i så fald primært er brugt til ansættelse af andre medarbejdere end lærere. Det er dog vurderingen, at faldet primært skyldes, at der samlet set er blevet tilført flere personalemæssige ressourcer til folkeskolen i forbindelse med folkeskolereformen og den deraf følgende længere skoledag, idet der med folkeskolereformen forventedes en øget anvendelse af pædagogisk personale, herunder navnlig i den understøttende undervisning. Denne udvikling dækker særligt over, at der er flyttet pædagoger fra blandt andet SFO, fritidshjem og klubber til skolerne.

Figur 24. Elever pr. planlagt pædagogisk personaleårsværk, 2010/2011-2014/2015



Kilde: Styrelsen for It og Læring

Støtte til elever med særlige behov – støtte til hele klasser

En anden måde at belyse ressourceforbruget på er ved at se på, om eleverne får den støtte, de har behov for. SFT's undersøgelse for ekspertgruppen viser, jf. afsnit 3.2, at otte pct. af eleverne i en række undersøgte 7. til 9. klasser får støtte i undervisningen, mens en pct. af eleverne er under udredning. Seks pct. af eleverne har ifølge lærernes vurdering behov for støtte, men får det ikke. De elever, som lærerne vurderer, har et støttebehov, men ikke får støtte, klarer sig på alle undersøgte parametre dårligere end gruppen af elever, som lærerne vurderer ikke har behov for støtte. Det fremgår ikke her, om den manglende støtte skyldes generel ressourcemangel eller manglende prioritering af ressourcerne.

I KORA-undersøgelsen af 16 skolars erfaringer med inklusion gennemført for ekspertgruppen fremgår det, at stort set alle lærere oplever en stor udfordring i både at give elever med særlige behov den støtte, de har brug for, og samtidigt at tilgodese resten af klassens behov. Flere udtrykker, at der er elever på deres skoler, som burde få et andet undervisningstilbud.

Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015 viser, at der er sket en stigning på 23 pct. i antallet af klagesager på folkeskoleområdet fra 139 i 2014 til 171 sager i 2015. Den hyppigste klageårsag på folkeskoleområdet er afslag på henvisning til specialskole, hvilket udgjorde 39 pct. af klagesagerne. Det er en stigning på 10 pct. i forhold til antallet af klager om afslag på specialskole i 2014. 39 pct. af de realitetsbehandlede klagesager på folkeskoleområdet blev omgjort i 2015, hvilket er en stigning i forhold til 2014, hvor 23 pct. af sagerne blev omgjort.

3.7.4 Det pædagogiske personales oplevelse af manglende ressourcer

I KORA's undersøgelse af fire kommuner og 16 skoler konkluderes det, at mangel på ressourcer opleves som en af de største udfordringer. Det nævnes af næsten alle interviewede på skolerne og af flere medarbejdere i PPR. De interviewede oplever typisk, at der mangler ressourcer i form af ekstra hænder i klasselokalet, men også at der mangler tid til, at der kan koordineres og samarbejdes i teams om inklusionsopgaven. At der blandt medarbejderne er en oplevelse af manglende ressourcer ses også af dokumentationsprojektets rapporter¹⁷⁵.

Ekspertgruppen er i sit arbejde flere gange blevet gjort opmærksom på, at både skoleledere og medarbejdere har en oplevelse af, at der ikke er fulgt tilstrækkelige ressourcer med i forbindelse med omstillingen til øget inklusion.

3.7.5 Styrings- og tildelingsmodeller

Overordnet kan det konkluderes, at kommunerne i høj grad har anvendt økonomiske styrings- og tildelingsmodeller for at øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Kommunerne har forskellige tilgange og kombinationer af modeller. Nogle kommuner opererer med en styringsmodel, hvor midlerne til for eksempel styrket almenundervisning, inklusionstiltag og specialundervisning er decentraliseret til skolerne. Andre kommuner har en central model, hvor udgifterne til elever i specialklasserækker samt elever på specialskoler betales af en central pulje. Ifølge

¹⁷⁵ Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): *Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

spørgeskemaundersøgelsen til skolecheferne har 29 pct. valgt at decentralisere alle specialundervisningsmidlerne, mens 59 pct. har decentraliseret noget af beløbet. 14 pct. af kommunerne har ikke decentraliseret specialundervisningsmidlerne.

Kommunernes anvendelse af styringsmodeller og økonomiske incitamenter er belyst gennem en række undersøgelser, jf. nedenstående gennemgang.

Dokumentationsprojektet

Dokumentationsprojektet viser, at økonomiske incitamenter har været én af de stærkest motiverende faktorer for skolerne til at mindske henvisning af elever til segregerede specialundervisningstilbud i specialskoler og specialklasser.

Dokumentationsprojektet viser også, at der i 10 af de 12 undersøgte kommuner er etableret økonomiske incitamenter til inklusion, idet der for eksempel i undersøgelsesperioden er gennemført en decentralisering af ansvaret for ressourcer, således at det i 2015 i alle de undersøgte kommuner er skolelederens ansvar at udmønte midler til supplerende undervisning, inklusionsfremmende tiltag og specialundervisning. Det fremgår ikke tydeligt, i hvilket omfang midlerne til specialundervisning omfatter specialundervisningstilbud uden for skolen.

Forskellige modeller for inklusionsfremmende styringsmodeller

Epinion har i 2014 for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling beskrevet en række kommuners erfaringer med forskellige inklusionsfremmende styringsmodeller. Flere af de adspurgte kommuner anvender en decentral budgetmodel, hvor midlerne til specialundervisning lægges ind i skolernes budgetter, så skolerne har midlerne til rådighed for at tilrettelægge inkluderende undervisningstilbud og dermed får mindre incitament til at ekskludere eleverne til specialskoler og specialklasser, da de skal betale en form for eksklusionstakst eller på anden måde mister ressourcer ved en sådan henvisning.

I Epinions undersøgelse beskrives forskellige fordele og ulemper ved de forskellige modeller for decentralisering af midlerne. Blandt fordelene fremhæves blandt andet, at de decentraliserede midler kan anvendes mere fleksibelt, understøtte den lokale kapacitetsopbygning, give den enkelte skole handlemuligheder, og at ressourcerne er tættere på eleverne og kan iværksættes hurtigere. Blandt ulemperne fremhæves, at det økonomiske incitament bliver for stærkt på bekostning af den faglige vurdering og kvalitet i undervisningstilbuddene, og at skolerne skal have de fornødne faglige, administrative og forvaltningsretlige kompetencer.

I de decentraliserede modeller skal der tages stilling til, hvordan fordelingen af midler skal ske, og hvor stor en del af midlerne, der skal decentraliseres. I mange kommuner fordeles midlerne både på grundlag af elevtal og socioøkonomi, da behovet for specialundervisning ikke er ensartet i de forskellige skoledistrikter. Når modellerne baserer sig på elevtal, skal der ske en afklaring af, hvilke elever, der er omfattet, herunder elever i frie grundskoler, børn, der er anbragt inden for skoledistriktet, og børn, der er visiteret til et specialskoletilbud inden skolestart.

Et centralt element i de decentraliserede modeller er fastsættelse af tilbud og takster for, hvad skolerne skal betale eller afgive af ressourcer til kommunen med henblik på finansiering af specialtilbuddet, hvis de ønsker at henvise en elev til et specialskoletilbud. I de fleste kommuner er der en øvre grænse for, hvad skolen selv skal betale, hvorefter centrale puljer betaler¹⁷⁶.

Undersøgelsen konkluderer, at det ikke er muligt at pege på en optimal styrings- eller tildelingsmodel, da de forskellige modeller tilgodeser forskellige hensyn, for eksempel hensyn til effektivitet, lighed, gennemsigtighed og budgetoverholdelse.

KORA's undersøgelse af fire kommuner og 16 skolars erfaringer med inklusion for ekspertgruppen viser, at alle de fire kommuner begrænser segregering af elever til specialskoler og specialklasser gennem økonomiske styrings- og tildelingsmodeller. I tre af kommunerne er det et visitationsudvalg, der træffer beslutning om at henvise elever til specialskoler og specialklasser, mens det i en kommune primært er skolerne selv, da der her bruges et økonomisk incitament i form af en decentral finansieringsmodel.

I kommunen med en decentral finansieringsmodel tildeles skolerne deres budget ud fra skolens elevtal samt skolens socioøkonomiske profil. Den decentrale finansieringsmodel giver et meget stærkt incitament til at undgå segregering af elever. To af de fire interviewede skoleledere i den pågældende kommune italesætter dette incitament direkte: *"Det betyder, at man gør alt, hvad man kan på skolen, før man overvejer at segregere en elev."* Både ledelse og det pædagogiske personale udtrykker også en vis bekymring for, om det økonomiske incitament betyder, at de beholder flere elever på skolen, end de burde. Den samme bekymring kommer dog også til udtryk i de øvrige kommuner med det centrale visitationsudvalg.

KORA's undersøgelse belyser også tildelingen af ressourcer på den enkelte skole. Alle skoler i undersøgelsen får et rammebudget, hvilket vil sige, at der ikke på forhånd er øremærket midler til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Skolerne fordeler ressourcerne på forskellige måder. Nogle skoler har en central model, hvor skolelederen fordeler timerne, mens andre har en model, hvor timerne fordeles på teamniveau. Flexibilitet i ressourcetildelingen på skoleniveau fremhæves som vigtigt, da behovene ændrer sig meget hurtigt¹⁷⁷.

Forskelle i kommunernes styringsmodeller

Epinions spørgeskemaundersøgelse for ekspertgruppen viser, at der i halvdelen af kommunerne er dele af midlerne til specialundervisning decentraliseret til de enkelte folkeskoler.

Tre ud af fire skolechefer i Epinions undersøgelse oplyser i forhold til tildeling af midler, at kommunen bruger en model for tildeling af ressourcer med et grundbeløb pr. elev, og halvdelen siger, at elevernes socioøkonomiske baggrund indgår i modellen.

I forhold til eksklusionstakster oplyser halvdelen af kommunerne, at de ikke betaler et beløb eller en eksklusionstakst, hvis en elev segregeres til et specialundervisningstilbud. Andelen, der ikke betaler et

¹⁷⁶ Epinion (2014): Inklusionsfremmende styringsmodeller.

¹⁷⁷ Pedersen, Hanne Søndergaard m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

beløb eller en eksklusionstakst, er størst for de mindre kommuner. 32 pct. af kommunerne betaler et fast beløb pr. elev, der bliver segregeret.

Epinion har også spurgt til, hvorvidt kommunerne har en bufferpulje i tilfælde af, at der opstår særlige udfordringer på en skole. Knap halvdelen af kommunerne har en sådan pulje. I 38 pct. af kommunerne kan skolerne søge om midler til særlige formål, og 41 pct. af skolecheferne svarer, at nogle eller alle midler fordeles af den kommunale forvaltning.

KL har parallelt med eftersynet også spurgt kommunerne, hvilken styringsmodel de anvender i forhold til de almene skoler og henvisning til specialundervisning i specialskoler og specialklasser.

Undersøgelsen viser, at 17,7 pct. af kommunerne anvender en decentral model, hvor alle midlerne er lagt ud til skolerne, mens 34,4 pct. af kommunerne anvender en central model, hvor udgifterne til specialundervisning i specialskoler og specialklasser betales fra centralt hold. 43,8 pct. anvender en kombinationsmodel og 4,2 pct. af kommunerne anvender andet. Sidstnævnte er særligt mindre økommuner, og kommuner, hvor andelen af elever i almenundervisningen fastholdes på et bestemt niveau, og hvor der ikke sker bevægelser mellem almen- og specialundervisningen¹⁷⁸.

International sammenligning med Ontario og Finland

Rambøll har for ekspertgruppen for Inklusionseftersynet gennemført en komparativ analyse af indsatsen over for børn med særlige behov. Analysen viser, at Finland har gennemført en reform af specialundervisningsområdet i 2010 blandt andet på grund af et stærkt stigende antal elever, der fik specialundervisning.

Stigningen blev vurderet til at have sammenhæng med en fordelingsmodel, hvorefter en elev med behov for specialundervisning udløste ekstra ressourcer fra staten, der blev tildelt den enkelte skole. Det er blevet ændret, så kommunerne modtager et fast beløb pr. elev, og samtidig er grundbeløbet blevet hævet. Det er nu op til kommunerne at udarbejde en fordelingsmodel. Typisk består modellerne i et grundbeløb og et ekstra beløb for hver elev, der visiteres til specialiseret støtte på almenskolerne samtidig med, at kommunen skal godkende tildeling af den specialiserede støtte. Tildelingsmodellen indebærer dog, at der er forholdsvis store forskelle mellem kommunerne, blandt andet fordi nogle kommuner fastsætter et lavere loft over antallet af elever i specialklasser, end lovgivningen fastsætter. I lovgivningen forudsættes det, at der er 10 elever pr. specialklasse. Staten finansierer endvidere specialundervisning til elever med svære handicap og/eller andre ekstraordinære udfordringer, for eksempel psykisk sygdom, der gør, at de ikke kan følge undervisningen i almenundervisningen. Det drejer sig om 0,9 pct. af det samlede elevgrundlag.

I Ontario finansieres inklusionsindsatsen primært ved ”The Special Education Grant”, der tildeler skoledistrikter såvel som skoler ekstra midler til håndtering af elever med særlige behov i almenmiljøet. Bevillingerne bestemmes på baggrund af en behovsvurdering, og midlerne er øremærket specifikke elever med særlige behov.

¹⁷⁸ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

Skolerne kan i mindre omfang omfordele og prioritere midlerne til eksempelvis ansættelse af undervisningsassistenter, der indgår i klasser, hvor der også er andre elever på skolen uden særlige behov. Skoledistrikterne kan selv vælge at supplere midlerne fra ”Grants for Student Needs”. Skoledistrikterne skal offentliggøre de samlede udgifter til elever med særlige behov på årsbasis¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov*.

4. Udfordringer i inklusionsindsatsen

4.1 Indhold

Af kommissoriet fremgår det, at ekspertgruppen skal belyse udfordringerne i forhold til *udvikling og trivsel for elever med særlige behov, undervisningens tilrettelæggelse, gennemsigtighed og dialog og organisering af inklusionsindsatsen.*

I dette afsnit fokuseres på udfordringer, der knytter sig til skolens indhold, herunder hvad det er for en skole, som elever og forældre møder, og hvordan skolen skaber inkluderende læringsmiljøer og øget læring og trivsel for alle elever.

Udfordringerne omfatter den grundlæggende kultur, tilgang og fælles forståelse, viden og handlekompeter hos lærere og pædagoger, arbejdsformer, skolens indretning og organisering, overgange fra dagtilbud og skole, forældresamarbejdet og inddragelse af barnets perspektiv. Det handler også om både folkeskolens almen- og specialundervisning, og om de indsatser, der indeholder elementer fra begge, og som bredt bliver omtalt som støtte til eleverne, jf. afsnit 3.2.

Ekspertgruppen ser de væsentligste udfordringer i dette afsnit som:

- Inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber, herunder forståelsen af inklusion, en fælles kultur og det sociale fællesskab (4.1.1.)
- Styrkelse af almenundervisningen og forebyggende indsatser (4.1.2.)
- Overgange (4.1.3.)
- Samarbejdet med forældrene og Børneperspektivet (4.1.4.)

4.1.1 Inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber

4.1.1.1 Forståelse af inklusion

Ekspertgruppen ser en helt grundlæggende udfordring i, at forståelsen af inklusion er blevet for snævert knyttet til et spørgsmål om at flytte nogle elever fra specialtilbud til almentilbud. Fokus har i for høj grad været på at opnå et bestemt tal: 96 pct.-målsætningen, frem for målet om at styrke folkeskolens almene fællesskab og undervisning til gavn for alle børn, og også frem for målene om at styrke alle børns faglighed og fastholde deres trivsel i omstillingsprocessen. En anden væsentlig udfordring er opfattelsen af, at vanskeligheder alene er knyttet til det enkelte individ, herunder en forståelse af, at hvis bestemte elever flyttes, så løser det alle problemer. Endelig påpeger ekspertgruppen også, at en så stor forandringsproces som omstillingen til øget inklusion tager tid.

I en så stor og kompleks forandringsproces, som omstillingen til øget inklusion er, har den fælles forståelse af målet helt afgørende betydning, da den er med til at begrunde de valg, der træffes, og de positioner og holdninger, som alle de implicerede indtager og arbejder for.

Der har været for lidt opmærksomhed på, at målet om inklusion er et mål om bredt at styrke almenundervisningen, så den kan imødekomme flere elevers behov til gavn for alle elever.

Der er en stor udfordring i forhold til den generelle sprogbrug og forståelse af elever med særlige behov. 96 pct.-målsætningen og de økonomiske incitamenter til inklusion har flyttet fokus væk fra det

fælles ansvar for fællesskabet og eksistensen af inkluderende læringsmiljøer til en stigende stigmatisering af elever, der vurderes at have særlige behov. Det forekommer at være en udbredt opfattelse, at disse børn i sig selv udgør det primære problem¹⁸⁰.

Hvis ansvaret for uhensigtsmæssig adfærd lægges hos den enkelte elev, afskriver lærere og pædagoger sig fra at kunne reflektere og identificere de relationer eller betingelserne, som ligger til grund for elevens reaktion. Det er derfor en udfordring, at *individualiserende forståelsesformer* får overtag i forhold til kontekst- og helhedsorienterede forståelser. Dette sker eksempelvis, når der udelukkende ses på eleven, der indstilles til en udredning i PPR, og ikke elevens læringsmiljø¹⁸¹.

Omstillingen til øget inklusion er af nogle blevet fremhævet som en væsentlig negativ udvikling, og mange børn, der er urolige, og børn med særlige behov bliver stemplet med det ofte negativt ladede udtryk ”inklusionsbørn”.

Udtryk som ”inklusionsbørn” hænger ikke sammen med en forståelse af, at en elev er inkluderet, når eleven deltager både fagligt, socialt og kulturelt i klassens fællesskab. Udtrykket ”inklusionsbørn” skaber en ny form for eksklusion på trods af, at eleven måske fysisk befinder sig i en almen klasse. Ifølge ekspertgruppen, jf. også deres definition af inklusion i afsnit 2.2., betyder inklusion, at alle fællesskaber – hvad enten det er i en almenklasse eller i en specialklasse – skal arbejde for at sikre det inkluderende læringsmiljø for de elever, der er en del af dette fællesskab.

Der er ikke en tilstrækkelig tydelig forståelse af, at omstillingen til øget inklusion handler om at sikre alles ret til både faglige og sociale deltagelsesmuligheder. Dette er ifølge ekspertgruppen helt grundlæggende i forhold til udfordringerne i indhold, styring og kompetencer.

Tid har også betydning. En stor omstillingsproces som omstillingen til øget inklusion er ikke overstået inden for to til tre år. Den komparative analyse af indsatser i henholdsvis Danmark, Finland og Ontario, Canada, peger på, at både Finland og Ontario har arbejdet systematisk med inklusion i en længere periode end Danmark.

Det tager tid at implementere en ny tilgang til inklusionsarbejdet, der indebærer en generel forståelse af, at alle har ret til at være en del af fællesskabet, og hvor skolens ledelse og medarbejdere kender de vigtigste pædagogiske redskaber til at understøtte dette. Kultur, viden, kompetencer og fokus hos ledere og medarbejdere har afgørende betydning for inklusion. Det samme gælder kendskab til og samarbejde med eksterne eksperter og rådgivere, der kan bidrage til, at de udfordringer, der er en del af skolernes hverdag, bedre kan håndteres. Både ændring af tilgang, opbygning af viden og kompetencer og samarbejde med ressourcepersoner tager tid at opbygge og vedligeholde.

¹⁸⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸¹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

4.1.1.2 En fælles kultur

I forhold til at sikre en fælles kultur har ekspertgruppen identificeret udfordringer i at skabe en fælles tilgang til eleverne og det at undervise inkluderende. Hertil kommer fraværet af et fælles sprog og en fælles forståelse, et manglende operationelt sprog for forskellige udfordringer i læringsituationer og børns forskellige behov.

Inkluderende læringsmiljøer kræver, at man gennem hele dagtilbuds- og skoletiden arbejder systematisk med forebyggende indsatser, så lærere og pædagoger fortløbende understøttes i tidligt at kunne identificere og håndtere adfærds- og læringsudfordringer, så de ikke udvikler sig til større udfordringer og problematisk adfærd¹⁸².

Der er behov for, at skolens ledelse, lærere og pædagoger, elever og forældre er mere åbne overfor en større diversitet i elevgruppen og ser alle elever som ligeværdige deltagere i fællesskabet. Der peges på, at hele skolen skal arbejde med at udvikle et tolerant fællesskab, og at inkluderende læringsmiljøer danner grundlag for det pædagogiske arbejde. Der er tale om en stor pædagogisk forandring hen i mod en skole- og læringskultur, der er mere undersøgende og analyserende og er optaget af udvikling af det pædagogiske personale og de teams, de indgår i, for at styrke oplevelsen af at kunne tilbyde alle elever et inkluderende læringsmiljø¹⁸³.

Der har manglet et gennemgående fokus på, at der er tale om en gennemgribende *kulturforandring af folkeskolen*, der blandt andet udfordrer en udbredt faglig forståelse af, hvad der er bedst for eleverne. Og en sådan kulturforandring eller en ny tilgang til det at være en del af skolen skal gennemsyre alle omkring skolen – fra forvaltningsniveau til elev¹⁸⁴.

Vi ved fra forskningskortlægninger, at det har positiv effekt, at der på den enkelte skole skabes en god kultur og forståelse for forskellighed og inklusion¹⁸⁵. Det indebærer, at særligt skolens ledelse understreger og arbejder ud fra en accept af forskellighed hos eleverne, kulturelle forskelle m.m.

Som beskrevet i afsnit 3.7. er det en udfordring i forhold til at skabe et *fælles sprog og en fælles forståelse* af inklusionsopgaven på tværs af områder og fagligheder i kommunen og på den enkelte skole.

Erfaringer fra Læringskonsulentkorpsets Inklusionsteam viser blandt andet, at hvis alle, på tværs af faggrænser, bruger det samme sprog om inklusion, er der langt større udviklingspotentialer i at skabe systematisk indblik i, forståelse for og dialog om, hvordan de forskellige kompetencer og perspektiver, der er på tværs af fagprofessioner og områder, kan understøtte og supplere hinanden i arbejdet mod et fælles mål.

I ekspertgruppens arbejde er det også blevet fremhævet, at der *mangler et sprog for forskellige børns forskellige behov*. Der har gennem de sidste 10-15 år været en tendens til at beskrive børn med særlige behov ud fra psykiatriske diagnoser (autisme, ADHD, dysleksi, OCD, angst, Tourette m.m.). I vid udstrækning har

¹⁸² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸³ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸⁵ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*. Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

denne udvikling betyder, at der skulle børnepsykiatrisk udredning til for at få specialpædagogisk (og social) støtte.

4.1.1.3 Det sociale fællesskab

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forbindelse med at sikre et socialt fællesskab for alle elever. Der er udfordringer i forhold til behovet for et stærkt fællesskab, prioritering af trivselsarbejdet, det faktum, at børnefællesskabet ikke kan isoleres fra forældrefællesskabet og den tiltagende opbrydning af klasselærerfunktionen.

Social inklusion og i den forbindelse alle elevers mulighed for at trives, at indgå i venskaber og i et fællesskab er blevet fremhævet i ekspertgruppens arbejde som afgørende elementer i inkluderende læringsmiljøer. Det er en udfordring, at skolen er et tvungent fællesskab, hvor alle skal være der, men at det sociale fællesskab i højere grad beror på frivillighed og velvillighed. Det kræver et stærkt fællesskab at sikre, at alle elever har mulighed for at deltage socialt og være en del af fællesskabet. Dette stiller krav til lærernes og pædagogernes evne til og adgang til redskaber til at arbejde med social inklusion¹⁸⁶.

En forudsætning for dette arbejde – som ikke er til stede alle steder – er, at dette arbejde *prioriteres og tildeles* de nødvendige rammer. Der er blevet peget på, at det stærke fokus på de faglige mål i reformen har betydet nedtoning af den sociale og trivselsmæssige indsats. Der er et forventningspres på både skoleledelse og det pædagogiske personale om at indfri de faglige mål, hvor resultaterne gøres mere synlige, og der peges på, at der mangler en større ligeværdighed i forhold til at arbejde med mål for skolens fællesskab samt elevernes trivsel og sociale udvikling.

Hvis faglige og sociale læringsmål ikke ”går hånd i hånd”, vil opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer ikke lykkes. De er hinandens forudsætning. Man trives, når man lærer, og man lærer, når man trives¹⁸⁷. Der er derfor også behov for, at der skal følges mere systematisk op på trivselsarbejdet i forhold til elever og elevgrupper, der ikke trives, og hvor der er grund til bekymring.

Arbejdet med social inklusion kræver også et tillidsfuldt samarbejde med forældrene. Det er fra flere sider blevet fremhævet, at der kan opstå situationer, hvor der blandt nogle forældre er modstand mod én eller flere bestemte elever med særlige behov¹⁸⁸. En sådan modstand kan have store konsekvenser for den aktuelle elev og for lærernes og pædagogernes mulighed for at etablere inkluderende læringsmiljøer¹⁸⁹. *Børnefællesskabet kan således ikke ses isoleret fra forældrefællesskabet.* Det er vigtigt, at forældregruppen omkring hver enkelt klasse også arbejder med udgangspunkt i en forståelse for forskellighed og fællesskab.

Der er mange dilemmaer i samarbejdet mellem de pædagogiske medarbejdere og forældrene, samt forældrene imellem. Ikke desto mindre er netop dette område gentagne gange blevet udpeget som en væsentlig nøgle til bedre læringsmiljøer og inklusion¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁸⁹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁹⁰ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskole i fire kommuner.*

Da ikke alle forældre har det samme udgangspunkt, de samme forventninger og ressourcer i samarbejdet med skolen, bliver det derfor en vigtig opgave for medarbejdere og ledelse at få den samlede forældregruppe til at bidrage til at skabe et trygt og tillidsfuldt samarbejde i forhold til alle klassens elever og forældre. Kommunikation mellem skole og forældre bør tilpasses de forskellige forældres behov¹⁹¹.

Flere har fremhævet, at *opbrydningen af klasselærerfunktionen* kan betyde, at der ikke er nogen, der har ansvar for fællesskabet¹⁹². Der mangler en naturlig ansvarsfordeling, når denne funktion langsomt forsvinder. Det er eksempelvis ofte klasselæreren, der sikrer en god og tydelig kommunikation om en elevs særlige behov og derved afmystificerer dette for de øvrige elever.

Der er ofte uudnyttede ressourcer i forhold til arbejdet med den sociale inklusion i elevernes fritidsliv. Det er blevet fremhævet, at den enkeltes tilhørsforhold og deltagelsesmuligheder ikke kan ses isoleret i forhold til undervisningstiden, men at både pauser og fritidsaktiviteter også bør inddrages¹⁹³.

Desværre er der tydelige udfordringer i forhold netop elevernes sociale deltagelse, der er udtryk for, hvorvidt eleverne er sammen med klassekammerater i pauserne, i fritiden og deltager ved sociale arrangementer. I Inklusionspanelet ses tydelige forskelle i forhold til netop den sociale deltagelse hos elever med særlige behov (både elever, der modtager støtte, og elever, der er flyttet fra specialtilbud til den almene undervisning), samt for elever, der med en relativt svag socioøkonomisk baggrund (elever, der ikke bor i kernefamilier, elever af lavtuddannede forældre og elever, hvor forældrene har en lav indkomst) i sammenligning med de øvrige elever. Det tyder på, at der er grupper af elever, der er udfordrede i netop pauserne og i fritiden, og for hvem det vil være en hjælp med for eksempel legeaktiviteter, der kan hjælpe med at opbygge sociale relationer og venskaber¹⁹⁴. Flere har i ekspertgruppens arbejde peget på, at såkaldte legepatruljer kan understøtte den sociale deltagelse i pauserne.

Der har endvidere været en tendens til at gøre det sociale og trivselsmæssige til et ansvarsområde for skolepædagoger og fritidspædagoger, hvilket bidrager til en uhensigtsmæssig opdeling mellem faglige og sociale indsatser/mål¹⁹⁵.

4.1.1.4 Behov for øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer

Elevernes sociale og personlige kompetencer har stor betydning for deres muligheder for uddannelse, job og livstilfredshed som voksne, men der er ikke ret meget fokus på det i sammenligning med for eksempel faglige resultater og trivsel. Det er en udfordring for, at flere lykkes i skolen, og at der kommer flere mønsterbrydere.

¹⁹¹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁹² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁹³ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

¹⁹⁴ Christensen, Christiane Præstgaard m.fl. (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2*. Se evt. afsnit 3.4.

¹⁹⁵ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

Der har i en årrække været en målsætning om, at flere skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og der er med folkeskolereformen et mål om, at betydningen af elevernes sociale baggrund mindskes i forhold til de faglige resultater. Ekspertgruppen kan imidlertid konstatere, at der generelt ikke er et udbredt og systematisk fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer, selvom de har stor betydning for elevernes mulighed for videre uddannelse og for mønsterbrydning.

Internationale forskningsresultater viser, at det har stor betydning, om eleven har en god selvkontrol, er ihærdig og vedholdende, har mestringsorientering (eleven tilstræber læring af en given færdighed, indtil denne mestres) og tro på egne evner. Det sammenfattes ofte under begrebet samvittighedsfuldhed, som forskningen viser, har betydning for elevens faglige resultater, skolefravær og mønsterbrydning i forhold til social baggrund. Derudover har det sammenhæng til, hvorvidt eleven har en god relation til andre elever og de pædagogiske medarbejdere, ligesom det mindsker risikoen for social udsathed/marginalisering, og om eleven er udsat for mobning. Desuden har elever med lav samvittighedsfuldhed i denne forståelse ofte flere helbredsmæssige problemer som voksne, mens elever med høj samvittighedsfuldhed oftere er tilfredse med deres liv som voksne¹⁹⁶. Det er endvidere værdt at bemærke, at betydningen af samvittighedsfuldhed stiger med alderen, og i ungdomsuddannelserne ser det ud til at have større betydning for de faglige resultater end den unges intelligens¹⁹⁷.

Gennemgang af forskning på området viser endvidere, at det at være socialt accepteret har stor betydning for elevens muligheder for at udvikle sig positivt. Det ser blandt andet ud til at påvirke ens fremtidige indkomst, ligesom lav social accept er associeret med impulsive og antisociale psykologiske problemer og udadreagerende adfærd. Desuden peges der på følelsesmæssig stabilitet, der har betydning for depression, antisociale psykologiske tendenser, samt hvorvidt man føler sig lykkelig og glad. Derudover har det betydning for videre uddannelse, særligt i forhold til lange videregående uddannelser¹⁹⁸.

Internationale forskningsresultater viser også, at netop elevernes sociale og personlige kompetencer er noget, som skolerne kan påvirke. Der peges i forskningslitteraturen på positive effekter af træningsforløb med fokus på samtalefærdigheder, konflikthåndtering, venskabelige færdigheder og gruppefærdigheder, der understøtter læringsmiljøerne, herunder elevernes faglige resultater. Undersøgelserne på området fokuserer ofte på, at en elev med særlige behov får træning i at indgå i sociale sammenhænge, herunder i undervisningen. Der peges endvidere på, at træning af klassekammeraterne i forhold til at omgås en klassekammerat med bestemte sociale udfordringer også er effektivt. Det er særligt effektivt, hvis træningen gives i elevens sædvanlige klasse, at der trænes dagligt og ud fra specifikke udfordringer, hvis det foregår i forbindelse med faglige aktiviteter og fokuserer på opbygning af venskaber. Effekterne ses særligt i forhold til færre konflikter, bedre trivsel, faglig deltagelse og større tilhørsforhold til andre elever¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Andersen, Simon Calmar m.fl. (2016): Diskussionpaper. Ikke udgivet; OECD (2015): *OECD Skills Studies. Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*.

¹⁹⁷ Almlund, Mathilde m.fl. (2011): "Personality Psychology and Economics".

¹⁹⁸ Andersen, Simon Calmar m.fl. (2016): Diskussionpaper. Ikke udgivet.

¹⁹⁹ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almen skolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*; Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

En række internationale forskningsresultater peger på, at peer tutoring, hvor eleverne lærer sammen med og af hinanden, også forbedrer elevernes faglige resultater²⁰⁰. Derudover viser internationale forskningsresultater, at ros og feedback er vigtig, ligesom forskellige former for spil, kunst og bevægelse, herunder aerobic, kan styrke de sociale kompetencer som et supplement til undervisningen²⁰¹.

4.1.1.5 Tidlig identifikation og fokus på forebyggende indsatser

Indsatser over for elever med særlige behov vil være mere effektive og have en større positiv betydning for eleverne, hvis de sættes tidligt ind, herunder med fokus på forebyggelse eller foregribelse af elevernes udfordringer. Der er for stort fokus på at løse akutte problemer, og det tager opmærksomheden væk fra de forebyggende indsatser.

Det fremgår af flere interviews med repræsentanter fra forskellige organisationer og af medlemmer fra referencegruppen, at der ofte anvendes mange ressourcer på akut indgriben og brandslukning. Der efterlyses et gennemgående fokus på forebyggelse og tidlig indsats. Det samme gælder for KORA's undersøgelse af 16 skolars erfaringer med inklusion²⁰².

Vigtigheden af dette fokus understreges også af, at undersøgelser viser, at det, der virker tidligt i elevens liv, virker betydeligt bedre, end hvis der først sættes ind senere, når udfordringerne har udviklet sig til store problemer for eleven og de fagprofessionelle omkring eleven²⁰³. Der er indikationer på, at det har en gavnlig effekt for eleven og for klassekammeraterne på skolen, hvis der sættes ind tidligt i forhold til at identificere og tage hånd om elever, der viser tegn på særlige behov. Desuden viser en række forskningsresultater, at en kontinuerlig opfølgning på elevernes læring og trivsel understøtter skolens positive betydning for eleverne²⁰⁴. Der er altså al mulig grund til at arbejde forebyggende og foregribende.

4.1.2 Styrkelse af almenundervisningen

4.1.2.1 Almenundervisningen

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forhold til styrkelse af almenundervisningen. Disse retter sig særligt mod tilrettelæggelse, gennemførelse og evaluering af undervisningen, herunder klasseledelse og struktur, en manglende viden om didaktiske tilgange til elever, hvilke indsatser der har effekt, samt hvornår de har effekt. Hertil kommer behovet for et systematisk blik på alle elever.

²⁰⁰ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almenskolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*; Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*; Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

²⁰¹ Diamond, Adele m.fl. (2011): "Interventions Shown to Aid Executive Function Development in Children 4 to 12 Years Old".

²⁰² Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

²⁰³ Heckman, James J. (2008): "Schools, Skills and Synapses".

²⁰⁴ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*; Bleses, Dorte m.fl. (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*. Udarbejdet for Undervisningsministeriet i forbindelse med forsøgsprogram om modersmålsbaseret undervisning; Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese*.

Ekspertgruppens gennemgang af forskning og praksis tyder på, at potentialerne i øget inklusion endnu ikke er udnyttet. Omstillingen har endnu ikke betydet en gennemgående etablering af inkluderende læringsmiljøer på alle skoler.

Der er imidlertid gode muligheder herfor, hvis der ses på både danske og internationale forskningsresultater. For eksempel viser forsøg med tolærerordninger, at observation og faglig sparring fra en rutineret lærer kan have en positiv betydning for elevernes læseresultater i klasser, hvor der er en eller flere elever med et handicap i form af en psykiatrisk diagnose. Forsøget viser endvidere, at de forsøg, hvor der er to lærere eller en lærer og en anden voksen i klassen (for eksempel en pædagog), også har en positiv betydning for elevernes læseresultater. Effekten er dog ikke helt så stor som observation og sparring, når det handler om de specifikke klasser, hvor der er en elev med det handicap, at de har en psykiatrisk diagnose²⁰⁵. Det gælder dog for de beskrevne indsatser, at de har markant højere positiv effekt på elevernes resultater end den beskedne negative effekt, en tidligere undersøgelse fra før aftalen om omstilling til øget inklusion har vist, at der er ved, at en elev med psykiatrisk diagnose flytter til en ny skole²⁰⁶.

Derudover er særligt peer tutoring og træning i social mestring effektfulde indsatser i forhold til undervisning, hvor der indgår elever med særlige behov, dog måske begrænset til bestemte elevgrupper som elever med indlæringsvanskeligheder og elever med ADHD²⁰⁷.

Der bliver peget på, at nogle elementer i folkeskolereformen, for eksempel en mere varieret skoledag for en del af eleverne med særlige behov, kan blive uoverskuelig og utryk. Det er således vigtigt at skabe struktur, overskuelighed og tydelig visualisering, så ingen elever mister fodfæste med deraf dårligere trivsel og læring til følge²⁰⁸.

En væsentlig udfordring er, at der blandt de pædagogiske medarbejdere mangler specialpædagogisk viden og viden om didaktiske tilgange i forhold til nogle elevers særlige behov, og at den enkelte medarbejder i disse tilfælde ikke ved, hvilke organiseringsformer og pædagogiske valg, der er hensigtsmæssige i forhold til elevernes forskellige behov²⁰⁹. Der mangler det fornødne grundlag for forskellige pædagogiske valg. Hertil kommer, at der ikke bliver fulgt op og evalueret systematisk på iværksatte indsatser.

Der mangler også viden om, hvornår forskellige indsatser har effekt. For eksempel fremhæves en forholdsvis stor forskel på effekten af forskellige former for tolærerordninger alt efter klassens elevsammensætning. Flere har i ekspertgruppens eftersyn også peget på, at der er udfordringer i forhold til mere specifik viden om forskellige elevgruppers særlige behov, og hvad der for eksempel er vigtigt for en elev med autisme og for en elev med dysleksi.

²⁰⁵ Andersen, Simon Calmar m.fl. (2014): *Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*.

²⁰⁶ Kristoffersen, Jannie H. G. m.fl. (2015): *Disruptive School Peers and Student Outcomes*.

²⁰⁷ Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

²⁰⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁰⁹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

Der peges også på, at der ikke er en tilstrækkelig systematik i, hvordan der følges op på alle elevers udvikling, for eksempel ved brug af data i en bred forstand, daglige observationer og tilbagevendende samtaler²¹⁰.

Rammerne og samarbejdet om undervisningen fremhæves også som en udfordring. Der er behov for, at lærere og pædagoger – særligt i teams – analyserer egen praksis gennem for eksempel fælles refleksioner, får sparring på konkret praksis og udfordringer mv. Skoleledelsen kan i relation hertil fokusere på at fjerne barrierer for inklusion. En samlet tilgang på skolen til positiv adfærdsstøtte kan bidrage til at mindske udadreagerende adfærd²¹¹.

Forskningslitteraturen peger på, at det er relevant at se på medarbejdersammensætningen og styrkelse af det flerprofessionelle samarbejde. For eksempel har co-teaching, hvor en lærer med specialpædagogiske kompetencer underviser sammen med klassens almindelige lærer, vist sig særligt effektiv i forhold til undervisning, hvor der indgår elever med særlige behov²¹².

Anden litteratur peger på behovet for, at det pædagogiske personale har realistisk høje forventninger til alle elever.

4.1.2.2 Støtte til elever i almenundervisningen

Ekspertgruppens eftersyn tyder på, at en væsentlig gruppe af elever har behov for støtte, men uden at de får det. Denne gruppe er generelt kendetegnet af, at flere har koncentrationsbesvær, og flere har sociale og personlige problemer.

En kvantitativ undersøgelse af støtte til elever med særlige behov i almenklasser i udskolingen, gennemført af SFI for ekspertgruppen, viser en række udfordringer i forhold til støtte til elever i udskolingen i almenundervisningen. Støtte i undersøgelsen omfatter dels faglig støtte som for eksempel faglig støtte i dansk og matematik og supplerende undervisning, dels social støtte som for eksempel tilknyttet pædagog eller anden ressourceperson og supervisionsforløb. I undersøgelsen, der omfatter 4.682 elever i 7.-9. klasse, hvoraf 8 pct. modtager støtte, vurderer lærerne, at 6 pct. af eleverne har behov for støtte, men de modtager det ikke, jf. også afsnit 3.2. Gruppen af elever, hvor lærerne vurderer, at de har behov for støtte, men ikke får det, opnår lavere gennemsnitlige faglige og sociale trivselstal sammenlignet med elever uden støttebehov. Disse forskelle er statistisk signifikante. Derudover er der betydeligt flere i gruppen med behov for støtte, men som ikke modtager det, der har koncentrationsbesvær, og betydeligt flere, der har sociale og personlige vanskeligheder²¹³.

Det er vanskeligt at forklare, hvorfor en så stor gruppe udpeges til at have støttebehov uden at få det. En forklaring kan være, at der er store lokale forskelle på, hvornår kommuner og skoler sætter ind med støtte til eleverne. En anden forklaring kan være, at det er nemmere at få støtte, hvis eleven har behov for faglig støtte, mens trivselsudfordringer i mindre grad fører til støtte til eleven. En tredje forklaring kan være, at årsagen til støttebehovet skal findes uden for skolen, og at man afventer hjælp fra

²¹⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²¹¹ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

²¹² Andersen, Simon Calmar m.fl. (2014): *Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*.

²¹³ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

eksempelvis det sociale område. Generelt tyder det dog på, at der skal ske en styrket dialog om og indsats i forhold til elever med særlige behov, herunder ikke mindst i forhold til forskellige trivselsudfordringer, som eleverne kan have i skolen. Det tyder endvidere på, at der er behov for tidligere identifikation af elever i vanskeligheder, en bedre inddragelse af lærerne og pædagogerne og større kendskab til effektfulde indsatser over for elever med forskellige vanskeligheder²¹⁴.

En anden væsentlig konklusion er, at det ser ud til at have en effekt, hvis der sættes ind i forhold til elevernes vanskeligheder med støtte i undervisningen. Det er i hvert fald bemærkelsesværdigt, at gruppen, der får støtte, generelt ser ud til at klare sig lidt bedre på samtlige parametre end de elever, der har støttebehov, men som ikke får støtte – også selvom, at det ikke er alle forskelle, der er signifikante.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at lærernes vurdering af effekten af støtten varierer meget. I forhold til lærernes vurdering af, om støtten imødekommer behovene, vurderer lærerne samlet set, at for henholdsvis 22 pct. af eleverne og 42 pct. af eleverne er støtten i høj grad eller i nogen grad tilstrækkelig, mens de for 20 pct. vurderer, at støtten i lav grad er tilstrækkelig. For 14 pct. er støtten i meget lav grad tilstrækkelig eller utilstrækkelig, jf. også afsnit 3.2.

4.1.2.3 Viden om handicap

Ekspertgruppen har identificeret udfordringer i forbindelse med viden og kompetencer om handicap og specialpædagogik. Det er i denne sammenhæng blevet fremhævet, at den specialviden, som specialskolerne råder over, risikerer at forsvinde i takt med, at flere specialtilbud lukkes. Samtidig fremhæves det, at den specialpædagogiske viden ikke er til stede i almenundervisningen. Ekspertgruppen er også stødt på en række konkrete udfordringer i forhold til elever med specifikke handicap.

En dansk undersøgelse af skolers erfaringer med inklusion blandt ledelse og medarbejdere på 19 skoler viser, at lærerne efterspørger mere viden om og forståelse for diagnoser²¹⁵.

Der er i ekspertgruppens eftersyn gentagne gange gjort opmærksom på, at særligt specialviden fra specialskolerne risikerer at forsvinde som konsekvens af færre specialtilbud. Der henvises også til, at afgrænsningen af specialundervisning til støtte i mindst ni timer ugentligt har betydet en omfattende ændring af praksis (tidligere blev der givet specialundervisning ned til én time), og at specialviden i denne sammenhæng ikke længere prioriteres så højt. Tale- og høreområdet og dysleksiområdet er blandt andet blevet fremhævet som områder, hvor ekspertisen nedprioriteres²¹⁶.

Der er blevet gjort opmærksom på, at det ikke er på alle skoler, at ressourcecentrene har viden nok om specialpædagogiske indsatser, hvilket kan gøre det svært at understøtte elever med specialpædagogiske behov. Nogle kommuner har stillet ekspertise fra kommunens specialskoler til rådighed for almenskolerne, hvilket kan være en god måde at sikre brobygning mellem almen- og specialområdet på. Det er dog vigtigt at fremhæve, at specialskolernes særlige pædagogiske redskaber ikke nødvendigvis er

²¹⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møde med referencegruppen og interview.

²¹⁵ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2015): *Dokumentationsprojekt: 19 skolers erfaringer med inklusion 2013 – 2015 – en kvalitativ analyse*.

²¹⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

brugbare i en almen klasse. Man skal derfor evne at omsætte sin specialpædagogiske viden og kunnen til almenundervisningens rammer og muligheder²¹⁷.

En sådan manglende viden, ikke-relevant viden eller viden, der ikke kan overføres, er en væsentlig udfordring.

I ekspertgruppens arbejde er en række specifikke handicapgrupper blevet fremhævet som særligt udfordrende (se også afsnit 3.5). Det drejer sig blandt andet om, at det kræver en helt grundlæggende viden at kunne imødekomme de behov, som børn og unge med autisme har.

En anden udfordring er, at der er et uudnyttet potentiale i forhold til, at den viden, der er om børn og unge med psykiatriske diagnoser i børne- og ungdomspsykiatrien, ikke bliver udbredt og anvendt. Der mangler dialog og viden om metoder til at omsætte viden fra udredningen i børne- og ungdomspsykiatrien til, hvordan elevernes behov kan opfyldes i skolens pædagogiske praksis²¹⁸. Der er derudover også en udbredt mangel på forskningsbaseret viden om disse handicapgruppers skolegang, og hvilke indsatser og metoder der øger disse elevers læring og trivsel²¹⁹.

I ekspertgruppens arbejde er det blevet bekræftet, at lærere og pædagoger især oplever, at de mangler viden om – og pædagogiske strategier/redskaber til – at understøtte de børn, som har vanskeligheder relateret til autisme/ADHD-området. Ligeledes er der blevet sat fokus på, at nogle af de elever, der er mere stille og indadreagerende, ofte overses, og at der derfor alt for sent sættes ind i forhold til deres mistrivsel.

4.1.2.4 Manglende samarbejde mellem lærere og pædagoger

Ekspertgruppen har identificeret, at samarbejde mellem lærere og pædagoger mange steder har et uudnyttet potentiale.

Flere undersøgelser peger på, at en øget inddragelse af pædagoger i skolen kan styrke elevernes udbytte. Det skal dog samtidig bemærkes, at alle undersøgelser er gennemført under den forudsætning, at pædagogerne supplerer de indsatser, som lærerne står for²²⁰. Det peger således i retning af, at de gode effekter kommer ved, at forskellige medarbejdergrupper kan supplere hinandens roller, kompetencer og aktiviteter.

Der er imidlertid også undersøgelser, som peger på, at samarbejdet på flere skoler ikke fungerer optimalt. Det skyldes imidlertid ikke en interesse for, at pædagogerne indgår i skoledagen, men snarere at samarbejdet med særligt lærerne endnu ikke er fuldt udviklet. Pædagogerne oplever, at folkeskolereformen understøtter deres pædagogiske kompetencer, og de finder det motiverende at samarbejde med lærerne, ligesom nogle motiveres af mulighederne for at indgå mere aktivt i børnenes skoledag. Men pædagogerne oplever samtidig, at de nye rammer er en udfordring for dem²²¹.

²¹⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²¹⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²¹⁹ Davis, Pauline m.fl. (2004): *Teaching Strategies and Approaches for Pupils with Special Educational Needs: A Scoping Study*.

²²⁰ Bjørnholt, Bente m.fl. (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*.

²²¹ Bjørnholt, Bente m.fl. (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*.

For det første har en række pædagoger skullet varetage helt nye opgaver, såsom understøttende undervisning, der stiller krav til blandt andet klasseledelse, faglige kompetencer m.m. For det andet er skolernes fritidstilbud udfordrede af den længere skoledag, der indebærer, at flere elever meldes ud af fritidstilbuddene, og at pædagogerne har mindre tid til at arrangere aktiviteter for eleverne efter skole.

Der er generelt blandt skoleledere, lærere og pædagoger en bekymring om pædagogernes kompetencer og nye opgaver og roller (særligt på mellemtrin og i udskolingen). Erfaringerne med samarbejdet har været blandede. Særligt har det været svært for pædagogerne at blive inddraget i skoledagen, hvis der ikke har været tid til sparring og koordinering med lærerkollegerne.

Det er derfor vigtigt, at afklaring af faggrænser og roller i forhold til undervisning og understøttende undervisning drøftes som grundlag for et konstruktivt samarbejde.

4.1.3 Overgange og fritidstilbud

4.1.3.1 Overgang mellem dagtilbud og skole

Overgangen mellem dagtilbud og folkeskole er i ekspertgruppens arbejde blevet nævnt som en væsentlig udfordring. Det handler generelt om at styrke den forebyggende indsats, sikre at eventuel støtte til et barn videreføres, og at viden om barnets udfordringer og de gode løsninger overdrages. Udover de institutionelle overgange mellem dagtilbud og folkeskole fremhæves også de overgange inden for skolen, der ikke er betinget af institutionskift eller krav i lovgivningen som en udfordring.

Der er behov for et systematisk forebyggende og foregribende arbejde for at sikre inkluderende læringsmiljøer for alle elever. Dette arbejde skal gerne begynde allerede i dagtilbuddene. Hvis der ikke ved overgangen mellem dagtilbud og skole er opmærksomhed på at skabe sammenhæng mellem det inkluderende arbejde i dagtilbuddet og skolen, øger det risikoen for, at særligt elever med særlige behov eller sårbare elever kommer i vanskelige læringsituationer, udvikler problematisk adfærd, mistrivsel eller dårligt fungerende børnefællesskaber. Det er vigtigt, at der er fokus på elevernes muligheder for at kunne overskue den nye hverdag i skolen.

I ekspertgruppens arbejde har flere fremhævet, at nogle af de børn, der modtager specialpædagogisk støtte i dagtilbuddet eller kommer fra et særligt dagtilbud, begynder i skole, uden at der bliver taget stilling til, hvordan medarbejdere klædes på til opgaven, eller om eleverne får den fornødne støtte i skolen. Det er derfor en stor udfordring, hvis der ikke ved skolestart bliver taget stilling til, hvordan den nye elevgruppe bliver mødt på skolen, eller taget stilling til de nødvendige foranstaltninger i forhold til et inkluderende læringsmiljø for eksempel i form af undervisningsdifferentiering, holddannelse, adgang til ressourcepersoner, to-voksenordninger, kompetenceudvikling af lærerne og pædagoger. Der skal desuden tages stilling til, om der er behov for, at der iværksættes specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand.

Endvidere fremhæves det, at det kan være en stor udfordring, hvis der mangler en rammesætning af dialogen mellem dagtilbud og skole, og hvis der for eksempel udestår en fælles forståelse af, hvilken

viden der overdrages ved skolestart og vigtigheden heraf blandt andet i forhold til barnets nye fællesskaber, skoleparathed, mv.²²²

Den eksisterende viden om et barns udfordringer og de gode løsninger, der understøtter barnets deltagelse og trivsel, kan gå tabt i overgangen mellem dagtilbud og skole. Der mangler mange steder en sammenhæng mellem dagtilbud og skole blandt andet i form af dialog²²³.

Det er fremhævet, at overgangen fra daginstitution til skoletiden er et stort skifte i børns liv og i virkeligheden rummer tre skift inden for to år – fra daginstitution til fritidsordning, fra fritidsordning i 0. klasse og fra 0. til 1. klasse²²⁴.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der fra 0. til 1. klasse typisk er en større udskiftning i, hvilke lærere og pædagoger, der varetager undervisningen. En tidligere undersøgelse peger på, at det er ligeså vigtigt at have fokus på overgangen fra børnehaveklasse til 1. klasse, som på overgangen fra dagtilbud til skole. Der peges blandt andet på, at det kan være en udfordring i forhold til, at der ikke tages udgangspunkt i genkendelige materialer, og at der arbejdes ud fra forskellige pædagogiske tilgange til undervisningen²²⁵. Der er forsøgt at tage højde for dette ved at ændre lovgivningen om 0. klasse, men der kan stilles spørgsmålstejn ved, om de udfordringer, der tidligere er identificeret, alle steder er løst, så skiftet mellem 0. til 1. klasse er blevet nemmere for eleverne.

Det skal dog bemærkes, at samarbejdet mellem dagtilbud, SFO/fritidshjem og skole kan variere meget i kommunerne. Nogle steder tænkes i aktiviteter og en fælles pædagogik, der kan forberede børnene og gøre det lettere at overgå fra det ene tilbud til det andet. Andre steder er sådanne samarbejder fraværende²²⁶. Det er også blevet fremhævet, at der mangler fokus på samarbejdet mellem forældre og klubber/ungdomsskoler.

En anden udfordring er manglende koordinering af indsats i skolen og i fritidstilbud.

Udover de institutionelle overgange mellem dagtilbud og folkeskole fremhæves også skolernes interne overgange som en udfordring. Overgange fra indskoling til mellemtrin kan betyde, at eleverne møder nye lærere og pædagoger, som ikke i tilstrækkelig grad kender til deres udfordringer. Samtidig betyder skiftet også et højere abstraktionsniveau og nye og højere forventninger²²⁷.

Trinopdelingen, der kan give klare fordele ved, at for eksempel lærere og pædagoger har særlig viden og særlige kompetencer i forhold til de aldersopdelte elevgrupper, kan give udfordringer i forhold til, at trinene opleves adskilte. Der kan være behov for en mere præcis forventningsafstemning af, hvad der

²²² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²²³ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²²⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²²⁵ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2002): *Børnehaveklassen – pædagogisk tænkning og praksis*.

²²⁶ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2015): *Dokumentationsprojekt: 19 skolars erfaringer med inklusion 2013 – 2015 – en kvalitativ analyse*.

²²⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

forventes af eleverne ved afslutningen af de enkelte trin, og hvordan der kan arbejdes forebyggende og foregribende i forhold til de elever, der ikke er nået helt i mål ved trinskiftet²²⁸.

De adskilte afdelinger internt på skolerne kan også modvirke overdragelse af viden om elevernes specifikke vanskeligheder og støttebehov. Skolens egen organisering og logik kan dermed være med til at fremme ekskluderende processer for elever med særlige behov.

Overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse ser ud til at være en særlig udfordring for elever med særlige behov. Flere undersøgelser viser, at elever med særlige behov i betydelig mindre grad påbegynder og gennemfører en ungdomsuddannelse. En undersøgelse af unge med handicaps uddannelsesmønstre viser, at unge med handicap, der påbegynder en ungdomsuddannelse, har et uddannelsesmønster, der i store træk ligner andre unges. Den helt overvejende forskel ser ud til at være, at betydeligt færre unge med et handicap påbegynder en ungdomsuddannelse²²⁹. Det skal her bemærkes, at de unge i undersøgelsen som udgangspunkt ikke har et kognitivt handicap og således ikke noget, der som udgangspunkt skulle medføre, at de ikke kan gennemføre en ungdomsuddannelse, hvis de har de nødvendige hjælpemidler.

I en undersøgelse af kvaliteten i specialskoler fra 2014 konkluderes det blandt andet, at specialskoleelevers problemer hovedsageligt opstår i overgangen fra det (beskyttede) skoleliv på specialskole til ungdomsuddannelserne. Det betyder, at elever fra specialskoler er udfordret i forhold til at skabe sig et voksenliv med uddannelse m.m.²³⁰.

En anden væsentlig barriere for gennemførelse af en ungdomsuddannelse er, når eleverne ikke gennemfører 9. klasse og får taget en samlet 9. klasseprøve. Der er fortsat en stor gruppe af elever, som ikke gennemfører 9.klasseprøverne. Det er en udfordring for de unge at komme videre på en ungdomsuddannelse uden en 9. klasseprøve, herunder ikke mindst i lyset af, at der er kommet krav om minimum 2 i dansk og matematik ved optagelse på en erhvervsuddannelse.

Ekspertgruppen er gennem interviews og møder gjort opmærksom på, at der mangler systematik i overdragelse af viden om handicap og støttebehov fra folkeskole til ungdomsuddannelse. Viden om støttebehov følger ikke nødvendigvis med i uddannelsesplanen ved ansøgning om optagelse.

4.1.4 Forældresamarbejdet og børneperspektivet

4.1.4.1 Forældresamarbejde

I ekspertgruppens arbejde er der blevet identificeret en række udfordringer i forbindelse med forældresamarbejdet. Grundlæggende har ekspertgruppen mødt en kritik af, at forældresamarbejdet ikke tager højde for, at forældrene har forskellige forudsætninger og behov, og at forældre til elever med særlige behov kan være en særlig sårbar gruppe. Det drejer sig både om samarbejdet med forældrene til elever med særlige behov og mellem forældrene generelt. Endvidere udgør særligt SkoleIntra og den stigende brug af it i samarbejdet med forældrene en udfordring.

²²⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²²⁹ Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*.

²³⁰ Egelund, Niels (2014): *Kvalitet i specialskoler*.

Rammer og strukturer for forældresamarbejdet er ikke altid gode nok. Dårlig eller utilstrækkelig kommunikation er flere gange blevet fremhævet som en meget væsentlig udfordring i forældresamarbejdet og som årsag til mange konflikter, herunder også behov for ekstern rådgivning. Skolen kan fremstå som en lukket institution, hvis der ikke er etableret et godt samarbejde med forældrene. Denne opfattelse kan særligt være udbredt hos skolefremmede forældre.

Der peges på udfordringer i forhold til kommunikationen med forældrene generelt. Det er vigtigt, at skolens ledelse og pædagogiske medarbejdere bidrager til, at der skabes accept og forståelse blandt alle forældre og elever i klassen. At arbejde med accept af forskellighed i børnefællesskabet er lige så vigtigt i forhold til forældregruppen, så forældrene forstår børnegruppens forskellige forudsætninger og dermed kan bidrage til at få det samlede fællesskab til at fungere.

Der opstår ofte vanskeligheder i skole-hjem-samarbejdet, når og hvis forældrene ikke oplever, at skolen lytter til og inddrager forældrenes viden, lige som skolen ofte oplever forældre som ”besværlige”, hvis forældre rejser kritik af lærere og/eller skole og vurderer, at deres barn har behov for særlige hensyn eller støtte²³¹.

Forældre kan også være bange for, at åbenhed om deres barns udfordringer kan give et negativt og stigmatiserende syn på barnet.

Anvendelse af SkoleIntra er på mange skoler et centralt forum for kommunikation mellem skolen og hjemmet, og det kan være en udfordring for nogle forældre. Det kan for eksempel være forældre, der ikke er vant til at læse og skrive i dagligdagen.

Der er også peget på den udfordring, at der er eksempler på, at nogle forældre udvikler angst for beskederne på SkoleIntra, idet de stort set kun oplever negativ kommunikation gennem SkoleIntra²³².

4.1.4.2 Inddragelse af barnets perspektiv

I ekspertgruppens arbejde er manglende inddragelse af børneperspektivet blevet nævnt som en væsentlig udfordring. Der er for lidt opmærksomhed på, at eleverne ofte selv er de nærmeste til at se både problemer og løsninger. Den manglende eller ikke tilstrækkelige inddragelse betyder, at vigtig viden om, hvad der for eksempel motiverer eleven, går tabt eller får ikke betydning.

Klassekammeraterne spiller en afgørende rolle i forhold til inklusion og trivsel, og inddragelse af elevernes perspektiver er vigtigt, hvis læringsmiljøerne skal forbedres. Internationale forskningsresultater viser, at elevernes medbestemmelse på skolen styrker elevernes trivsel og samfundsforståelse. Også elevdeltagelse i klasserumsbeslutninger vurderes overordnet set at have en høj effekt, navnlig i forhold til skole- og klassemiljøet, elevernes engagement i klassen samt lærerens

²³¹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen om interview.

²³² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen om interview.

vurdering af engagement²³³. Derudover er forskningen ret entydig i forhold til, at når eleverne lærer sammen og af hinanden, har det en positiv betydning for både deres læring og trivsel. Det gælder også for elever med særlige behov²³⁴.

Der ses imidlertid fortsat flere udfordringer i forhold til netop inddragelse af elevernes egne perspektiver på læringsmiljøerne samt ikke mindst elevernes lige adgang til dem. Der ses således signifikante forskelle på elever med særlige behov og de øvrige elevers deltagelse i både faglige og sociale sammenhænge²³⁵.

Eleverne er for ofte en overset kilde til viden om, hvad der fungerer, og hvad der skal til for at understøtte deltagelse i fællesskabet. En enkelt god ven eller få relationer kan betyde den afgørende forskel, og det er en udfordring, hvis der ikke er tilstrækkelig opmærksomhed på det.

At tænke rundt om barnet kan bidrage til en skærpelse af ansvarsdelingen. Det er en udfordring, hvis ingen af de voksne fagprofessionelle i sådanne processer har den rolle at have øje for barnets perspektiv og har den fornødne legitimitet til at få indflydelse på de afgørelser, der træffes om undervisningstilbud. Hvis elevernes perspektiv og hverdagsliv ikke medtænkes i de løsninger, som etableres om barnet, så kan løsningerne give store problemer for barnet i forhold til at finde en sammenhængende hverdag²³⁶.

Den enkelte elev kan ikke ses isoleret fra de øvrige elever i klassen, skolens samlede læringsmiljøer, skole-hjem-samarbejde mv. I forlængelse heraf er det også fra flere sider blevet fremhævet, at træningsforløb og kortere indsatser ikke må ske uden sammenhæng til undervisning og elevens læringsmiljøer. Det skal her fremhæves, at det er vigtigt at give elever med problematisk adfærd mulighed for at gøre sig nye positive erfaringer på baggrund af en fælles analyse af, hvad der kan være grunden til den uønskede adfærd.

4.1.5 Specialundervisning tættere på almenundervisningen

Mangfoldigheden blandt eleverne udfordrer også skolens indretning og organisering. Der er ikke tilstrækkelig viden om muligheden for og adgangen til mere fleksible former for organisering mellem special- og almenundervisning. Samtidig tyder det på, at gruppeordninger, hvor elever med særlige behov undervises sammen på mindre hold inden for almenundervisningens rammer, er af meget forskellig kvalitet.

Ekspertgruppens eftersyn peger på, at der er en manglende viden om og et uudnyttet potentiale i forhold til at etablere mere fleksible muligheder for, at elever kan indgå både i en almenklasse og på et særligt hold eller i en specialklasse.

Der peges på, at den lovgivningsmæssige afgrænsning af specialundervisning er en barriere herfor, særligt i forhold til den kommunale styring og tildeling af ressourcer til specialundervisning.

²³³ Mager, Ursula m.fl. (2012). "Effects of Student Participation in Decision Making at School. A Systematic Review and Synthesis of Empirical Research".

²³⁴ Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review.*

²³⁵ Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller.*

²³⁶ Larsen, Maja Røn (2012): "Hverdagslivets anekdotiske betydning: Når børnelivet falder ud af helhedstænkningen".

Disse mellemformer kan give mulighed for, at elever med særlige behov kan træde ud af det store fællesskab i klassen i kortere eller længere tid for at få opfyldt deres mere individuelle behov for struktur og ro eller mere specifik faglig støtte.

En mere fleksibel organisering kan også betyde, at elever i specialklasser, delvist eller i bestemte sammenhænge, deltager i almenundervisningen. Ekspertgruppens eftersyn peger på, at der ikke tænkes nok i sådanne mere fleksible former, hvor eleverne er både i et special- og almenmiljø eller i et særligt tilpasset almenmiljø ved brug af holddannelse. Grænserne mellem almen- og specialundervisning trækkes nogle steder for stramt, og kommunerne og skolerne udnytter ikke alle steder de muligheder, der er for, at elever både kan deltage i en almen- og en specialklasse. Der peges i den forbindelse på, at særligt skoler med specialklasserækker har gode muligheder herfor²³⁷.

Der peges dog samtidig på, at gruppeordninger er af meget forskellig kvalitet. Der er eksempler på, at en for stor aldersspredning udfordrer fagligheden, og der nævnes eksempler på, at der mangler planer for fagundervisningen, at den ikke bliver koordineret med almenklassens fagundervisning, så eleverne kommer bagud i nogle af fagene, og at det meste af tiden går med dagligdags aktiviteter som for eksempel at gå på biblioteket eller gå rundt sammen med skolens pedel²³⁸.

²³⁷ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2013): *Specialklasser i folkeskolen – På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer*.

²³⁸ Niss, Nete Krogsgaard m.fl., SFI (2016): *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune*.

4.2 Styling

Af kommissoriet fremgår det, at ekspertgruppen skal belyse *styring og prioritering* af inklusionsindsatsen og kommunernes *ressourceanvendelse*, herunder hvordan skoler og kommuner etablerer understøttende tiltag for at imødekomme en bredere elevsammensætning og sikrer *gennemsigtighed* i forhold til disse indsatser.

Styringsudfordringer omfatter både det overordnede politiske niveau og de kommunale mål og strategier. Udfordringerne handler om rammesætning og organisering, og om hvordan kommunernes mål og strategier implementeres gennem styringskæden fra det overordnede politiske niveau gennem forvaltning til den enkelte skole og dens medarbejdere.

Ekspertgruppen ser de væsentligste udfordringer i forhold til styling som:

- Den politiske rammesætning (4.2.1)
- Styringskædens prioritering og ressourceanvendelse (4.2.2)
- Større gennemsigtighed (4.2.3)
- Styrkelse af den forebyggende indsats, herunder det tværgående samarbejde (4.2.4)

4.2.1 Den politiske rammesætning

I forhold til den overordnede politiske rammesætning og styling er det særligt blevet fremhævet, at ambitionen om inklusion er blevet for snævert knyttet til opnå et bestemt tal: 96 pct.-målsætningen. Det er blevet et spørgsmål om det konkrete mål for andelen af elever i almenundervisningen frem for målet om at styrke folkeskolens almene fællesskab til gavn for alle elever, samt frem for målene om at styrke alle børns faglighed og fastholde deres trivsel i omstillingsprocessen.

Fokuseringen på 96 pct.-målsætningen har taget fokus væk fra det indholdsmæssige skift i tilgangen, som en succesfuld omstilling til inklusion forudsætter. Fokus skal være på at skabe inkluderende fællesskaber med udgangspunkt i en større mangfoldighed. Der har manglet et gennemgående fokus på, at der er tale om en gennemgribende kulturforandring af folkeskolen, der blandt andet udfordrer en udbredt faglig forståelse af, hvad der er bedst for eleverne. Og en sådan kulturforandring, eller en ny tilgang til det at være en del af skolen, skal gennemsyre alle omkring skolen – fra forvaltningsniveau til elev.

En anden væsentlig udfordring i den centrale rammesætning og styling, som flere har peget på, er, at folkeskolereformen og andre nye politiske dagsordener samt implementeringen af nye arbejdstidsregler har overtruffet det inkluderende arbejde i både kommuner og skoler. De nye dagsordener og reformkrav har sammen med en stram økonomi udfordret kommunernes mulighed for at holde fast i de kommunale mål, strategier og prioriteringer forbundet med omstilling til øget inklusion. Hertil kommer, at de i højere grad har nødvendiggjort, at man på forvaltningsniveau og på skolelederniveau kan foretage tydelige prioriteringer og fastholde dem over tid. Netop de tydelige og vedholdende prioriteringer er afgørende i forbindelse med reformer og større forandringsprocesser²³⁹.

²³⁹ Desimore, Laura (2002): "How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?"; Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): *How leadership influences student learning*; Leithwood, Kenneth m.fl. (2008): "Linking Leadership to

Flere af de interviewede personer fra forskellige organisationer samt medlemmerne af referencegruppen har fremhævet, at de mange nationale målsætninger ofte betyder, at selve prioriteringen ender hos lærerne og pædagogerne, hvor der ikke er mulighed for at træffe strategiske valg og prioriteringer, og hvor man risikerer, at dette krydspres fører til stress, dårligere prioritering mv.²⁴⁰

Der har fra centralt hold været iværksat omfattende indsatser for at understøtte kommunernes omstilling til øget inklusion. Det peger særligt international forskning på, er vigtigt i reformprocesser²⁴¹. Fokus i samarbejdet med blandt andet det statslige korps af læringskonsulenter har været koncentreret om implementering af kommunernes mål og strategier, hvilket kommunerne har været tilfredse med. Det har dog også medført, at det i mindre grad har understøttet en praksisforandring på den enkelte skole og hos det enkelte lærer- og pædagogteam²⁴².

4.2.2 Klare mål og prioriteringer i styringskæden

En sammenhængende styringskæde – fra det kommunale niveau til skoleniveau – er afgørende for arbejdet med at skabe et succesfuldt inkluderende læringsmiljø.

Styring handler i høj grad om mål og strategier, organisering og implementering, og i sidste ende tildeling af eller adgang til ressourcer i forhold til konkrete indsatser og aktiviteter på den enkelte skole. Ekspertgruppen ser de væsentligste udfordringer som den overordnede politiske rammesætning, synlighed om styringskædens prioritering og ressourceanvendelse samt opfølgning herpå.

4.2.2.1 Kommuneniveau

På det kommunale niveau har ekspertgruppen identificeret udfordringer ved, at der ses en forskel mellem forvaltningens, skoleledernes og medarbejdernes oplevelse af omstillingen til øget inklusion. Tæt dialog mellem skole og forvaltning er et centralt element i at skabe en fælles forståelse for skolernes arbejde med at etablere et inkluderende læringsmiljø. Hertil kommer, at der mangler viden om, hvilke modeller der kan virke bedst i forhold til ressourcefordeling til fremme af et inkluderende læringsmiljø. Uanset metode er det dog afgørende, at der er en synliggørelse af indsatserne.

Dokumentationsprojektet viser, at der er stor forskel mellem hhv. forvaltningens og skoleledernes oplevelse af omstillingen til øget inklusion og det, som opleves af medarbejderne på skolerne²⁴³. Der har generelt været opbakning til omstillingen til inklusion i de kommunale forvaltninger, men opbakningen er lidt lavere på skolelederniveau og betydeligt lavere på lærerniveau.

Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy”; Mourshed, Mona m.fl. (2010): *How the worlds most improved school systems keep getting better*; OECD (2011): *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*.

²⁴⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁴¹ Desimore, Laura (2002): “How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?”; Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): *How leadership influences student learning*; Leithwood, Kenneth m.fl. (2008): “Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy”.

²⁴² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen om interview.

²⁴³ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

Der er generelt større opbakning blandt skolelederne end blandt lærerne til målsætningen om at øge andelen af elever i almenundervisningen. Mens 75 pct. af skolelederne er enige eller meget enige i målsætningen, gælder det kun for 13 pct. af lærerne. Stort set ingen skoleledere er uenige i målsætningen om at øge andelen af elever i den almindelige undervisning, mens hele 68 pct. af lærerne decideret er uenige eller meget uenige. Lærernes opbakning til inklusion er faldet fra 19 pct. til 14 pct. i 2014.

Denne forskel er også kommet frem i ekspertgruppens arbejde, hvor flere har fremhævet, at mange oplever et skel mellem kommunernes mål og den virkelighed, som lærerne og pædagogerne oplever²⁴⁴. Det er altså ikke nok med en kommunal målsætning, men det handler i høj grad om, hvordan denne målsætning virkeliggøres for alle niveauer.

Dette kan muligvis hænge sammen med, at forvaltningen nogle steder ikke opleves at være i tilstrækkelig tæt dialog med skolerne og mangler indsigt i skolernes stærke og svage punkter. Der efterspørges mere dialog mellem forvaltning og skoleledelser om skolernes udvikling for at fastholde fokus for eksempel i forhold til elevernes progression og etableringen af inkluderende læringsmiljøer²⁴⁵.

Det betyder også, at der er alt for stor forskel på, hvordan skolerne løser opgaverne inden for de enkelte kommuner. Hvis der ikke er skabt centrale, værdibaserede processer for arbejdet med styrkede inkluderende læringsmiljøer, og der mangler ledelsesmæssig interesse for, hvordan skolerne prioriterer og arbejder med for eksempel ressourcpersoner, teamsamarbejde og klasseledelse, bliver arbejdet med kvaliteten og styrkelsen af et inkluderende læringsmiljø tilfældigt og meget personafhængigt²⁴⁶.

Forvaltningens opfølgning på skolernes arbejde og resultater er af flere blevet fremhævet som et centralt element i etableringen af en succesfuld dialog mellem skole og forvaltning. Konkret bør forvaltningen understøtte og følge op på både ressourcer og opgaver, således at skolelederen støttes i det rammesættende arbejde og i de konkrete prioriteringer på skoleniveau²⁴⁷.

4.2.2.2 Skoleniveau

Skolens ledelsesmæssige fokus på kommunikation af skolens arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer er afgørende. Dette fokus omfatter både skolens leder, den øvrige ledelse og skolebestyrelsen. Ekspertgruppen finder, at der nogle steder mangler en ledelsesmæssig rammesætning af arbejdet, tæt dialog med skolens pædagogiske personale og prioritering af indsatsen.

Skolelederens retorik og italesættelse af inklusionsarbejdet fremhæves som afgørende. Fra flere sider er det blevet fremhævet, at mange skoler mangler en beskrivelse af inklusionsarbejdet både i forhold til en fælles forståelse af opgaven – altså hvad det vil sige at arbejde inkluderende – og i forhold til processen og de tiltag, der sættes i gang. I praksis betyder dette, at den fælles tilgang til arbejdet og en fælles kultur omkring det er fraværende.

²⁴⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁴⁵ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁴⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁴⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

Ifølge Epinions spørgeskemaundersøgelse har 60 procent af skolerne principper for, hvordan skolen arbejder for inklusion af elever i undervisningen, mens fire ud af ti skoleledere tilkendegiver, at det ikke er tilfældet på deres skole. Det ser ud til, at skoler med specialklasser har en lidt større tendens til at have principper.

Der er behov for et vedvarende fokus på, hvordan man som skole arbejder med inklusion for herved at sikre en fælles forståelse. Det er skoleledelsens opgave, at dette kommunikeres tydeligt til det pædagogiske personale, og at der er enighed og opbakning til opgaven, herunder valg af metoder, adgang til beredskab og positiv italesættelse. I denne sammenhæng skal skoleledelsen også være i stand til at udøve den pædagogiske ledelse over for de lærere og pædagoger, der føler sig afmægtige i forhold til opgaven, og til at kunne anvise løsninger og veje ud af denne frustration²⁴⁸.

Derudover viser Rambølls komparative undersøgelse, at der er grund til at være opmærksom på skoleledelsens kompetencer i forhold til inklusion og specialundervisning. I hvert fald ser opkvalificering blandt skoleledelsen ud til at være i større fokus i for eksempel Ontario, end det er tilfældet i Danmark²⁴⁹. Det er blevet fremhævet, at særlig pædagogisk viden blandt skoleledelsen skal sikres. Dette behøver dog ikke at være hos skolelederen, men kan være hos en pædagogisk leder eller afdelingsleder.

I den forbindelse er det også vigtigt med en fælles målsætning på skolen, der begrundes skolens pædagogiske valg og prioriteringer. Det er ekspertgruppens opfattelse, at der mange steder mangler prioritering af de inkluderende læringsmiljøer og styrkelse af almenundervisningen, og at den manglende prioritering har direkte konsekvenser for medarbejdernes mulighed for at agere²⁵⁰. Det understøtter en følelse af afmagt blandt lærere og pædagoger. Der er en efterspørgsel efter, at skoleledelsen prioriterer i de mange krav og forventninger, der lægges ned over lærerne fra både stat, kommune, forældre mv., og at den tager ansvaret for og skaber rummet til, at medarbejderne kan gennemføre de opgaver, der så prioriteres.

4.2.3 Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer

Dokumentationsprojektet peger på, at prioriteringerne på den enkelte skole er blevet mindre gennemsikkelige for både medarbejdere og forældre. Der er ikke indsigt i, hvilke ressourcer der er til rådighed til inklusionsopgaverne eller den ledelsesmæssige prioritering. Det er således ikke tydeligt, hvilke indsatser der iværksættes for at understøtte elever med særlige behov²⁵¹. Både skolens medarbejdere og forældre oplever manglende gennemsigtighed i forhold til prioriteringen af ressourcer til inklusion. Der savnes viden om modeller, som kan inspirere til en god ressourceprioritering og -opfølgning af en mere forebyggende karakter.

KL har i deres rundspørge i oktober 2015 spurgt, hvordan der følges op på, om de frigjorte ressourcer fra specialtilbud bruges på inklusionsfremmende foranstaltninger. Hertil svarer cirka 57 pct. af kommunerne, at det er op til den enkelte skole at prioritere, hvordan ressourcerne, der er frigjort ved

²⁴⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁴⁹ Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*

²⁵⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁵¹ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

inklusion, bliver anvendt. Cirka 18 pct. svarer, at forvaltningen drøfter, hvordan de kan anvendes, mens cirka 12 pct. svarer, at det er forvaltningen, der beslutter, hvordan de frigjorte ressourcer skal anvendes.

En ny spørgeskemaundersøgelse blandt skolecheferne viser, at der er stor variation i, hvordan kommunerne styrer skolernes budgetter, herunder også i forhold til specialundervisning. Men der foreligger ikke undersøgelser af, hvilke modeller der har betydning for styrkelse af almenundervisningen og støtte til elever med særlige behov. Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at der er en signifikant sammenhæng imellem, hvorvidt skolelederen vurderer, at elever med særlige behov får den hjælp, de har behov for, og hvorvidt lederen selv kan etablere støttetilbud til elever med særlige behov på skolen²⁵².

Den enkelte kommunes budgettering afhænger af en lang række faktorer, som for eksempel de fastlagte henholdsvis inklusions- og eksklusionstakster og de lokalt fastlagte procedurer for visitation. Det betyder, at det kan være begrænset, hvad kommunerne kan hente af inspiration hos hinanden i forhold til en bedre styring af for eksempel udgifter til inklusion og specialpædagogiske tiltag²⁵³.

En anden udfordring i relation til den økonomiske styring drejer sig om, at det nogle steder er den samme enhed, der vurderer barnets behov rent fagligt, som også skal prioritere og fordele de økonomiske midler. Dette fremhæves af nogle som et problem, idet det kan sætte fagligheden under pres²⁵⁴.

Mange interessenter har endvidere fremhævet, at de økonomiske midler bør følge det enkelte barn. Andre argumenterer derimod for, at det er afgørende, at ressourcerne følger opgaven²⁵⁵.

Ekspertgruppen har i sit arbejde måttet erkende, at et fokus på det bredere elevoptag, hvor elever med særlige behov ikke nødvendigvis identificeres, men deres behov imødekommes i et inkluderende læringsmiljø, betyder, at midlerne ikke kan følge barnet. Det stiller imidlertid endnu større krav til, at de indsatser, skolerne gør for at styrke læringsmiljøerne, skal synliggøres endnu tydeligere for alle parter i kommuner og skoler.

Det kan også være en udfordring, at ressourcerne ofte tildeles på baggrund af identificerede problemer og derfor også trækkes tilbage, når det går godt. Dette kan lede til, at skoleledere mv. fastholder fokus på problemet ud fra det rationale at fastholde midlerne²⁵⁶. Der er derfor behov for en gensidig tillid mellem skole og forvaltning, der sikrer, at skolens ledelse kan returnere de midler, som de ikke længere har behov for med en sikkerhed om, at de vil få støtte igen, når en ny udfordring viser sig.

Der peges også på, at den økonomiske styring af de ressourcer, der skal sikre inkluderende læringsmiljøer, er en udfordring for mange skoleledere. Mange skoler er udfordret af de generelle besparelser på skoleområdet. Dette er et grundvilkår, men det giver en række udfordringer. Mange skoleledere står i et krydspres, idet den økonomiske situation kræver effektiviseringer og tydelige

²⁵² Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

²⁵³ Epinion (2014): *Inklusionsfremmende styringsmodeller*.

²⁵⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁵⁵ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁵⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

økonomiske prioriteringer, samtidig med at der er behov for at kanalisere de nødvendige ressourcer til klasser og årgange, der er udfordrede, i forhold til at sikre inkluderende læringsmiljøer²⁵⁷.

Det er af flere af de interviewede organisationer og af medlemmer fra referencegruppen blevet fremhævet, at der ofte bliver brugt mange ressourcer på brandslukning og indgribende akutte indsatser. Eksempelvis kan vikardækning være en udgift, der trækker midlerne fra kerneopgaverne.

Der savnes i denne sammenhæng modeller for ressourcprioritering og -opfølgning af en mere forebyggende karakter. Det er blevet fremhævet, at der er behov for en meget tæt og løbende opfølgning på udfordringerne i de enkelte teams og i de enkelte klasser. Eksempler herpå kan være, at der ugentlig eller hver 14. dag følges op på situationerne i skolens klasser, og at ressourcerne allokeres ud fra en vurdering af aktuelt behov. Dette kræver en nærværende og synlig ledelse, der har indsigt i de udfordringer, som de enkelte klasser står overfor.

Sideløbende med denne udvikling oplever flere forældre, at deres barn ikke får den støtte, som barnet har behov for. Derfor kan det opfattes som et problem, at det ikke er muligt at identificere, om midlerne fra det tidligere specialtilbud er fulgt med. Hertil kommer, at det flere gange i ekspertgruppens arbejde er blevet fremhævet, at det er en udfordring at få synliggjort, hvordan skolen understøtter elever med særlige behov og inkluderende læringsmiljøer. Helt konkret er der behov for en tydeliggørelse af, hvordan ressourcerne bruges for eksempel til holddannelse, to-voksenordninger, inddragelse af ressourcecenter m.m.

4.2.3.1 Visitationsprocesser

I ekspertgruppens arbejde er der blevet identificeret en række udfordringer i forbindelse med visitationsprocesserne i forhold til henvisning til specialundervisning inden for skolens rammer eller i en specialskole eller specialklasse på en anden skole. Dette drejer sig blandt andet om, at skolelederne med det betydeligt større ansvar, som de har fået i visitationsprocessen, som følge af omstillingen til øget inklusion ikke altid er blevet klædt på til det medfølgende juridiske ansvar. Hertil kommer, at behovet for mere dialogbaserede visitationsprocesser er blevet fremhævet.

Dokumentationsprojektet viser, at skoleledernes indflydelse på visitationsprocessen er steget markant i perioden fra 2013 til 2015, idet ansvaret for brugen af ressourcer og indsatser i forhold til elever med særlige behov i vidt omfang er blevet decentraliseret til skolelederen som en konsekvens af de økonomiske incitamentsstrukturer. Det ser ud til at have haft væsentlig betydning for at øge inklusionsgraden²⁵⁸. Visitationsprocessen har dog også betydet usikkerhed og manglende gennemsigtighed i forhold til, hvad det er for indsatser der iværksættes for at skabe inkluderende læringsmiljøer på den enkelte skole og i den enkelte klasse, og hvordan det imødekommer elevernes forskellige behov.

De ændrede visitationsprocesser, der blandt andet er en konsekvens af den ændrede afgrænsning af specialundervisning i 2012, betyder, at der er behov for øget opmærksomhed på, hvornår skolelederen

²⁵⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁵⁸ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

træffer en afgørelse, og om hvad afgørelsen vedrører. Hvis det er en afgørelse om specialundervisning, skal der gives klagevejledning, og forældrene kan have krav på en skriftlig begrundelse, hvis der er tale om en afgørelse om for eksempel supplerende undervisning, der ikke giver forældrene fuldt medhold. Det er dog uklart, om der er blevet orienteret nok om skolelederens juridiske ansvar, herunder ansvaret for klagevejledning mv. I den forbindelse fremgår det af Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015, at der foreligger sagsbehandlingsfejl i 78 pct. af de sager, de behandler.

Et element, der er blevet fremhævet i ekspertgruppens arbejde, er et behov for mere dialogbaserede visiterende praksisser. Dette skal forstås sådan, at de aktører (for eksempel lærere, pædagoger eller PPR), som sikrer gennemførelsen af indsatsen, også inddrages i visitationen, så alle kan arbejde ud fra en fælles forståelse. Hvis lærere og pædagoger ikke inddrages tæt i visitationsprocessen, er der en risiko for, at deres viden om eleven ikke medtages, ligesom de ikke nødvendigvis får en forståelse af baggrunden for den valgte indsats. Dette vil give en helt anden mulighed for fælles ejerskab og dermed mulighed for at gøre status over refleksioner og beslutninger, der træffes.

Flere af de interviewede samt referencegruppen efterlyser faglige spidskompetencer i forbindelse med anvendelsen af ressourcerne til inklusionstiltag og specialundervisning, ligesom flere har efterspurgt en måde at sætte sig ud over kassetænkning med enten et segregeret tilbud eller et alment tilbud, der kan understøtte mere fleksible former for tilbud og dialogbaserede visitationsprocesser.

4.2.3.2 Pædagogisk psykologisk rådgivning

Ekspertgruppen har identificeret en række styringsudfordringer i forhold til PPR. De væsentligste angår rammerne for PPR's arbejde både i forhold til fastlæggelse af kerneopgaver og muligheden for at løse dem, herunder PPR's kompetencer og vilkår for samarbejde med skolen og dens medarbejdere. Derudover er der grund til at se på, hvordan medarbejdernes kompetencer til at varetage konsultative opgaver fastholdes, ligesom PPR i mange kommuner ikke arbejder ret konsultativt.

Efter folkeskolelovgivningen er PPR's kerneopgave at rådgive i forbindelse med henvisning af elever til specialundervisning. Det indgår imidlertid som en central del af omstillingen til øget inklusion, at PPR i højere grad skal rådgive skolerne og give sparring og supervision til lærere og pædagoger i forhold til styrkelse af almenundervisningen og de inkluderende læringsmiljøer.

Rammerne for den pædagogiske psykologiske rådgivning er væsentligt ændret ved den nye afgrænsning af specialundervisning, og det har siden 2010 været en væsentlig målsætning for både staten og kommunerne at styrke PPR's konsultative rådgivning.

Endelig er der meget store kommunale forskelle på PPR. For eksempel viser en spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere, at det er meget forskelligt, hvor meget de konsultative opgaver fylder fra kommune til kommune. I cirka 30 pct. af kommunerne fylder de mindre end 30 pct. af opgaverne, mens de i 60 pct. af kommunerne fylder 30-59 pct. af opgaverne. Endelig er der cirka 10 pct. af kommunerne, hvori de fylder mere end 60 pct. af opgaverne. Lidt af det samme billede ses i forhold til, hvor meget udredning fylder i de enkelte kommuner, mens opgaver i forbindelse med forebyggende, foregribende og indgribende opgaver fylder forholdsvis lidt i alle kommuner. Det er altså

særligt forholdet mellem udredning og konsultative opgaver, der er meget forskellige kommunerne imellem²⁵⁹.

4.2.4 Tværgående samarbejde

Ekspertgruppen finder, at kommunerne ikke har et tilstrækkeligt velfungerende samarbejde på tværs af kommunens forvaltninger. Samarbejdet mellem særligt social- og børne- og ungeforvaltningen opleves mange steder som en udfordring. Udfordringer ses blandt andet i forhold til den forebyggende og foregribende indsats. Hvis den forebyggende indsats skal styrkes, betyder det også en omfattende omprioritering af ressourcer.

Kommunerne er ofte organiserede med adskilte forvaltninger på børne- og ungeområdet (skole- og socialområde), hvilket kan være en udfordring i forhold til den grundlæggende styring. Det kan for eksempel gøre det vanskeligt at skabe den fornødne fleksibilitet mellem forvaltningerne og at afklare rollefordelingen forvaltningerne imellem. Ekspertgruppen er i sit arbejde flere gange stødt på betegnelsen ”søjle-tænkning” i denne sammenhæng²⁶⁰. I forlængelse heraf har diskussionerne i referencegruppen peget på, at der ofte ikke er kommunale strategier i forhold til de tungeste og vigtigste sager på tværs af folkeskole-, dagtilbuds- og servicelov. Dette er med til at skabe for meget paralleltænkning og modstridende tiltag mellem forvaltningerne.

Der er endvidere blevet peget på, at der er mange ressourcer samlet set, men at der savnes viden om, hvordan kommunerne kan skabe mere tværgående løsninger på tværs af enheder og inddrage ressourcer i for eksempel boligområder og i forældregrupper.

Der peges generelt på et potentiale ved at lade kommunale ressourcepersoner være tættere på skolens praksis med henblik på at få indblik i og tage udgangspunkt i skolens praksis, herunder både i forhold til læringsmiljø og det enkelte barn. Hovedparten af skolerne har etableret et ressourceteam eller -center på skolen, der udgør en central gruppe for rådgivning og vejledning om elever med særlige behov. En af de medarbejdergrupper, der sjældnere indgår i ressourceteamet, er socialrådgivere, der indgår i 37 pct. af skolernes ressourceteams, der er etableret på 88 pct. af skolerne. En sådan fremskudt socialrådgiver kan benyttes til sparring i situationer, hvor der endnu ikke er en social sag, men blot en bekymring eller en tvivl om, hvorvidt der skal foretages en underretning. Generelt udtrykker såvel lærere som skoleledere på skolerne, at det er en meget stor fordel, at det er den samme socialrådgiver, der kommer på skolen, fordi det giver arbejdsro og ”rykker noget”²⁶¹.

Specifikt i forhold til børn, der har særlige behov i form af alvorlige psykiske problemer som følge af familieproblematikker, peges der på, at der mangler en ramme for, at børnene og deres familier bliver tilbudt familiebehandling. Dette vil mange steder kræve et tættere samarbejde mellem skole- og socialområdet.

²⁵⁹ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

²⁶⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁶¹ Pedersen, Hanne Søndergå m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

4.3 Kompetencer

Af kommissoriet fremgår det, at ekspertgruppen skal belyse *viden og kompetencer*, herunder hvordan den viden, som *særlige vidensmiljøer*, PPR og *skolerne* selv er i besiddelse af, kan bringes bedre i anvendelse på de enkelte skoler og i kommunerne.

Udfordringerne i forhold til kompetencer omfatter både den enkelte lærers og pædagogs oplevelse af egne kompetencer og adgangen til viden og kompetencer hos andre ressourcepersoner og PPR.

Udfordringerne inddrager derfor hele skolens struktur og organisering, herunder ressourcefordeling og vidensopbygning- og formidling samt betingelserne for vidensdeling.

Ekspertgruppen ser de væsentligste udfordringer knyttet til kompetence som:

- Læreres og pædagogers praksisnære kompetencer (4.3.1)
- Teamsamarbejdet (4.3.2)
- Kompetencer i forhold til forebyggende indsatser, når det gælder konflikter og problematisk adfærd (4.3.3)
- Rammerne for PPR og andre ressourcepersoner (4.3.4)

4.3.1 Medarbejdernes kompetencer

Der er blandt særligt lærerne en udbredt oplevelse af at mangle de fornødne praksisnære kompetencer og redskaber. Det er endvidere en væsentlig udfordring, at både eksisterende og ny viden ikke er kendt og omsættes i praksis. Ekspertgruppens eftersyn efterlader et indtryk af en vis afmagt hos lærere og pædagoger i forhold til indsatsen for elever med særlige behov.

Den kvantitative beskrivelse af støtte til elever med særlige behov i almenklasser i udskolingen (7.-9. klasse), gennemført af SFI for Eftersynet af inklusion, viser, at 27 pct. af lærerne i høj grad oplever at have kompetencerne til at imødekomme elevernes særlige behov. 58 pct. af lærerne angiver, at de har kompetencerne, men dog i mindre grad. 14 pct. af lærerne tilkendegiver, at de ikke har kompetencerne.

I de 14 pct. af tilfældene, hvor lærerne svarer, at de ikke har kompetencerne, siger de i 33 pct. af tilfældene, at det handler om manglende viden om generelle indlæringsvanskeligheder. I cirka 26 pct. af tilfældene handler det om manglende viden om ordblindhed. I cirka 24 pct. af tilfældene angiver læreren specifik viden om lærer/elev-relationer, og i 20 pct. af tilfældene efterspørger læreren specifik viden om undervisningsdifferentiering.

For elever med ADHD/ADD som begrundelse for støtte i almenundervisningen svarer 24 pct. af klasselærerne, at de i høj grad har kompetencer til at imødekomme elevens særlige behov. 53 pct. mener, at de i mindre grad har kompetencerne, og de resterende 24 pct. svarer, at de ikke har kompetencerne.

I ekspertgruppens arbejde er det endvidere blevet fremhævet, at eksisterende og ny viden ikke bruges i praksis, selvom der i dag på en række områder er viden om, hvordan og hvornår viden med fordel kan inddrages i praksis. Flere har peget på behovet for, at forskning bliver mere praksisorienteret eller henvender sig til anvendelse i praksis. Helt konkret skal viden omsættes og oversættes, og der skal være fokus på, at viden også skabes og omhandler skolens processer.

I forhold til lærernes kompetencer peges der særligt på, at lærerne er udfordrede af ikke at have fået en tilstrækkelig praksisnær kompetenceudvikling, og at det kræver tid og gode rammer at omsætte til ny viden i praksis²⁶². Der peges på, at det er en udfordring, at lærerne hovedsagelig er uddannede til klasseundervisning, og at en bredere elevsammensætning kræver et større fokus på elevernes individuelle behov og forudsætninger.

Kompetencer til at skabe gode relationer til eleverne, struktur og klasseledelse, og evne til at se elevernes potentialer, er helt centrale for en god undervisning²⁶³, og der efterspørges værktøjer til analyse af, hvilke udfordringer elever og klassen som helhed har.

Derudover efterspørges det, at lærer- og pædagoguddannelserne i højere grad klæder lærere og pædagoger på i forhold til inklusion og viden om elever i vanskelige læringssituationer. Det skal her bemærkes, at det var et selvstændigt prioriteringspunkt ved den seneste reform af læreruddannelsen, at den bedre skulle forberede nyuddannede lærere til inklusion²⁶⁴. Inklusion er en del af skolefritidsspecialiseringen i den nye pædagoguddannelse²⁶⁵. Der peges imidlertid på, at det i dag fortsat er de almene kompetencer for lærere og pædagoger, som prioriteres på grunduddannelserne, samt at lærernes specialpædagogiske kompetencer skal sættes bedre i spil.

Dokumentationsprojektet viser, at der i forhold til kompetenceudvikling i høj grad er tale om top-down-beslutninger, og at kompetenceudvikling ikke altid går på de aspekter, som lærerne oplever, at de har behov for i det daglige arbejde. Flere undersøgelser har de senere år vist, at et flertal af lærerne oplever, at de mangler kompetencer i forhold til at undervise elever med særlige behov, og de efterspørger mere efteruddannelse inden for netop dette område²⁶⁶. Dette ses generelt i mange lande, der deltager i TALIS-undersøgelsen, men efterspørgslen blandt danske lærere er større end i mange andre lande²⁶⁷.

En stor del af lærerne tilkendegiver, at elever med særlige behov er en udfordring for gennemførelsen af undervisningen og for lærernes kompetencer til at gennemføre undervisningen. Lærerne tilkendegiver endvidere, at de oplever, at der ofte kan være flere elever med særlige behov i undervisningen, og at oplevelsen er, at der er betydeligt flere elever med særlige behov end de elever, der er kommet til i den almindelige undervisning efter aftalerne om omstilling til øget inklusion i folkeskolen²⁶⁸.

4.3.2 Teamsamarbejde

I ekspertgruppens arbejde er teamsamarbejdet et tilbagevendende tema. Faglig, professionel sparring bliver generelt udpeget som en væsentlig forudsætning for kvalitetsudvikling af undervisningen og styrkelse af en kontekst- og helhedsorienteret

²⁶² Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg.*

²⁶³ Timperley, Helen m.fl. (2007): *Teacher Professional Learning and Development*; Nordenbo, Sven Erik m.fl. (2008): *Lærerkompetencer og elevers læring i barnehage og skole.*

²⁶⁴ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016): *Reform af læreruddannelsen.*

²⁶⁵ Lovforslag L 17 (02/10-2013): *Forslag til lov om ændring af lov om professionsbøjskoler for videregående uddannelser og lov om Danmarks Evalueringsinstitut og om ophævelse af lov om uddannelsen til professionsbachelor som pædagog.*

²⁶⁶ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

²⁶⁷ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD's lærer- og lederundersøgelse.*

²⁶⁸ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

forståelse og løsningsstilgang. Det er blevet fremhævet, at teamsamarbejdet ikke bruges tilstrækkeligt til at styrke den faglige sparring og en mere konsekvent og ensartet løsningsstilgang på skolerne. Lærere og pædagoger oplever at stå alene med udfordringerne og kan føle sig følelsesmæssigt ramt af elevers udadreagerende adfærd.

I forskningslitteraturen peger flere internationale undersøgelser på, at teamsamarbejdet kan styrke undervisningen og læringsmiljøet, herunder i forhold til inklusion af elever med særlige behov. Forskningsresultater viser, at det særligt kan styrke undervisningen, når der er tæt samarbejde om de konkrete udfordringer, der er i undervisningen. Man peger endvidere på, at der typisk først opnås resultater efter længere tids teamsamarbejde²⁶⁹.

Der er imidlertid også undersøgelser, der viser, at lærere og pædagoger mangler grundkompetencer i teamsamarbejde, og at teamsamarbejdet ikke er udviklet tilstrækkeligt²⁷⁰. Ekspertgruppen finder, at der er uudnyttede muligheder i forhold til at skabe ejerskab og finde løsningsmuligheder på de konkrete udfordringer. Det kræver ledelsesmæssig understøttelse at få teams sammensat og give teamsamarbejdet legitimitet. Dokumentationsprojektet peger på, at teamsamarbejde er af afgørende betydning for inklusionsprocessen. Det gælder både samarbejder i ledelser og lærerteam og i det tværprofessionelle samarbejde²⁷¹.

Faglig, professionel sparring bliver generelt udpeget som en væsentlig forudsætning for kvalitetsudvikling af undervisningen, og det gælder også i forhold til inklusionsopgaven. Blandt andet viser undersøgelser, at observationer af undervisning med elever med særlige behov sammen med sparring kan styrke elevernes læseresultater²⁷². Derudover peger en række undersøgelser af større forandringsprocesser og reformer på, at netværk og andre former for sparring understøtter forandringerens succes. Teamsamarbejdet ses også som en væsentligt beskyttende faktor i forhold til lærere og pædagogers oplevelse af afmagt.

Ekspertgruppen ser det derfor som en udfordring, at flere peger på, at teamsamarbejdet ikke er en systematisk del af det inkluderende arbejde på skolerne.

David Mitchell udpeger teambaseret kollaborativ undervisning, hvor lærere (pædagogiske medarbejdere) sammen planlægger og evaluerer undervisningen, som et element, der kan styrke undervisningen, herunder også i relation til inklusion²⁷³. En dansk forskningskortlægning fra Dansk Clearinghouse giver ligeledes eksempler på internationale studier, der viser, at styrket teamsamarbejde kan øge elevernes læring og trivsel²⁷⁴.

En SFI-undersøgelse af undervisningen i danske skoler viser, at der er sammenhæng mellem antallet af teamformer på skolen, og i særlig grad klasseteams, og elevernes afgangsprøvekarakterer. Det bør dog

²⁶⁹ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*; Hattie, John (2008): *Visible learning*; Winter, Søren m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*.

²⁷⁰ Tingleff, Lise (1999): *Faglig og pædagogisk udvikling med lærerteamet som omdrejningspunkt 3: kundskaber og færdigheder*.

²⁷¹ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

²⁷² Andersen, Simon Calmar m.fl. (2014): *Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*.

²⁷³ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

²⁷⁴ Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

bemærkes, at sammenhængen kun findes på skoler, der har arbejdet med klasseteams i mere end seks år²⁷⁵.

TALIS-undersøgelsen viser, at danske lærere i sammenligning med lærere i andre lande i mindre omfang samarbejder med kollegaer om evaluering, herunder evaluering af progression, og at danske lærere sjældent diskuterer læring og progression med kollegaerne²⁷⁶. En ny evaluering fra SFI i forbindelse med evaluerings- og følgeforskningsprogrammet til folkeskolereformen viser desuden, at der er sket forandringer de seneste år, herunder særligt efter folkeskolereformen, således at lærerne deltager i færre teams, men at de generelt samarbejder mere med de øvrige lærere. Til gengæld opleves der i særlig grad udfordringer i forhold til samarbejdet mellem lærere og pædagoger efter reformen, hvor pædagogerne har fået en større rolle i skoledagen²⁷⁷.

I ekspertgruppens arbejde er det blevet fremhævet, at ledelsen på skolerne i for beskedent omfang fungerer som pædagogiske ledere for teams og fagteams, og at det er svært at finde tid til teamorganisering. Det er også blevet fremhævet, at det kan være svært at få den fælles faglige sparring til at fungere²⁷⁸.

4.3.3 Forebyggelse af problematisk adfærd samt udad- og indadreagerende adfærd

I ekspertgruppens arbejde er en række udfordringer i forhold til forebyggende arbejde versus den indgribende indsats blevet fremhævet. Det drejer sig blandt andet om, at håndteringen af udadreagerende adfærd fylder meget i skolen, og at alt for mange ressourcer bruges på "brandslukning". Der mangler de fornødne kontekst- og helhedsorienterede tiltag, herunder styrkelse af struktur og overblik. Lærere og pædagoger skal have alternativer til konsekvenspædagogik og rustes til at kunne identificere konfliktudløsende elementer i elevernes miljø. Hertil kommer, at der skal være et særligt blik for visse elevgrupper.

Dokumentationsprojektet viser blandt andet, at elever med udadreagerende adfærd fylder meget i skolen, og at mange ressourcer bruges på "brandslukning". Det er fra flere sider i ekspertgruppens arbejde blevet fremhævet, at et sådant behov for akut reaktion tager fokus og ressourcer væk fra det forebyggende arbejde og fra arbejdet med elever, der reagerer mere indadvendt. Der kan være en tendens til, at der først bliver reageret, når noget er gået galt. Elevernes udadreagerende adfærd kan også skyldes forhold uden for skolen, men det er lærerne og pædagogerne, der mødes med reaktionerne. Det er en udfordring at kunne give det pædagogiske personale det fornødne overskud til at handle hensigtsmæssigt²⁷⁹.

Tilgangen til børnegruppen og i særdeleshed elever med særlige behov fremhæves igen og igen som afgørende. Der er for ekspertgruppen blevet peget på, at en disciplinær løsningstilgang med konsekvenspædagogik og regulær skæld ud øger risikoen for problematisk udadreagerende adfærd hos elever med for eksempel autisme eller ADHD. Samtidig peger forskningsresultater på, at skolens ledelse

²⁷⁵ Winter, Søren C. m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*.

²⁷⁶ OECD (2013): TALIS (Teaching and Learning International Survey).

²⁷⁷ Kjer, Mikkel Giver m.fl. (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år*.

²⁷⁸ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁷⁹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

har et ansvar for at sikre en positiv adfærdsstøtte og for at igangsætte initiativer, der konkret understøtter, at eleverne med adfærdsproblemer hjælpes til en bedre adfærd. Skolens ledelse har således en vigtig rolle i forhold til, at der er en god støttende adfærdskultur på skolen. Det er afgørende, at lærere og pædagoger har de nødvendige kompetencer, redskaber og metoder til at søge alternative og mere inkluderende løsninger på konflikter og problematisk adfærd. Det fremhæves som en gennemgående udfordring, at der mangler viden og handlekompetencer i den pædagogiske praksis i forhold til at skabe et undervisningsmiljø, der støtter eleverne i at finde sig til rette og indgå positivt i fællesskaber med andre.

4.3.4 Pædagogisk psykologisk rådgivnings kompetencer og viden

Ekspertgruppen har udover de mere styringsmæssige udfordringer i forhold til PPR identificeret en række udfordringer i forhold til PPR's kompetencer og rolle som ressourcepersoner i forhold til at styrke almenundervisningen, skolens fællesskab og indsatsen for elever i vanskelige læringsituationer.

Kommunernes pædagogiske psykologiske rådgivning (PPR) har spillet en central rolle i omstillingen til øget inklusion og indgår både som et led i styringskæden, jf. ovenfor, og som væsentlige ressourcepersoner i forhold til lærere og pædagoger.

Der er i forbindelse med møderne i referencegruppen blevet sat spørgsmål ved, om PPR har den viden og de kompetencer, der skal til for at understøtte arbejdet med et inkluderende læringsmiljø. En af kommentarer har været, at det ofte er for personafhængigt. Der er brug for en bred vifte af specifikke kompetencer. Endvidere har flere fremhævet, at PPR mangler den didaktiske kompetence.

Der er i ekspertgruppens arbejde blevet peget på, at den nye afgrænsning af specialundervisning har betydet, at PPR ikke i samme grad møder elever, der har mindre støttebehov, da der ikke længere skal tages stilling til specialpædagogisk støtte under ni ugentlige timer.

Derudover er der blevet rejst en bekymring for, om PPR alle steder har den nødvendige faglige indsigt og de nødvendige kompetencer til at løse de konsultative opgaver. Der peges meget i retning af, at det er en fordel, hvis medarbejderne selv har været en del af skolens hverdag, samt på, at der mangler en uddannelse/ efteruddannelse, der giver indblik i folkeskolens praksis, herunder pædagogisk og didaktisk praksis, hvor mange af de medarbejdere, der er i PPR, tidligere blev uddannet.

En spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere viser, at PPR i de fleste kommuner er domineret af medarbejdere med kandidat- eller masteruddannelser uden en lærer- eller pædagogbaggrund. I 25 pct. af kommunerne udgør denne gruppe mere end halvdelen af medarbejderne, mens denne gruppe udgør 30-49 pct. i cirka 45 pct. af kommunerne. Til sammenligning er der mindre end 20 pct. med en master- eller kandidatuddannelse, men hvor medarbejderen har en lærer- eller pædagogbaggrund i lidt mere end halvdelen af kommunerne. I cirka en fjerdedel af kommunerne er der mellem 20 og 29 pct. af medarbejderne med denne baggrund, mens der er flere i de øvrige kommuner.

Endelig er der identificeret en udfordring i forhold til, at PPR nogle gange ikke har et tilstrækkeligt kendskab til de konkrete udfordringer, som skolen står med, herunder i de konkrete tilfælde, hvor en elev er i vanskeligheder. Der peges blandt andet i KORA's undersøgelse af 16 skolers arbejde med

inklusion på, at PPR i nogle tilfælde kommer til at anbefale støtteindsatser, som allerede er afprøvet. Der peges i samme undersøgelse på, at flere kommuner har gode erfaringer med, at der skabes en fast kontakt mellem PPR og skolen²⁸⁰.

En spørgeskemaundersøgelse blandt PPR-ledere viser, at de fleste PPR er organiseret således, at PPR-medarbejderne er tilknyttet bestemte skoler. Kun i cirka 6 pct. af kommunerne er det ikke tilfældet. Dette peger på, at der i langt de fleste kommuner er opmærksomhed på, at kendskabet til skolerne har stor betydning. Spørgsmålet er imidlertid, om PPR's kendskab er tilstrækkeligt indgående til, at de kender til skolernes praksis. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt skolelederne, så har 88 pct. etableret et fast ressourcecenter eller ressourcecenter på skolen, hvoraf 66 pct. tilkendegiver, at der er en psykolog eller PPR-medarbejder fast tilknyttet ressourcecenteret²⁸¹. Dette giver anledning til usikkerhed om, hvorvidt PPR har et tilstrækkeligt indgående kendskab til skolernes konkrete arbejde i forhold til elever i vanskelige læringssituationer på cirka 4 ud af 10 skoler.

Dokumentationsprojektets data peger på, at den konsultative tilgang i PPR har været værdifuld i inklusionsprocessen, men det kræver PPR-medarbejdere med didaktiske kompetencer. Flere kommuner anvender betydelige ressourcer hertil²⁸².

Det vurderes endvidere, at den konsultative tilgang har haft væsentlig positiv betydning, da den medfører, at PPR-medarbejdere er fysisk tilstede på skolerne, og at den pædagogiske psykologiske vurdering ikke er den primære ydelse, men at man i stedet arbejder rådgivende og vejledende i forhold til skolerne²⁸³.

Det er en udfordring, at PPR er organiseret omkring arbejdet med pædagogisk psykologisk vurdering (PPV), at der ikke er den fornødne systematik i forhold til, hvornår der bør udarbejdes en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV). Spørgsmålet om PPV er dilemmafyldt. På den ene side fremhæves det som en udfordring, at der fortsat er en kultur, hvor det er "fejl og mangler" ved eleven, som udløser ressourcer, og at forældrene har krav på en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV), der beskriver barnets fejl og mangler.

På den anden side bliver en manglende udredning fremhævet som en væsentlig hindring for, at nogle elever får den rette støtte, for eksempel hvor det er nødvendigt nærmere at afklare, hvad der er årsag til elevens omfattende indlæringsvanskeligheder. Her kan den rette støtte være helt afhængig af, om det skyldes en psykisk lidelse eller en kognitiv funktionsnedsættelse. Der peges på, at mange elever bliver misforstået, hvis de er sprogligt velfungerende, da det kan skjule væsentlige faglige vanskeligheder.

Der er specifikt peget på, at der ikke foreligger de fornødne vurderinger i forbindelse med klagesager til Klagenævnet for Specialundervisning, eller at der ligger ældre og ikke-aktuelle udredninger til grund for afgørelser om specialundervisning²⁸⁴.

²⁸⁰ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner.*

²⁸¹ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion.*

²⁸² Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

²⁸³ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015.*

²⁸⁴ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

Samtidig peges på, at PPR's udredning ikke i alle tilfælde fokuserer tilstrækkeligt på elevens ressourcer, muligheder og løsninger, og at udredningen og PPR's rådgivning i højere grad skal handle om sammenhænge og udviklingspotentialer²⁸⁵.

Det er blevet fremhævet, at det er en barriere, at viden i børne- og ungdomspsykiatrien ikke i tilstrækkelig grad kommer ind i samarbejdet med blandt andet PPR. Det er viden om betydningen af udredninger og bestemte diagnoser, der ikke i tilstrækkelig grad bliver omsat til, hvordan elevernes behov kan imødekommes i undervisningen. Der peges på, at det ofte kan imødekommes ved enkelte ændringer i skolen, og der peges på, at den manglende dialog kan føre til fastlåste positioner og modvirke, at der findes de fornødne løsninger²⁸⁶.

4.3.5 Ressourcepersoner

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer i forhold til, hvilke grundlæggende kompetencer og hvilken viden, der er tilstede i lærer- og pædagogteamet, og hvilke kompetencer og hvilken viden der skal hentes hos resourcepersoner. Der mangler klarhed over, hvornår beredskabet bør være lokalt, kommunalt eller centralt, og der mangler beskrivelser af resourcepersonernes opgaver og deres mandat og råderum.

I ekspertgruppens arbejde er det blevet fremhævet, at der skal stilles krav om, at de fornødne ressourcer til faglig sparring og kompetenceudvikling er til stede, og at lærere og pædagoger ved, hvilke ressourcer de kan trække på for at sikre, at alle elever har den fornødne støtte til faglig progression og trivsel.

Flere har givet udtryk for, at det er uklart, hvilken viden (hvilket beredskab) den enkelte lærer/pædagog og skole skal have, herunder hvem der har ansvaret for at sikre et beredskab til at løse "almindelige skoleopgaver", og hvornår der skal hentes viden uden for skolen, og i så fald hvor, den skal hentes²⁸⁷.

I forhold til skolens resourcepersoner mangler der beskrivelser af opgaver og resourcepersonernes mandat og råderum. Der skal også være rum for at trække på en nær kollega i stedet for.

Der peges på, at den mest omfattende kompetenceudviklingsaktivitet er uddannelse af resourcepersoner²⁸⁸, men at det pædagogiske personale ikke udnytter resourcepersonerne optimalt, herunder at det kræver et klart ledelsesmandat, hvis resourcepersonerne skal bruges i hverdagen²⁸⁹. Der kan således stilles spørgsmål ved, hvorvidt de nuværende nære rammer for faglig sparring udnyttes optimalt.

Der bliver stillet spørgsmål ved, om vejlederne har de fornødne ressourcer, og om der er en fælles forståelse af rollefordelingen²⁹⁰.

²⁸⁵ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁸⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁸⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁸⁸ Baviskar, Siddhartha m.fl. (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*.

²⁸⁹ Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2009): *Særlige resourcepersoner i folkeskolen*.

²⁹⁰ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

Ekspertgruppens arbejde har vist, at der er blevet peget på forskellige former for barrierer i den sammenhæng. De omhandler for eksempel, 1) at der skal være en anden professionsforståelse, hvor lærere og pædagoger erkender, at de ikke skal vide alt, men har behov for at hente viden og læring med udgangspunkt i konkrete problemstillinger, 2) at ressourcepersoner mange steder endnu har en svag position og bruges for lidt, og 3) at skoleledelsen ikke alle steder tager ansvar for, hvilken ekspertise skolen har brug for²⁹¹.

Ekspertgruppens eftersyn har peget på, at der er behov for at styrke kompetencerne til at give praksisnær sparring hos vejledere i skolen. Viden og praksis er hinandens forudsætninger, og der er behov for, at der er personer, der kan facilitere denne proces og skabe en ramme for det²⁹².

SFI's undersøgelse af støtte til elever med særlige behov i almenklasser i udskolingen viser dog en modsatrettet tendens, da den viser, at lærerne om ni ud af ti elever, der får støtte, svarer, at der er andet personale på skolen, hvor vedkommende kan få hjælp til den pågældende elev²⁹³.

Der er også behov for at se nærmere på processer. Det er en udfordring, at der er langt fra en indstilling til PPR eller til et ressourcecenter på skolen, til den nødvendige viden og kompetence er til stede i undervisningen. Der mangler mere fleksible former for inddragelse og smidige processer – for eksempel at lærere med specialpædagogiske kompetencer er til stede på skolerne på bestemte tidspunkter hver uge.

Fra flere sider er det blevet fremhævet som en udfordring, at der kan mangle tid og rum for, at lærere og pædagoger og hele team kan holde møder med PPR eller andre ressourcepersoner. Der bliver peget på, at det ikke nødvendigvis er på grund af manglende tid, men at strukturen i form af for eksempel hensigtsmæssig skemalægning ikke er på plads.

Hvis ny viden skal sættes i spil, så kræver det rum til refleksion, og der er blevet peget på, at det er en væsentlig barriere, at lærere og pædagoger føler sig pressede og ikke føler, at de har tid nok til at sætte sig ind i nye ting. Dette er blevet påpeget flere gange på møderne med referencegruppen. Der var ligeledes flere medlemmer af referencegruppen, der understregede, at det er vigtigere, at skolerne arbejder ud fra bestemte systematikker, der løbende tilpasses, end at behovet for tid til refleksion i forhold til nye tilgange imødekommes.

Endvidere har flere fremhævet, at der er behov for en gensidig tillid, hvis der skal skabes forandringer, ligesom der skal være ledelsesmæssig opbakning til arbejdet med viden.

Co-teaching er en metode for, hvordan det kan gennemføres i praksis, men det er en udviklingsproces, der skal understøttes ledelsesmæssigt og superviseres, hvilket blandt andet påpeges i KORA's undersøgelse af 16 skolars arbejde med inklusion²⁹⁴. Det handler i høj grad om, hvordan man arbejder, og det kræver tid og tålmodighed.

²⁹¹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁹² Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁹³ Skov, Peter Rohde m.fl. (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*.

²⁹⁴ Pedersen, Hanne Søndergård m.fl. (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*.

Almene pædagogiske kompetencer fremmer inklusion, men der er også behov for at inddrage andre kompetencer og de specialpædagogiske kompetencer, for eksempel ved at koble specialpædagogiske og almene kompetencer²⁹⁵.

Det kan være en udfordring, at der er behov for, at helt grundlæggende viden om en elevs specifikke handicap er til stede for ikke at risikere, at elevens udfordringer overses, og at der sker misforståelser. Det kan også ske ved at trække viden ind fra specialskoler for eksempel ved sidemandsoplæring eller brug af co-teaching, hvor en lærer eller pædagog med specialpædagogiske kompetencer planlægger og gennemfører undervisningen sammen med klassens lærere og pædagoger. Hvis almen- og specialpædagogik nærmer sig hinanden, giver det unikke muligheder for at skabe en ny praksis med mulighed for nye inddragende processer uden at skulle vente lang tid på for eksempel et visitationsudvalg.

Der er en særlig bekymring for, at den specialiserede viden i forhold til de små elevgrupper med forholdsvis sjældne handicaps bliver mindre tilgængelig og bruges mindre. Det er også blevet fremhævet, at det kan være et spørgsmål om, hvorvidt det overhovedet er muligt at fremskaffe de fornødne kompetencer eller at kompensere adækvat for det. Der peges også på manglende viden om muligheden for specialrådgivning fra de landsdækkende rådgivningstilbud i forhold til blandt andet alvorlige syns- og hørehandicap.

Der er endvidere peget på følgende i forhold til manglende viden²⁹⁶.

- Manglende viden om inkluderende fagundervisning
- Skolens kompetencer til for eksempel at videreudvikle det, der allerede er indlejret, samt at aflære noget
- Manglende viden om samarbejdet med forældre og forældregrupper
- Der mangler specifik viden om elevernes forskellige behov, herunder mere grundlæggende viden om elevers behov for overblik og kontrol – viden, der er grundlæggende for udvikling af en inkluderende praksis.
- Viden om at få skabt bedre overgange mellem dagtilbud og skole. Der mangler viden om, hvordan der skabes bedre overgange, og der mangler overdragelse af den viden, der er mellem daginstitution og skole, med inddragelse af forældrene.

Til denne liste hører også viden om inddragelse af elevers viden og elevernes stemme og viden rundt om skolen²⁹⁷.

²⁹⁵ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review.*

²⁹⁶ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

²⁹⁷ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

5. anbefalinger

Det er samlet set ekspertgruppens vurdering, at aftalerne om omstilling til øget inklusion har medført forbedringer på en række områder. Flere elever er blevet en del af almenmiljøet, herunder er der særligt sket en positiv udvikling i forhold til drenge, elever med anden etnisk herkomst end dansk og elever, hvis forældre har en kort eller ingen uddannelse ud over grundskolen. Samtidig er der positive tendenser i forhold til elevernes trivsel.

Det er ligeledes ekspertgruppens vurdering, at folkeskolen har et godt fundament for inkluderende læringsmiljøer. Langt hovedparten af eleverne trives og har positive oplevelser i skolen.

Arbejdet med inklusion og inkluderende læringsmiljøer er dog ikke alle steder forløbet uden udfordringer.

Ekspertgruppen har i sit eftersyn identificeret flere væsentlige barrierer for, at inklusion i folkeskolen lykkes. De er beskrevet i forrige afsnit 4. *Udfordringer*, og kan kort opsummeres således:

- Forståelsen af inklusion er blevet for snævert knyttet til et spørgsmål om at flytte elever fra specialtilbud til almentilbud og at opnå et bestemt tal: 96 pct. Inklusion har fået en negativ klang. ”Inklusionselever” er blevet et begreb for udadreagerende og urolige elever. Det er generelt en udfordring at arbejde inkluderende og at skabe inkluderende læringsmiljøer og styrke almenmiljøet.
- Der er en gruppe af elever, der har behov for støtte, som ikke får det.
- Overgange fra for eksempel dagtilbud til skole kan være en udfordring for eleverne. Der er ikke alle steder tilstrækkeligt fokus på, at viden om og eventuel støtte til et barn videreføres. Hertil kommer, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger ikke udnyttes optimalt alle steder.
- Der mangler mange steder sammenhæng og opbakning fra alle forældre til inklusion, ligesom der er for lidt opmærksomhed på, at børnene ofte selv er de nærmeste til at se både problemet og løsningerne.
- Specialundervisning er ikke tæt nok på almenundervisningen, og de fleksible former for organisering mellem special- og almenundervisning er ikke tydelige nok.
- Sammenfaldet af omstillingen til øget inklusion, folkeskolereformen og ændringerne i lærernes arbejdstid betyder, at der er mange dagsordner i kommunerne og på skolerne – samt mange og indimellem modsatrettede krav til lærere og pædagoger. Hertil kommer, at der er uoverensstemmelse mellem forvaltningens, skoleledernes og medarbejdernes oplevelse af omstillingen til øget inklusion.
- Der er ikke alle steder en tilstrækkelig ledelsesmæssig rammesætning af arbejdet. Dette gælder på tværs af alle niveauer i styringskæden. Der er behov for tæt dialog mellem skole og forvaltning, ligesom der på skoleniveau er behov for en tydelig kommunikation af indsatser og prioriteringer fra ledelse til medarbejdere.
- Skolens personale oplever nogle steder, at der mangler ressourcer til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Ekspertgruppen har ikke kunne følge midlerne direkte fra segregerede specialundervisningstilbud til almenundervisningen, men ekspertgruppen vurderer, at der i vidt

omfang er fulgt midler med. Dette skal dog ses i lyset af, at der mange steder er foretaget generelle effektiviseringer og eventuelle besparelser, der i praksis kan betyde, at de medfølgende midler er mindre synlige på skolerne. Samlet set har udgiftsudviklingen på det samlede folkeskoleområde dog været stabilt over de senere år.

- Kommunikationen i forhold til både elever og forældre er en udfordring, og gennemsigtigheden og synligheden af, hvilke understøttende indsatser der sættes i gang, og hvordan ressourcerne anvendes, er en udfordring.
- Der er ikke alle steder den nødvendige sammenhæng i indsatser og retning på tværs af stat, kommuner og skoler, herunder særligt i forhold til børn og unges overgange mellem institutioner.
- Visitationsprocesserne, mangel på fornødne praksisnære kompetencer og redskaber samt faglig professionel sparring er også fremhævet som udfordrende. Hertil kommer PPR's kompetencer og rolle i forhold til at styrke almenundervisningen med den specialviden, specialskolerne råder over, ligesom viden risikerer at forsvinde i takt med, at flere specialtilbud lukkes.

Der findes allerede i dag mange gode løsninger, som ekspertgruppen både kender fra egen praksis og har set gennem eftersynet. Ekspertgruppen anerkender udfordringerne, men har søgt at identificere områder, hvor arbejdet med inkluderende læringsmiljøer kan gøres på en anden og bedre måde.

Ekspertgruppens anbefalinger skal ses som et katalog af muligheder og er rettet mod henholdsvis ministeren for børn, undervisning og ligestilling, kommunalbestyrelsen og skolernes ledelse, henholdsvis skolelederen og/eller skolebestyrelsen. Det skal her bemærkes, at både kommunalbestyrelsen og skolens ledelse i praksis kan uddelegere sine opgaver, men det er gjort for at tydeliggøre, hvor ansvaret for det første initiativ er placeret.

Nogle af ekspertgruppens anbefalinger kan betyde, at kommunerne skal omprioritere tid og ressourcer på den enkelte skole og i den enkelte kommune. Samtidig kan der være steder, hvor det ikke er relevant med det samme at implementere alle anbefalingerne. Omstillingen til inkluderende læringsmiljøer tager tid, og nogle af gevinsterne kan derfor først hentes om nogle år. Det tager også tid, at både kommuner og skoler i højere grad skal ændre tilgangen til undervisningen, til praksis og til eleverne til en mere inkluderende form. Dette holdningsskift og den grundlæggende kulturændring kommer ikke fra den ene dag til den anden, men kræver både tid og arbejde.

Ekspertgruppen er desuden opmærksom på, at der er forskel på både anbefalingernes væsentlighed og på, hvordan anbefalingerne skal virkeliggøres. Derfor har ekspertgruppen grupperet anbefalingerne i tre kategorier:

- Anbefalinger, som ekspertgruppen mener, er af central betydning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, og derfor bør gennemføres (C).
- Anbefalinger, som kan understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (U).
- Anbefalinger, som kan give inspiration til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (I).

Anbefalingerne i den første kategori (c) anser ekspertgruppen som afgørende for at skabe inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen. Det er anbefalinger, der har central betydning for inklusion i folkeskolen.

Andre anbefalinger har til hensigt at understøtte inklusion i folkeskolen, men er samtidig kendetegnet ved, at de i forhold til implementering vil have en vis variation af relevans i de enkelte kommuner og skoler. Endelig har ekspertgruppen identificeret anbefalinger, som kommuner og skoler kan lade sig inspirere af. Det vil sige, at de primært kan bruges i tilfælde, hvor en kommune eller skole står med en udfordring og gerne vil vide, hvor man kan hente inspiration.

Ekspertgruppen anerkender, at fremlæggelsen af disse anbefalinger ikke i sig selv løser udfordringerne – det kræver tid og arbejde lokalt på skolerne og i kommunerne at omsætte de muligheder og løsninger, som anbefalingerne peger på. Men det er generelt ekspertgruppens opfattelse, at anbefalingerne på lang sigt kan bidrage til at understøtte, at vi som samfund kan lykkes med en bedre skole, hvor flere elever lærer, trives og udvikles socialt.

5.1 Indhold

5.1.1 Inkluderende læringsmiljøer en grundlæggende værdi for folkeskolen

Folkeskolen består grundlæggende af læringsfællesskaber, der kan rumme alle elever – det gælder både fagligt svage og stærke, indadreagerende og udadreagerende elever, drenge og piger, tosprogede, flygtninge mv. Alle elever skal mødes af læringsmiljøer, der fremmer faglig udvikling og trivsel, uanset om de går i et almen- eller specialtilbud. Derfor bør inklusion fremadrettet italesættes som en grundlæggende værdi for hele folkeskolen. I stedet for at se på inklusion, som en gruppe elever fra specialtilbud, der flyttes til almentilbud, skal vi se på en folkeskole med en bred elevsammensætning, hvor læring, trivsel og gode udviklingsmuligheder for eleverne er i centrum. I de sammenhænge er det også vigtigt at have blik for mangfoldigheden blandt eleverne.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.1.a) Alle i og omkring folkeskolen, anvender begrebet inklusion/inkluderende læringsmiljøer bredt, så de refererer til skolens praksis i forhold til *alle* elever og deres diversitet (C)

Ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.1.1.b) Tager initiativ til en ændring af folkeskolelovens formålsparagraf om, at folkeskolen har ansvar for at tilbyde inkluderende læringsmiljøer, hvor eleverne udvikler sig i samspil med omgivelserne (C)

5.1.1.c) Tager initiativ til, at alle skolebestyrelser udarbejder principper for skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer, samt skolens tilgang til, hvordan alle elever skal udvikles i skolens fællesskaber. Såfremt der gennemføres lovændring i denne sammenhæng, skal der tages stilling til, hvad der, som konsekvens af denne ændring, skal bortfalde (C)

5.1.1.d) Nedsætter en gruppe af parter, interessenter, forskere og praktikere m.m., der skal inddrages og kan iværksætte understøttende initiativer i forhold til at implementere ekspertgruppens anbefalinger og inklusion generelt (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.1.1.e) På baggrund af lovændringen, jf. 5.1.1.b, og realiseringen af øvrige anbefalinger tager initiativ til inddragende processer, hvor forvaltningen, skoler, medarbejdere, forældre og elever finder ud af, hvad denne ændring betyder for deres kommune (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.1.f) *Skolebestyrelsen* i samarbejde med skolelederen på baggrund af anbefaling 5.1.1.b, og realiseringen af øvrige anbefalinger tager initiativ til inddragende processer, hvor skoler, medarbejdere, forældre og elever finder ud af, hvad denne ændring betyder for praksis på deres skole (U)

Baggrund for anbefalinger:

At være en del af fællesskabet og kunne deltage fagligt og socialt er en rettighed for alle elever. Som det fremgår af afsnit 4.1.1.1 *Forståelse af inklusion*, har der været en tendens til, at begrebet inklusion kun har beskrevet den handling, at elever er flyttet fra et specialtilbud til et almentilbud, og at selve den inkluderende tilgang til elever og elevernes mulighed for at være fysisk tilstede og kunne deltage socialt og fagligt har været fraværende. Ekspertgruppen ønsker med anbefalinger 5.1.1.a til 5.1.1.f at fokusere på inkluderende læringsmiljøer for *alle* elever og på arbejdet med indholdet af et sådant miljø i praksis.

Det er værd at bemærke, at forskningsresultaterne i forhold til stigmatisering og fraværet af at sætte mærkater på eleverne har stor betydning for deres faglige resultater. Sat på spidsen, er udtryk som ”inklusionselever” med til at understøtte en række negative processer, som betyder, at disse elever har en mindre fremgang i forhold til deres klassekammerater, som svarer til effekten af cirka 18 måneders undervisning²⁹⁸.

Folkeskoleloven beskriver formålet med folkeskolen, og hvad eleverne skal opnå i skolen. Det fremstår efter ekspertgruppens vurdering ikke tydeligt nok, at folkeskolen skal bestå af inkluderende læringsfællesskaber, og at alle i og omkring folkeskolen har en forpligtelse i forhold til læringsfællesskabet. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at det tydeliggøres, at folkeskolen skal bestå af inkluderende læringsmiljøer.

Et fælles værdigrundlag er vigtigt i forhold til inkluderende læringsmiljøer. Der er undersøgelser der viser, at det giver bedre læring for eleverne, og at elever med særlige behov i højere grad er inkluderet i læringsmiljøerne på skolen, hvor der er etableret et fælles værdigrundlag for skolens syn på handicap og mangfoldighed²⁹⁹. Derudover ses en sammenhæng mellem etableringen af principper for inklusion i og uden for undervisningen, og skolebestyrelsesformændenes vurdering af, hvorvidt elever med særlige behov får den hjælp de har behov for³⁰⁰. Det er derfor vigtigt, at skolebestyrelsen tager fat i at udarbejde principper for skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

Det er afgørende for reformer og forandrings succes, at der blandt nøglemedarbejderne er opbakning, viden og forståelse for forandringerne. Det viser en række internationale undersøgelser om reformer på grundskoleområdet. Derudover viser flere forskningsresultater, at en væsentlig del af dette arbejde er, at der på alle niveauer er fokus på det, der har positiv betydning for elevernes læring og trivsel. Denne

²⁹⁸ Hattie, John (2008): *Visible learning*.

²⁹⁹ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

³⁰⁰ Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*.

opbakning skal etableres på alle niveauer på skoleområdet³⁰¹. Med til dette billede hører, at der også på nationalt niveau er behov for viden om, hvordan forandringsprocesserne sker i praksis, og at der tages hånd om de tilfælde, hvor gældende regler er uhensigtsmæssige. Der har hidtil været nedsat en følgegruppe til at følge omstillingen til øget inklusion. Ekspertgruppen foreslår, at der fortsat er en lignende gruppe til at følge inklusions- og specialundervisningsområdet, og at gruppen får mulighed for at beslutte og iværksætte understøttende initiativer.

5.1.2 Elevernes faglige udvikling og trivsel

Nogle elever udvikler sig fagligt og trives i de store fællesskaber, og andre udvikles fagligt og trives i mindre fællesskaber. Det er vigtigt, at der fortsat fastholdes et fokus på, at flest mulig elever skal være en del af det almene fællesskab. En målsætning eller et tal alene sikrer dog ikke et fokus på elevernes faglige udvikling, på deres trivsel og et fælles dannelsesaspekt for alle elever. Der skal derfor sikres et særskilt fokus på, at alle elever – uanset skole eller kommune – udvikler sig fagligt og trives.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

Ministeren for børn, undervisning og ligestilling:

- 5.1.2.a) Tager initiativ til en ændring af folkeskoleloven, så det fremgår, at alle elever skal udvikle sig fagligt og trives. Såfremt en elev ikke udvikler sig fagligt eller ikke trives, skal der reageres ved, at der opstilles kortsigtede mål for både den faglige og trivselsmæssige progression og løbende følges op på elevens udvikling. Denne ændring skal erstatte eksisterende regler, og skal ikke påføre kommunerne meropgaver, men kan tværtimod give øget fleksibilitet (C)
- 5.1.2.b) Iværksætter et arbejde med henblik på at sikre, at der er de nødvendige redskaber til identifikation af elevernes faglige udvikling og trivsel tilstede. Der skal være tale om redskaber, der er målrettet lokal og praksisnær anvendelse, og som kan understøtte de pædagogiske medarbejderes praksis. Redskaberne skal sikre, at der kan måles faglig udvikling – og ikke kun fagligt niveau – og de skal kunne bruges på flere niveauer. Dette arbejde skal også indbefatte afdækning af brug og kendskab til de eksisterende validerede evalueringsredskaber, som de pædagogiske medarbejdere kan gøre brug af i deres hverdag til at sikre opmærksomhed på elevens progression (U)
- 5.1.2.c) Tager initiativ til i samarbejde med kommunerne, at der udvikles et pædagogisk udviklingsprogram om en styrket anvendelse af relevante data på både skole- og forvaltningsniveau i forhold til elevernes udvikling og progression (U)
- 5.1.2.d) Nedsætter et selvstændig udvalg, der skal komme med anbefalinger til, hvordan trivsel og faglig progression sikres for elever med flygtningebaggrund (C). Dette skal ses i lyset af den senere tids flygtningestrømme og en vurdering af, at etableringen af et inkluderende læringsmiljø i forhold til disse elever kan kræve særlig indsigt i området.

³⁰¹ Desimore, Laura (2002): "How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?"; Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): *How leadership influences student learning*; Leithwood, Kenneth m.fl. (2008): "Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy". *Educational Administration Quarterly*; Mourshed, Mona m.fl. (2010): *How the worlds most improved school systems keep getting better.*; OECD (2011): *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States.*

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.2.e) *Skolelederen* i dialog med lærerne, pædagogerne og øvrige medarbejdere tager beslutning om, hvordan skolen følger elevernes progression, herunder hvordan der følges op på de elever, der ikke ser ud til at være i en positiv udvikling. Dette kan understøtte, at der i undervisningen og i de tilknyttede indsatser sikres et forebyggende og foregribende fokus – frem for at der først gribes ind, når eleverne har behov for mere indgribende indsatser (C)

Baggrund for anbefalinger:

Inklusion handler først og fremmest om, at eleverne skal trives og lære at indgå i fællesskaber, jf. afsnit 2.2 *Ekspertgruppens forståelse af inklusion*. Det er ekspertgruppens vurdering, at der i forbindelse med omstillingen til øget inklusion i for høj grad har været fokus på organiserings- og støtteformer og ikke i tilstrækkelig grad på elevernes læring og trivsel. Der er flere forskningsresultater, der viser at fokus på tidlig identifikation af eventuelle vanskeligheder og et fokus på elevernes progression både kan reducere de udfordringer, som eleverne måtte få gennem skolegangen og forbedre elevernes læring. Det løfter ifølge forskningsresultaterne hele elevgruppen, men er særligt væsentligt for de elevgrupper, som traditionelt klarer sig dårligere, herunder for eksempel udsatte børn og unge og tosprogede elever, jf. afsnit 4.1.1.5 *Tidlig identifikation og fokus på forebyggende indsatser*. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.1.2.a til 5.1.2.e.

Ekspertgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt med en ændring af folkeskoleloven, hvorefter forpligtelsen til at fokusere på elevernes læring og trivsel tydeliggøres, jf. anbefaling 5.1.2.a.

Det skal følges op af flere redskaber, som skolens ledelse og medarbejdere kan tage i brug i deres daglige praksis, og som giver mulighed for et fokus på elevernes progression, jf. afsnit 4.1.2.1 *Almenundervisningen*. Redskaberne må ikke føre til øget fejlfinding og skal have fokus på udviklingspotentialer. De skal kunne bidrage direkte ind i den pædagogiske og didaktiske praksis. De nuværende evalueringsredskaber fokuserer i høj grad på niveau og ikke på, om eleverne udvikler sig. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.1.2.b til 5.1.2.d.

Det er ikke hensigten, at den øgede fokus på progression og tidlig identifikation af elevernes behov skal medføre, at der går uforholdsmæssigt meget tid fra de pædagogiske medarbejders tid til test og evalueringsredskaber. Pointen er snarere, at der sker en systematisering af de redskaber, som lærere og pædagoger allerede i dag i stort omfang benytter og har til rådighed. Internationale forskningsresultater tyder endvidere på, at det på længere sigt er besparende, fordi det styrker skolens læringsmiljøer, færre elever kommer i problemer og der er mindre grad af behov for indgribende indsatser³⁰². Et øget fokus på progression kommer ikke fra den ene dag til den næste. Der er derfor behov for et forsøgs- og udviklingsprogram, som kan give evidensbaserede bud på, hvordan arbejdet kan finde sted i praksis, hvor det kan understøtte den tidlige identifikation og det forebyggende arbejde, samtidig med at det ikke resulterer i et unødigt omfang af bureaukrati. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.1.c.

³⁰² Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*, Bleses, Dorthe m.fl. (2013): *Forskningkortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*, Dietrichson, Jens m.fl. (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese*.

Samtidig understreger ekspertgruppen, at det er vigtigt at sikre det nødvendige beredskab til at følge op. Det er efter ekspertgruppens vurdering vigtigt, at skolelederen og medarbejdere får ejerskab til redskaberne, og derfor også at det er redskaber, der alene skal bruges lokalt³⁰³. Det er centralt, at der blandt ledelse og medarbejdere er en dialog om arbejdet med elevernes progression og udvikling. Dette er baggrund for anbefaling 5.1.2.e.

I lyset af den seneste tids stigende antal flygtninge, der får opholdstilladelse, mener ekspertgruppen, at der er behov for et særskilt fokus på disse elevers trivsel og faglige progression, jf. anbefaling 5.1.2.d.

Det er ekspertgruppens vurdering, at overgangen til øget fokus på progression er i gang, men at det tager tid. Dette arbejder bør understøttes yderligere og være et fokusområde for både ministerium, kommuner og skoler.

5.1.3 Almenundervisning som inkluderende læringsmiljøer og elevfællesskaber i praksis

At arbejde med inkluderende læringsmiljøer forudsætter et fokus på kontekst- og helhedsorienterede forståelser af særlige behov. Målet er fællesskaber, der favner et bredere elevoptag og en større mangfoldighed, hvor alle elever kan indgå, deltage og udvikles. Heri indgår også, at elever understøttes i at mestre de fællesskaber, som de indgår i. Elevernes personlige og sociale kompetencer er afgørende for, hvordan de klarer sig videre i livet. Der er derfor behov for at skolen også arbejder mere systematisk med at styrke disse kompetencer.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

- 5.1.3.a) Tager initiativ til i samarbejde med relevante aktører at udvikle indhold til EMU'en – der på en let tilgængelig måde og med fokus på de pædagogiske medarbejders dagligdag samler eksisterende viden, gode eksempler, vejledninger, inspirationsmateriale mv. om, hvordan der på en skole og i teams kan skabes en inddragende proces i forhold til at fremme inkluderende læringsmiljøer, og hvor den enkelte medarbejder kan få adgang til viden og konkrete redskaber. Der skal i den sammenhæng være fokus på flere bottom-up-processer. (U)
- 5.1.3.b) Tager initiativ til at tydeliggøre og beskrive mål for elevernes sociale og personlige kompetencer, der kan supplere og indgå som en del af de faglige Fælles Mål samt udvide opmærksomhedspunkterne. Dette vil kræve en lovændring. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.1.3.c) Arbejder for øget brug af co-teaching ved at få lærere og pædagoger med særlige undervisnings- og pædagogiske kompetencer – for eksempel fra specialskoler og eventuelt undervisere fra professionshøjskolerne – til at planlægge og gennemføre undervisningen sammen med lærere og pædagoger, og at de samtidig arbejder for at øge prioriteringen af to-voksenordninger, hvor der er behov for et styrket læringsmiljø i en klasse. (C)

³⁰³ De foreslåede redskaber vurderes ikke at medføre et øget ressourcetræk på de pædagogiske medarbejdere, idet test allerede i dag er meget udbredt og en almindelig del af undervisningen. En analyse fra SFI i 2013 viste således, at 71 pct. af dansklærerne brugte test 5 eller flere gange om året. 30 procent brugte test mere end 12 gange om året, altså i gennemsnit mindst en gang om måneden. Mønstret er næsten det samme for matematiklærere. Winter, Søren C. m.fl. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*.

- 5.1.3.d) Tydelig prioriterer almenmiljøet og inkluderende læringsmiljøer, gennem for eksempel en børne- og ungestrategi og en tilhørende handleplan. Dette skal sikre et rum for skolernes arbejde med almenmiljøet og inkluderende læringsmiljøer og muliggøre, at skolelederne kan iværksætte en hurtig og fleksibel indsats. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.1.3.e) *Skolelederen* sikrer en større tydelighed om, hvordan almenmiljøet understøtter elevernes forskellige behov. Skoleledelsen kan arbejde systematisk med at synliggøre over for forældre og medarbejdere, at almenmiljøet – og dermed arbejdet med elevernes forskellige behov – aktuelt styrkes gennem brug af for eksempel arbejde med undervisningsdifferentiering, klasserumsledelse, gruppeordninger, de pædagogiske medarbejders kvalifikationer, ekstra voksenressourcer, faglig sparring, indsatser i forhold til specifikke behov for eksempel ordblindhed, klasse- og holddannelse, samarbejde med resourcecenter, understøttende undervisning. Skolebestyrelserne understøtter skolelederens formidlingsindsats i forhold til skolens forebyggende arbejde. (I)
- 5.1.3.f) *Skolelederen* tydeligt prioriterer det pædagogiske medarbejders tid og arbejdsindsatser i dialog med medarbejderne. Dette gælder for eksempel prioritering af, hvilke nye udviklingsprojekter, tiltag mv. de pædagogiske medarbejdere skal involveres i, herunder rammer for udredningsprocesser eller pædagogisk udvikling i forbindelse med rådgivning fra resourcepersoner på skolen, PPR eller andre med særlige eksperter. Denne prioritering kan sikre overensstemmelse mellem skolens strategi og praksis og afhjælpe det krydspres fra forskellige opgaver mv., som mange lærere og pædagoger oplever. (C)
- 5.1.3.g) *Skolelederen* udarbejder en tydelig opgave- og rollebeskrivelse af pædagogernes arbejde som del af skolen. (C)

I afsnit 5.3 beskrives anbefalinger i forhold til kompetencer.

Baggrund for anbefalinger:

Det er ekspertgruppens vurdering, at en styrkelse af almenmiljøet og en mere inkluderende praksis er en nødvendighed. Der er derfor behov for indsatser, der understøtter og fremmer, at lærere og pædagoger kan arbejde inkluderende og formår at skabe sådanne læringsmiljøer og fællesskaber. Dette kræver både et pædagogisk fokus, jf. anbefalingerne 5.1.3.a og 5.1.3.e og et ressourcemæssigt fokus, jf. anbefalingerne 5.1.3.d og 5.1.3.f.

Det er ekspertgruppens vurdering, at der de senere år er kommet et øget fokus på elevernes faglige resultater og trivsel. Ekspertgruppen ønsker, at der kommer et tilsvarende fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer (også kaldet socio-emotionelle kompetencer), da de er afgørende for, hvordan eleverne klarer sig i skolen, om de får uddannelse og får fodfæste videre i livet, jf. afsnit 4.1.1.4 *Behov for øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer*. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.3.b. Sammen med styrkede læringsmiljøer vil et øget fokus på sociale og personlige kompetencer være med til at få flere gennem uddannelse, klare sig godt på arbejdsmarkedet og mindske betydningen af social baggrund i forhold til de faglige resultater.

I afsnit 4.1.1.4 *Behov for øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer* fremgår det, at internationale forskningsresultater viser, at sociale og personlige kompetencer (såsom elevernes kompetencer i forhold til selvkontrol, ihærdighed og at kunne arbejde efter mål) har større betydning for videre uddannelse end intelligens. Samtidig har skolen stor betydning for udviklingen af elevernes sociale og personlige kompetencer. Et fokus udelukkende på faglig kunnen er derfor ikke tilstrækkeligt, hvis børn og unge skal gøres klar til resten af livet.

Det er samtidigt væsentligt, at der sikres ressourcer tæt på eleverne og gerne i undervisningen. Det fremgår af afsnit 4.1.2.1 *Almenundervisningen*, af forskningen særligt peger på, at co-teaching er effektivt. Co-teaching indebærer, at underviserne og andre går ind og supplerer hinanden i undervisningen, og derved udnytter, at man har forskellige kompetencer³⁰⁴. Derudover viser forsøg med tolærerordninger at to voksne i klassen giver bedre faglige resultater, øget trivsel, og at eleverne kommer mindre i kontakt med politiet (mindre kriminalitet). Det peger på, at det vigtigt med en god voksenkontakt. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.3.c.

Desuden viser flere undersøgelser, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger ikke alle steder lykkes tilstrækkeligt godt. Et forbedret samarbejde kan formentlig komme endnu flere elever til gavn, men det kræver efter ekspertgruppens vurdering, at skolelederen går ind og beskriver tydelige opgaver og roller for pædagogernes arbejde som en del af skolen. Flere undersøgelser peger for eksempel på, at det kan være en fordel at give pædagoger mulighed for – i tilrettelæggelse, gennemførelse og opfølgning på undervisning og andre elementer af skoledagen – at have fokus på fællesskaberne og elevernes personlige og sociale kompetencer. Dette er grundlaget for anbefaling 5.1.3.g.

Det er vigtigt, at skolerne formår at være fleksible i deres konkrete ressourcetildeling ude på skolerne, så der sættes ind, der hvor behovet er størst, jf. afsnit 4.2.3 *Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer*. Der bør dog være opmærksomhed på, at fleksibiliteten ikke må hindre, at der er en god planlægning om den enkelte klasse. Ekspertgruppens kortlægning har samtidigt vist, at de pædagogiske medarbejdere har en oplevelse af manglende ressourcer, og at der er mange dagsordner i folkeskolen som følge af implementering af folkeskolereformen og strukturtilpasninger. Derfor foreslår ekspertgruppen anbefalingerne 5.1.3.e til 5.1.3.f.

5.1.4 Styrke sammenhænge og overgange mellem dagtilbud og skole, i skolen og mellem skole og ungdomsuddannelser

Overgange spiller en afgørende rolle for børnene. Derfor er der behov for et større fokus på planlægning og videndeling i forbindelse med overgange, herunder særligt for elever med særlige behov. Der er behov for et styrket fokus på at skabe sammenhænge, når børnene overgår fra dagtilbud til skole, fra indskoling til mellemtrin og fra mellemtrin til udskoling og endelig fra skole til ungdomsuddannelse.

³⁰⁴ Hansen, Janne Hedegaard (2014): *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde*; Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematiske review*.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.4.a) Alle i og omkring folkeskolen understøtter, at almenmiljøet i højere grad har fokus på forebyggende og foregribende indsatser i forhold til elever med særlige behov eller elever, der er i risiko for at komme i vanskeligheder. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.1.4.b) Igangsætter et udviklingsarbejde med henblik på at tilvejebringe viden om og udarbejde modeller for tidlig indsats i dagtilbud og indskoling med fokus på forebyggende indsatser rettet mod alle grupper af børn og forebyggende og foregribende indsatser for enkelte børn. (U)

5.1.4.c) Tager initiativ til udvikling af et digitalt værktøj – en Barnets bog eller lignende – der understøtter bedre vidensoverdragelse mellem dagtilbud og skole. Der skal i den sammenhæng udarbejdes et oplæg til et enklere og mere sammenhængende sprogbrug på tværs af dagtilbud og skoler, så det er de samme betegnelser og begreber, der går igen både i dagtilbud og skolen. Der skal også udarbejdes enkle og klare retningslinjer for overlevering af oplysninger om det enkelte barn mellem institutioner. Kommunerne kan i forbindelse hermed indtænke puljer, der kan ansøges i forhold til understøttelse af en god overgang fra dagtilbud til skole, hvor der er behov for en indsats, der forebygger/foregriber et barns vanskeligheder i skolestarten. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.1.4.d) Tager initiativ til udarbejdelse af en samlet strategi og konkret handleplan for overgangen mellem dagtilbud og skole. Heri indgår vidensoverdragelse, samarbejde mellem de professionelle på tværs, børns mestring af overgange, herunder deres sociale og personlige kompetencer, systematisk opfølgning på børns trivsel i forbindelse med overgang, overgangsmarkører som for eksempel samme læringsmateriale i dagtilbud og indskolingen, skolebesøg, voksengenkendelighed mv. Det samme skal ske i forhold til overgangen fra skole til ungdomsuddannelse. Det er naturligt, hvis det indarbejdes i kommunens børne- og ungepolitik, så der reelt arbejdes med et 0-18 års perspektiv. (C)

5.1.4.e) Styrker arbejdet med uddannelsesplanen i forbindelse med udskolingen og overgang til ungdomsuddannelse. (I)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.4.f) *Skolelederen* udarbejder en samlet strategi for overgange internt på skolen. Heri indgår vidensoverdragelse, samarbejde mellem de professionelle på tværs, elevers mestring af overgange, herunder deres sociale og personlige kompetencer, systematisk opfølgning på elevers trivsel i forbindelse med elevers overgange, overgangsmarkører, gensidige besøg mellem hhv. indskoling, mellemtrin og udskoling, voksengenkendelighed mv. internt i skolen. Dette skal ske i samarbejde mellem skolens leder og skolebestyrelsen og i dialog med medarbejderne, så der sikres overensstemmelse mellem skolens strategi og praksis. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Sammenhænge mellem institutioner, og herunder særligt genkendelighed og tryghed til at udvikle sig, der hvor man er, er gang på gang blevet udpeget som helt afgørende for særligt den gruppe af elever,

der kan have det svært i skolen, jf. afsnit 4.1.3.1 *Overgange mellem dagtilbud og skole*. Der er derfor behov for at understøtte, at almenmiljøet i højere grad har fokus på forebyggende og foregribende indsatser. Eksempelvis giver vejledning af de pædagogiske medarbejdere i forhold til elever med særlige behov eller identificeret som i risiko for at udvikle vanskeligheder i dagtilbud og indskoling, en øget oplevelse af handlekompetence hos pædagoger og lærere, mindre afmagt, stress og ønske om at eleverne segregeres til specialtilbud³⁰⁵. Det er baggrunden for anbefaling 5.1.4.a.

Ekspertgruppen kender og har set flere eksempler på, at der kan skabes sammenhænge på tværs af dagtilbud og skoler, og at det er en stor hjælp for børnene. Mange kommuner arbejder målrettet for at forbedre overgangen fra dagtilbud til folkeskole, herunder med tværprofessionelt samarbejde samt fælles sprogbrug og genkendelighed for eleverne. Ekspertgruppen bemærker, at meget kan løses med enkle løsninger, for eksempel med en fast struktur for, at medarbejdere mødes i foråret inden skiftet og igen i efteråret, for at følge op på overgangen til skole og SFO. Dette arbejder bør understøttes fra nationalt hold, så det spredes og indgår i alle kommuners arbejde. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.1.4.b til 5.1.4.d.

Det er vigtigt at sikre, at elever med særlige behov, der påbegynder en ungdomsuddannelse, har de fornødne hjælpemidler fra begyndelsen. Det gælder for eksempel i forhold til elever med ordblindhed, der skal afgive deres it-rygsæk, når de forlader den kommunale folkeskole. Der er derfor behov for, at det tydeligt fremgår af uddannelsesplanen, at de har behov for særlige hjælpemidler, så der kan være ansøgt og bevilget de relevante hjælpemidler, når de påbegynder en ungdomsuddannelse. Det er baggrunden for anbefaling 5.1.4.e.

Ekspertgruppen er blevet særlig opmærksom på, at interne overgange mellem indskoling, mellemtrin og udskoling kan være en udfordring særligt for elever med særlige behov, jf. afsnit 3.2.2 *Overgange og aldersmæssig variation i forhold til vanskeligheder* og afsnit 4.1.3.1 *Overgange mellem dagtilbud og skole*. Disse interne opbrud i skolen forstærkes af nye skolestrukturer med afdelingsopdeling, herunder også 10. klasses centre. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.4.f.

I forhold til overlevering mellem de forskellige institutionelle strukturer påpeger ledere af 0. klasse, at de er bedre rustet til at tage imod et barn, hvis de ved, hvad der er gået forud. Det fremgår af evalueringen, at overlevering af barnet er et særlig følsomt punkt i barnets liv. For mange af de børn, der blev identificeret i projektet gælder det, at manglende overblik, nye sammenhænge og usikkerhed kan skabe uhensigtsmæssige adfærdsmønstre³⁰⁶. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.4.c.

5.1.5 Sammenhæng mellem skole og fritid

Elevfællesskaberne og elevernes deltagelsesmuligheder skal styrkes gennem større og bedre inddragelse og dialog med fritidstilbud og fritidsaktiviteter, herunder styrkelse af inkluderende fællesskaber i SFO og fritidsklubber. Pauser skal i

³⁰⁵ Fisker, Tine Basse m.fl. (2012): *Man skal jo ikke spille børns tid*.

³⁰⁶ Fisker, Tine Basse m.fl. (2012): *Man skal jo ikke spille børns tid*.

højere grad ses som en integreret del af skoledagen, og denne tid skal bruges til at styrke deltagelsesmuligheder, understøtte arbejdet med social udvikling og forebygge konflikter.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

Ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.1.5.a) Tager initiativ til i samarbejde med kommunerne at arbejde for, at pauser i højere grad understøtter elever med særlige behov i at navigere socialt. Dette kan ske ved vejledning eller et pædagogisk udviklingsarbejde. (I)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.1.5.b) Arbejder for – blandt andet ved inddragelse af medarbejdere med familiefaglige kompetencer, socialrådgivere, fritidskonsulenter mv. på skolerne – at de elever, der har behov for social støtte og udviklingsmuligheder, får mulighed for at udvikle deres kompetencer i andre fællesskaber ex. gennem socialforvaltningens børnegrupper, mere aktiv fritid mv. (I)

5.1.5.c) I samarbejde med skolerne, herunder SFO og øvrige fritidsstilbud, i højere grad søger at inddrage de ressourcer, der er i det omgivende samfund. Det drejer sig både om ungdomsskolen, klubber og lokale frivillige kræfter blandt andet ved åben skole og om en åbenhed i forhold til forældresamarbejde i mere bred forstand. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.1.5.d) *Skolelederen* sørger for, at der arbejdes med indholdet og organiseringen af pauser, så skolens medarbejdere som helhed tager ansvar for denne tid, og alle kender rammerne mv. for denne tid. Hertil skal skolelederen sikre, at medarbejderne har til opgave at iværksætte særlige indsatser mv. i pauserne for at understøtte elever med særlige behov til at kunne navigere i sociale sammenhænge. (C)

5.1.5.e) *Skolelederen* i samarbejde med medarbejderne arbejder for en gennemgående pædagogik, kultur og børnesyn, der omfatter både SFO og skolen, herunder at mål og strategier også omfatter SFO. (U)

Baggrund for anbefalinger:

Mange elever med særlige behov oplever, at de har svært ved at etablere venskaber i pauser og fritiden, jf. afsnit 4.1.1.3 *Det sociale fællesskab*. Organiseret leg og strukturerede samvær kan bidrage til, at de elever, der kan have det svært socialt, kan få mulighed for at etablere venskaber. Dette er baggrunden for 5.1.5.a og for 5.1.5.d.

Af afsnit 4.2.4 *Tværgående samarbejde* fremgår det, at samarbejdet mellem særligt socialforvaltning og børne- og ungeforvaltningen mange steder opleves som en udfordring – og at særligt børn med alvorlige psykiske problemer som følge af familieproblematikker mangler en organiseringsform, hvor de og deres familier bliver tilbudt familiebehandling. Anbefaling 5.1.5.b skal ses som en mulighed for at styrke dette område.

Flere praktikere og forskere har peget på, at der ofte er et uudnyttet potentiale i kommunens og skolens samarbejde med det omgivende samfund. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.5.c.

Elevernes deltagelse i fritidsaktiviteter, herunder i SFOen, har stor betydning for, hvorvidt eleverne opbygger venskaber og oplever, at de er socialt deltagende. Derudover er det vigtigt, at de principper der er gældende i løbet af skoledagen om opmærksomhed på elevernes deltagelse, læring og trivsel også er gældende i fritidstilbuddet. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.5.e.

5.1.6 Styrket forældresamarbejde

Der er et alt for stort fokus hos forældrene på "mit barn" og "mit barns behov" i folkeskolen i dag. Over for forældrene er der behov for tydeligere at sætte ord på skolens og klassens fællesskab – og de værdier, som dette fællesskab bygger på. Alle forældre skal kunne se værdien af, at deres barn indgår i dette fællesskab – også når der opstår problemer eller konflikter. Det er således en forpligtigelse for forældrene at bidrage til skolens læringsmiljøer, og skolens pædagogiske medarbejdere skal have fokus på at vejlede forældrene til at understøtte læringsmiljøerne. Samtidig kræver samarbejde mellem skolen og forældrene anno 2016 en bedre dialog og bredere vifte af redskaber end de årlige forældremøder og skole-hjem-samtaler. Der er desuden behov for at styrke skolelederens kompetencer i forvaltning i forhold til begrundelser og vejledning om klagemuligheder til forældre.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

- 5.1.6.a) Nedsætter et udvalg, som skal gentænke elevplanerne og dermed danne grundlag for en revidering af elevplanerne, herunder kommuner og skolars arbejde med elevplaner. Arbejdet tager udgangspunkt i, at elevplanen i højere grad bliver elevens eget redskab i forhold til læring, trivsel og social udvikling og i mindre grad bliver et redskab, hvor lærerne bruger tid på statusbeskrivelser. Lærernes formative rolle og fokus på elevens udviklingsperspektiver bør fylde mere, og ved særlige behov bør det medføre egentlige supplerende handleplaner for eleven efter tæt dialog med elev og forældre samt klasse-/årgangsteam og relevante ressourcepersoner. De foreslåede ændringer må ikke føre til et øget ressourcetræk på skolernes medarbejdere. Det betyder således, at for hver gang der sættes nye krav, bør der samtidigt være overvejelser om, hvor der ikke længere er behov for krav til elevplanen. Der skal således i udvalgets arbejde være en gennemgang af, hvorvidt alle krav til mål, status og opfølgning er nødvendige. I den forbindelse ønsker ekspertgruppen at bemærke, at elevinddragelse i forhold til deres læringsmiljøer allerede i dag bør være en almindelig del af undervisningen, samt at den understøttende undervisningstid giver gode muligheder for arbejdet med en klasse eller en årgang. (C)
- 5.1.6.b) I samarbejde med relevante interesseorganisationer og forskere afdækker eksisterende viden og udarbejder et inspirationsmateriale til skolerne om, hvordan der skabes rammer for forældrefællesskabet på skolen og i klasse- og elevfællesskabet. I den sammenhæng skal der ses på, hvordan skolen kan understøtte forældrenes opbakning til skolens værdier og deltagelse i skolens fællesskaber. (U)
- 5.1.6.c) I samarbejde med relevante interesseorganisationer og forskere tager initiativ til at nytænke forældresamarbejdet. Denne nytænkning skal blandt andet forholde sig til samarbejdet med sårbare forældregrupper og skolefremmede forældre, og der bør blandt andet ses på, om samarbejdet for eksempel kan foregå på nye arenaer, for eksempel hjemme hos familien.

Nytænkningen skal også forholde sig til samarbejdet i den brede forældregruppe. Der skal endvidere være fokus på, hvordan der kan arbejdes med et stærkere fællesskabsperspektiv evt. gennem klasse- eller årgangsplan. (U)

- 5.1.6.d) I samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet og evt. andre relevante ministerier og kommunerne skal se på, hvordan familieklasser ved skolestart kan anvendes forebyggende for relevante målgrupper. Dette skal ses i sammenhæng med eventuelle andre sociale indsatser. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.1.6.e) Sikrer, at skolelederen har de nødvendige kompetencer til at varetage sine forvaltningsmæssige forpligtelser, herunder blandt andet kompetencer til at træffe afgørelser, begrunde afgørelser, foretage partshøring og om nødvendigt at give klagevejledning til forældrene. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.1.6.f) *Skolebestyrelsen* fastsætter rammer for fællesskabet på skolen - overfor medarbejdere, forældre og elever. Dette kan fungere som supplement til principperne for hhv. samarbejdet mellem skole og hjem samt forældrenes ansvar i samarbejdet. Skolens ledelse (skoleleder og skolebestyrelse) kommunikerer vision og rammer samt forventninger til forældrene allerede fra skolestart, og disse skal være retningsgivende gennem hele skoleforløbet. (I)
- 5.1.6.g) *Skolebestyrelsen* fastsætter principper for kommunikation mellem skole og hjem, herunder særligt i forhold til anvendelse af digital kommunikation (SkoleIntra). (I)
- 5.1.6.h) *Skolelederen* sammen med medarbejderne indfører mål for klassens trivsel, så dialogen med forældrene i højere grad tager udgangspunkt i, hvad det er for et fælleskab, man gerne vil skabe for eleverne. Skolelederne kan i den forbindelse understøtte, at pædagogiske medarbejdere løbende kommunikerer til forældre om, hvordan skolen imødekommer en mangfoldig elevgruppe med forskellige behov. (I)

Baggrund for anbefalinger:

De pædagogiske medarbejders arbejde med elevplanerne er i dag for bureaukratisk, og der bruges for lang tid på summariske beskrivelser af alle elever i alle fag, herunder nogle steder til tider slaviske gennemgange af mål beskrevet i Fælles Mål. En væsentlig forudsætning for ændringer i elevplanerne er, at elevplanen i højere grad bliver et redskab, hvor medarbejderne har fokus på formativ evaluering.

Elevperspektivet skal styrkes yderligere i elevplanen. Der bør være fokus på, at i takt med at eleverne bliver ældre, så skal eleven selv overtage ansvaret for egen elevplan. Ekspertgruppen bemærker, at et nyt forsøg, hvor eleverne selv har et ansvar for evaluering af egen indsats, har positive effekter i forhold til elevernes koncentrationsevne og læseresultater³⁰⁷. Det bemærkes, at det også ser ud til at styrke elever med ADHD eller elever med hyperaktivitets skolegang, men der skal selvfølgelig være opmærksomhed om, hvordan elever med andre særlige behov kan få et større ansvar for sin egen elevplan.

³⁰⁷ Keilow, Maria m.fl. (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg.*

De foreslåede ændringer må ikke føre til et øget ressourcetræk på skolernes medarbejdere. Det betyder således, at for hver gang der sættes nye krav, bør der samtidigt være overvejelser om, hvor der ikke længere er behov for krav til elevplanen. Der skal således i udvalgets arbejde være en gennemgang af, hvorvidt alle krav til mål, status og opfølgning er nødvendige. I den forbindelse ønsker ekspertgruppen at bemærke, at elevinddragelse i forhold til deres læringsmiljøer allerede i dag bør være en almindelig del af undervisningen. Dette er grundlaget for anbefaling 5.1.6.a.

Forældre er den vigtigste faktor for deres børns læring. Derfor er det helt centralt, at alle forældre har en god forståelse for skolens læringsmiljøer, og hvad der forventes af dem som forældre på skolen. Det er ekspertgruppens vurdering, at eksistensen af denne forståelse er særligt vigtig set i lyst af den aktuelle omstilling til øget inklusion. Det er skolebestyrelsen og skolelederens ansvar, at der er faste rammer og forventninger til alle om samarbejdet med forældrene. Som det fremgår af afsnit 4.1.1 *Inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber* kan elevfællesskaber ikke ses isoleret fra forældrefællesskabet. Forældregruppen omkring hver enkelt klasse arbejder også med udgangspunkt i en forståelse for forskellighed og fællesskab. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.1.6.d og 5.1.6.h.

Der er mange muligheder og dilemmaer i samarbejdet med forældrene, men det er vigtigt område, hvis flere elever skal lykkes i skolen. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der igangsættes et fortløbende arbejde, der har et kontinuerligt fokus på, hvordan skole-hjemsamarbejdet kan udvikles. De medfører endvidere en opmærksomhed på, at det for nogle forældre er en udfordring, at samarbejdet i højere grad digitaliseres, herunder at digitaliseringen giver anderledes rammer for kommunikationen mellem skole og hjem. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.1.6.b. og 5.1.6.c.

Der peges på, at mange kommuner har positive erfaringer med at understøtte inklusion af elever ved brug af indsats, der inddrager familien i at understøtte elevernes skolegang. Familieklasser, hvor forældrene deltager i undervisningen på udvalgte tidspunkter, er et eksempel herpå og baggrund for anbefaling 5.1.6.d.

I afsnit 4.2.3.1 *Visitationsprocesser* fremgår det, at de ændrede visitationsprocesser, der blandt andet er en konsekvens af den ændrede afgrænsning af specialundervisning, betyder, at der er behov for større opmærksomhed på, hvornår skolelederen træffer en afgørelse, og hvornår der skal gives klagevejledning. I den forbindelse fremgår det af Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015, at der foreligger sagsbehandlingsfejl i 78 pct. af de sager, de behandler. Det er baggrunden for anbefaling 5.1.6.e.

Det er vigtigt, at der i forhold til trivsel i skolen ikke alene er fokus på den enkelte elev. God trivsel hos eleverne forudsætter læringsfællesskaber, hvor eleverne kan deltage og udfolde sig. Som et supplement til et fokus på den enkelte elevs trivsel, kan der arbejdes med mål for klassens trivsel. Flere udviklingsprojekter viser, at eleverne i høj grad selv kan være med i dette arbejde³⁰⁸. Der kan endvidere følges op ved, at skolens leder eller medarbejdere løbende orientere om, hvad er fokus på i forhold til klassens trivsel, så forældrene kan støtte op hjemmefra. Dette skal også gerne understøttes med klare

³⁰⁸ Amilon, Anna m.fl. (2015): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller*.

principper for, hvordan der kommunikeres mellem skole og hjem, som ekspertgruppen anbefaler, at skolebestyrelsen tager beslutning om, gerne efter bred inddragelse af forældre, elever og medarbejdere. Samlet skal de anbefalede initiativer understøtte, at der på skolen kommer et større fokus på de fællesskaber, eleverne er en del af. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.6.f, 5.1.6.g og 5.1.6.h.

5.1.7 Elevperspektivet - eleverne som en del af løsningen

Mange gange er inddragelse af elevernes perspektiv på deres egen situation fraværende. Mange elever har konkrete ønsker til deres situation, til hvilke fællesskaber, de gerne vil være en del af, og hvilke kammerater, de skal omgive sig med. Det kan dog være svært at få sat ord på disse ønsker og forventninger. Derfor skal det pædagogiske personales nysgerrighed styrkes i forhold til den enkelte elev. Og alle elever bør have mindst én voksen, som de både har tillid til og en positiv relation til. Samtidig skal klassen og de øvrige elever mestre at tage imod elever med særlige behov. En vanskelighed må aldrig blive et tabu.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

- 5.1.7.a) Tager initiativ til udvikling af redskaber og inspirationsmateriale, der kan bruges til at skabe inkluderende læringsmiljøer og en forståelse hos klassens elever for de elever, der har særlige behov. Disse redskaber kan for eksempel anvendes i sammenhæng med udviklede undervisningsmaterialer inden for området. (U)
- 5.1.7.b) Tager initiativ til at udarbejde inspirationsmateriale i forhold til at skabe inkluderende klassekulturer blandt andet med udgangspunkt i børns rettigheder, og hvordan den enkelte lærer sikres rum og ressourcer til dette arbejde. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.1.7.c) I samarbejde med skolerne tilstræber, at eleven om muligt deltager i visitationsprocessen og/eller iværksættelse af indsatser udover, hvad der direkte følger af lovgivningen i forbindelse med henvisning til specialundervisning og samarbejdet mellem lærer og elev³⁰⁹. Det skal samtidig sikres, at elevens perspektiv inddrages, og eleven skal være repræsenteret via den voksne, som har den bedste kontakt til eleven. Det skal altså være elevens relation, der afgør, hvem der skal tale elevens sag, og ikke en på forhånd givet rollefordeling i systemet. Eleven vil således kunne være repræsenteret via SFO-pædagogen, pædagogen i klubben, billedkunstlæreren eller en anden voksen i skolen, som eleven har en god kontakt med, og som samarbejder med de øvrige fagprofessionelle. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.1.7.d) *Skolelederen* i samarbejde med lærere og pædagoger – gerne i form af klassens team – løbende og systematisk gennemgår deres relationer til samtlige elever med henblik på at sikre, at alle elever har en positiv relation til en voksen. Hvis der er elever uden en sådan relation skal teamet eller de øvrige voksne omkring eleven sikre, at en sådan positiv voksenkontakt skabes. (I)

³⁰⁹ Folkeskolelovens § 12, stk. 2. og § 18, stk. 4

5.1.7.e) *Skolelederen* sikrer, at lærere og pædagoger kender til elevernes særlige behov og er rustet til at forholde sig til dem. I samarbejde med lærere og pædagoger sikrer, at hele klassen kender til de særlige behov, der eksisterer i klassen, og at der kan tales om forskelligheder, forskellige behov på en åben og respektfuld måde, og at eleverne har muligheder for at ytre sig. (C).

Baggrund for anbefalinger:

Eleverne har væsentlig betydning for hinandens faglige udvikling og trivsel. I afsnit 4.1.4.2 *Inddragelse af elevens perspektiv* fremhæves det, at klassekammeraterne spiller en stor rolle i forhold til at sikre et inkluderende læringsmiljø. Forskningsresultater viser, at hvor eleverne lærer sammen og af hinanden, har det en positiv betydning for både deres læring og trivsel. Det gælder særligt, hvor elever med særlige behov er en del af klassen³¹⁰. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.1.7.a. og 5.1.7.b.

I afsnit 4.1.4.2 *Inddragelse af elevens perspektiv* pointeres også, at det er helt centralt, at den enkelte elev har gode voksenrelationer, da denne relation er meget afgørende i forhold til at forebygge marginalisering og skolevægning. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.7.d. Det er også afgørende, at eleven selv er del af løsningen i forhold til de vanskeligheder, eleven står med. Det følger af lovgivningen og internationale konventioner, at børn og unge skal inddrages, men der er også behov for at styrke den mere uformelle og daglige inddragelse af elevens løsningsforslag, jf. også behovet for at styrke elevernes personlige og sociale kompetencer. Derfor foreslår ekspertgruppen anbefaling 5.1.7.c.

Flere undersøgelser viser, at det personlige møde med et menneske med handicap og viden om handicap har betydning for børns holdninger. Der peges blandt andet på, at holdningsbearbejdning blandt andet gennem elevinddragelse blandt elever i folkeskolen er mulig og rummer et stort potentiale for at nedbryde fordomme og berøringsangst overfor mennesker med handicap. Det er baggrunden for anbefaling 5.1.7.e.³¹¹

Det er vigtigt, at elevens hverdagsperspektiv medtænkes i forhold til de løsninger, der etableres om elever med særlige behov. Det er derfor afgørende, at eleven høres for at sikre, at den støtte eller anden form for løsning, der etableres for eleven ikke giver utilsigtede problemer i forhold til elevens hverdag. Det er baggrunden for anbefaling 5.1.7.c.

5.1.8 Specialundervisning tættere på almenmiljøet

Specialundervisning og specialpædagogisk støtte skal tættere på den almene undervisning. Dette gælder både eleverne, så vejen fra et specialtilbud til almenkolen reduceres, og i forhold til at sikre at den specialiserede viden også kan spille ind i almenområdet og viden fra almenområdet kan styrke specialtilbuddene. Samtidig skal der sikres den nødvendige fleksibilitet til, at skoler kan arbejde kvalificeret med inkluderende læringsmiljøer.

³¹⁰ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review.*

³¹¹ Sandø, Martin mfl. (2011): *Børns holdninger til handicap*; Det Centrale Handicapråd (2016): *Viden om holdninger og handicap.*

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.1.8.a) Tydeliggør de muligheder, der allerede eksisterer for større lokal fleksibilitet i forhold til at kunne arbejde inkluderende. Det skal tydeliggøres i en vejledning, hvilke muligheder der er for at etablere mellemformer mellem almen- og specialundervisning, gruppeordninger og større fleksibilitet mellem almen- og specialtilbud, der blandt andet kan tilgodese eleverns behov for mere struktur og ro i skoledagen, samt for anvendelse af smidigere og mere fleksible visiteringsformer, for eksempel målrettede forløb for en kortere periode og hyppigere revisitation, opfølgning og evaluering. (U)

5.1.8.b) I samarbejde med kommunerne sætter som et mål, at specialtilbuddene som udgangspunkt skal have sammenhæng til almentilbuddene. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.1.8.c) I vidst mulig omfang søger for at placere specialtilbud og almentilbud i fysisk nærhed af hinanden. Dette skal skabe rammer for og fremme oparbejdelse af tættere samarbejde og en lettere overgang fra et tilbud til et andet. (I)

Disse anbefalinger kan fremgå af en national strategi på området, jf. anbefaling 5.3.5.a.

I anbefalingsafsnit 5.3 uddybes anbefalinger om kompetencer.

Baggrund for anbefalinger:

Det har i ekspertgruppens arbejde været tydeligt, at der er stor usikkerhed og mange forskellige forståelser af, hvad den gældende lovgivning egentlig giver mulighed for af fleksible ordninger for elever med særlige behov. Det er ekspertgruppens vurdering, at misforståelser til tider står i vejen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Dette er baggrunden for anbefaling 5.1.8.a.

Det er væsentligt, at den ekspertise som specialtilbuddene besidder, kommer tættere på og inddrages i forhold til almene folkeskolars praksis. Dette fremhæves i afsnit 4.1.2.3 *Viden om handicap*. Det er ekspertgruppens vurdering, at fysisk afstand forhindrer oparbejdelse af dette samarbejde, herunder særligt i forhold til at få oparbejdet gode erfaringer. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.1.8.b til 5.1.8.c. En undersøgelse af specialklasser peger på, at en tæt fysisk placering af specialklasser på almenskoler understøtter inklusion og overgange mellem specialklasse og almenklasse og kan styrke gensidig sparring mellem almen- og specialmiljø, og dermed også styrke det faglige fundament i specialtilbuddene³¹².

³¹² Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2013): *Specialklasser I folkeskolen – På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer*.

5.2 Styling

5.2.1 Inkluderende målsætninger

Alle elever har ret til at være en del af inkluderende fællesskaber uanset, hvor de går i skole. Alle elever skal være en del af almenundervisningen, hvis de her har mulighed for at opnå både en faglig og trivselsmæssig progression. Det er der gode muligheder for. Målet har frem til 2015 været, at 96 pct. af eleverne, skal være en del af almenmiljøet. Fremadrettet bør der særligt være fokus på at sikre faglig og trivselsmæssig progression for alle elever og på at øge andelen af elever i almenundervisningen i de kommuner, der er udfordret ved at have en lav andel i forhold til deres socioøkonomiske baggrundsfaktorer. Der skal samtidig være plads til mangfoldigheden i elevgruppen både, hvad angår behov og fagligt niveau. Derfor skal de mål, der opstilles for folkeskolen, også afspejle dette.

Ekspertgruppen anbefaler:

5.2.1.a) En ambition om, at alle elever skal være en del af almenmiljøet vel vidende, at ikke alle elever kan være en del af den almene folkeskole. Der er elever, der har behov for et særligt tilpasset undervisningsmiljø eller en specialpædagogisk indsats, der ikke kan imødekommes i almenmiljøet. Kommunerne skal være særligt opmærksomme på inkluderende læringsmiljøer i forhold til drenge, elever hvis forældre har en kort eller ingen uddannelse ud over grundskolen og elever af anden etnisk herkomst end dansk, der pt. er overrepræsenterede i de segregerede specialtilbud. (C)

Ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.2.1.b) Tager initiativ til at indgå en aftale med kommunerne om nationale målsætninger om faglig progression og trivsel, der klarlægger rammerne for kommunernes fremtidige indsats i forhold til inklusion. Disse mål skal ses i sammenhæng med de eksisterende nationale mål for folkeskolen, ligesom der herudfra også vil kunne udarbejdes kommunale målsætninger. (C)

5.2.1.c) Tager initiativ til at nuancere de nuværende måltal, herunder de nationale mål for reformen og øvrige målsætninger, der bruges nationalt og i kvalitetsrapporterne, med yderligere oplysninger. Det skal sikre, at måltallene ikke giver incitamenter til at segregere elever. Denne nuancering skal bestå af en tydeliggørelse af inklusionsgrad, fritagelsesprocent fra nationale test og 9. klasses prøver og socioøkonomisk sammensætning. (C)

5.2.1.d) Styrker vejledningen af kommuner og skoler i forhold til de obligatoriske 9. klasses prøver og sikrer en kommunikation af de gældende regler i forhold til prøveformer, herunder mulighederne for alternative prøveformer blandt andet i dansk og matematik. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.2.1.e) Arbejder for, at arbejdet med inkluderende læringsmiljøer prioriteres i ligeså høj grad som arbejdet med elevernes faglige udvikling, herunder i form af samme fokus i opfølgning og honorering. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Ambitionen og idealet må være, at alle elever skal være en del af almenmiljøet, have mulighed for at udvikle sig fagligt, trives og kunne deltage i fællesskabet. Ekspertgruppen er dog bevidst om, at en sådan ambition aldrig fuldt ud vil kunne indfries. 96 pct.-målsætningen, der har været gældende fra 2012

til 2015, er blevet for snævert knyttet til flytning af elever og organisering, og er blevet synonym for omstillingen til øget inklusion. Samtidig er målsætningen ikke tilstrækkeligt rettet mod de grupper af elever, der er overrepræsenteret i specialskoler og specialklasser, og som også har ret til inkluderende læringsmiljøer. Dette er baggrunden for anbefaling 5.2.1.a. Som det fremgår af afsnit 4.2.1 *Den politiske rammesætning*, skal fokus skal være på at skabe inkluderende læringsmiljøer med udgangspunkt i en større mangfoldighed.

Anbefalingerne 5.2.1.b til 5.2.1.e. skal ses i lyset af, at flere af de tiltag, der er taget for at få kommuner og skoler til at have fokus på elevernes faglige resultater og trivsel, kan have en uheldig ekskluderende sideeffekt. De nuværende målsætninger og den måde, der følges op på målsætningerne, betyder, at skolerne bliver målt på elevernes faglige niveau, og i mindre grad på, hvilke skoler der lykkes med alle deres elevers udvikling og progression. Som det fremgår af afsnit 3.4.1. *Status for elevernes faglige resultater*, har ekspertgruppen erfaret, at skolerne har incitament til at fastholde de elever, der allerede gør det godt. De har derimod ikke incitament til at fastholde elever med særlige behov og herved arbejde for, at så mange elever som muligt lykkes i skolen. Baggrunden er, at det kan påvirke de skoler, der holder fast i en bred elevsammensætning med blandt andet elever med særlige behov og lykkes med det. De kommer ikke til at ligge højt i forhold til deres måltal og placering på ranglister mv. Disse incitamentsstrukturer kan også ligge i den kommunale styring i forhold til resultatkontrakter mv.

Ved at skifte spor og få fokus på alle elevers faglige udvikling og trivsel opnås et langt mere nuanceret fokus på, hvorvidt skolen gør en positiv forskel for eleverne. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.2.1.b, 5.2.1.c og 5.2.1.e. Det er ekspertgruppens vurdering, at ændringer ikke vil medføre en større segregering af elever til specialtilbud.

Det er ligeledes et stort problem, at der fortsat er en relativ stor gruppe af elever, der bliver fritaget fra de obligatoriske 9. klasseprøver. Det er ekspertgruppens indtryk, at det blandt andet skyldes, at der er et begrænset kendskab til, hvilke muligheder eleverne har for at aflægge prøverne på særlige vilkår. Ekspertgruppen vil sætte fokus på dette ved anbefaling 5.2.1.d.

Det er ekspertgruppens vurdering, at overgangen til øget fokus på progression er i gang, men at det tager tid. Dette arbejde bør understøttes yderligere og være et fokusområde for både ministerium og kommuner.

5.2.2 Klare mål og prioriteringer i hele styringskæden

Der er behov for tydelig retning og lederskab i forhold til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Der skal derfor sikres en tydeligere sammenhæng i prioriteringerne gennem hele styringskæden. Lokalt i kommunerne skal politikerne fastsætte klare mål for et sammenhængende børne- og ungeområde, hvordan der arbejdes inkluderende og med fællesskaber i skolen. Dette skal følges op af en tydelig ledelse fra forvaltningsniveau, herunder rammesætning og opfølgning i forhold til skoleleder og skolebestyrelser.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for Børn, Undervisnings og Ligestilling

5.2.2.a.) I samarbejde med kommunerne via for eksempel den årlige aftale om kommunernes økonomi sætter fokus på/prioritere implementeringen af et bestemt tema på tværs af alle kommunerne. Dette vil evt. kunne indgå i kommunernes kvalitetsrapporter. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.2.2.b) Sætter tydelige mål og strategier for kommunens børne- og ungeindsats, herunder for hvordan der arbejdes inkluderende i folkeskolen. Disse mål og strategier skal udvikles i samarbejde med og kommunikeres bredt fra kommunalt niveau til skoleledere og videre til lærere og pædagoger. Samtidig skal de udmøntes i handleplaner og styrings- og tildelingsmodeller, der sikrer, at ressourcerne kan følge behovene. Disse mål og strategier skal afspejle målene i folkeskolereformen og ambitionen om, at flest mulige elever skal undervises i den almene folkeskole. Målopfyldelsen og den løbende opfølgning skal danne grundlag for en dialog med skoleledelserne. På samme måde skal en tilsvarende dialog finde sted mellem skoleledelse og medarbejdere. (C)

5.2.2.c) Prioriterer forebyggende og foregribende indsatser. Det skal stå tydeligt for skolernes ledelse (skoleleder og skolebestyrelser), hvad der har højst prioritet og skal gennemføres, og hvilke indsatser det er muligt at gennemføre senere. Prioriteringen skal afspejle de langsigtede strategier med delmål og mulighed for løbende evaluering. Den forebyggende og foregribende indsats skal endvidere styrke samarbejde mellem dagtilbud og skoler. Dette skal blandt andet ske ved en plan for afdækning af elever, der er i risiko for marginalisering eller for at få et mindre udbytte af skoletiden, og ved bedre brug af data til at identificere elever i mistrivsel eller risiko for faglig og/eller social marginalisering (C)

5.2.2.d) Løbende følger op på skolernes økonomi og elevernes progression, samt sikrer en indsigt i skolens konkrete udfordringer gennem eksempelvis samtaler mellem skolechef og skoleleder. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og KL udarbejder med udgangspunkt i bedst praksis modeller herfor. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.2.2.e) *Skolelederen* sætter tydelige mål og strategier for skolen, herunder for hvordan der arbejdes inkluderende på skolen. Disse mål og strategier skal udvikles i samarbejde med lærere og pædagoger og kommunikeres bredt til forældre og elever. Samtidig skal de udmøntes i handleplaner og et resourceoverblik, der sikrer synlighed om, hvordan ressourceprioriteringen afspejler strategien, handleplaner og behovene. De opsatte mål og strategier skal afspejle målene i folkeskolereformen og ambitionen om, at flest mulige elever skal undervises i den almene folkeskole. Målopfyldelsen og den løbende opfølgning skal danne grundlag for en dialog med medarbejderne. (C)

Baggrund for anbefalinger:

Det fremgår af afsnit 4.2.1 *Den politiske rammesætning*, at kommunernes mulighed for at holde fast i de kommunale mål, strategier og prioriteringer kan være udfordret af mange dagsordner og reformkrav. Ekspertgruppen vil med anbefaling 5.2.2.a. understøtte, at man fra statslig side støtter kommunerne i at sætte retning og prioritere indsatserne.

I afsnit 4.2.2 *Klare mål og prioriteringer* i styringskæden fremgår det, at der ofte er et skel mellem kommunernes mål og den virkelighed, som lærere og pædagoger oplever. En kommunal målsætning er ikke i sig selv nok. Den skal virkeliggøres for alle niveauer. Flere forskningsresultater viser, at det er vigtigt, at der er klare værdier og principper for et godt læringsmiljø, og at skolelederen tager et ansvar for at få sammenhæng i den måde, skolens læringsmiljøer er indrettet, samt at medarbejderne har en klar forståelse for, hvordan det forventes, at de agerer i forhold til at skabe inkluderende læringsmiljøer. Dette er baggrunden for anbefaling 5.2.2.b.

Samtidig har de gennemførte undersøgelser, foretaget i regi af ekspertgruppens arbejde med inklusionseftersynet, vist, at der er en generel oplevelse blandt de pædagogiske medarbejdere af, at der ikke er nok ressourcer til rådighed. Dette stiller store krav til prioritering og ressourcestyring på de højere niveauer af styringskæden. Konkret bør forvaltningen understøtte og følge op på både ressourcer og opgaver, således at skolelederen støttes i det rammesættende arbejde og i de konkrete prioriteringer på skoleniveau, jf. afsnit 4.2.1 *Den politiske rammesætning*. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.2.2.c og 5.2.2.d.

Derudover er det afgørende for opbakningen til omstillingen til inklusion i folkeskolen, at det er gennemskueligt, hvordan der prioriteres. Flere undersøgelser viser, at skolelederens dispositioner er svære at gennemskue for de pædagogiske medarbejdere, herunder hvad der prioriteres af arbejdsopgaver på skolen. Det ser ud til, at det er en barriere for medarbejdernes opbakning til øget inklusion, at de ikke kan gennemskue, hvad ressourcerne bruges til, og hvorfor de bruges, som de gør. Derfor skal kommuners og skolers ressourcer og indsatser beskrives i kvalitetsrapporterne og via skolens inklusionsstrategi og handleplan. Derudover er forvaltningens opfølgning på skolernes arbejde og resultater blevet fremhævet som et centralt element i etableringen af en succesfuld dialog mellem skole og forvaltning. Dette er grundlaget for 5.2.2.c.

5.2.3 Større gennemsigtighed og tydelig procedure og prioritering af ressourcer

Der er nogle steder usikkerhed om, hvorvidt ressourcerne er til stede til at sikre en styrket almenundervisning og inkluderende læringsmiljøer, og at elever med særlige behov faktisk lærer noget og trives. Der er derfor behov for en større gennemsigtighed i forhold til de prioriteringer, der foretages. I denne sammenhæng skal koblingen mellem strategi og ressourcer tydeliggøres i handleplaner, ligesom der skal større ledelsesfokus på bedst mulig udnyttelse af de eksisterende ressourcer og kompetencer. Prioriteringer, strategier og handleplaner skal kommunikeres til forældre. Det er vigtigt med dialog mellem forældre og skolens pædagogiske ledelse og medarbejdere.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

5.2.3.a) I samarbejde med kommunerne udvikler en model for, hvordan det i kommunernes kvalitetsrapporter kan tydeliggøres, hvor mange medarbejder ressourcer, som den enkelte skole har til rådighed, og hvilke kvalitative tiltag, der iværksættes for at styrke almenundervisningen og inkluderende læringsmiljøer. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.2.3.b) Laver strategi- og handleplan for den løbende opfølgning på skolernes arbejde med elever med særlige behov, når der er usikkerhed om, hvorvidt eleverne kan få deres undervisningsbehov opfyldt i almenundervisningen. Kommunen skal i den sammenhæng have et beredskab til at kunne støtte skoler i tilfælde af akutte og uforudsete behov. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.2.3.c) *Skolebestyrelse* via principper og skolelederen via en samlet inklusionsstrategi og handleplan tydeliggør for både medarbejdere, forældre og elever, hvordan indsatsen prioriteres, hvor mange personalemæssige ressourcer, skolen har til rådighed til at sikre en styrket almenundervisning, inkluderende læringsmiljøer og støtteforanstaltninger på skolens budget. (C)
- 5.2.3.d) *Skolelederen* løbende prioriterer skolens ressourcer efter behov og med sparring fra kommunale ressourcepersoner, herunder særligt PPR og skolens egne ressourcepersoner. Dette kan evt. ske ved, at skolens ledelse ugentligt/månedligt har møder med de klasser, årgange og/eller trin, som enten har fået allokeret ekstra ressourcer eller kunne have behov. Ud fra en status afgøres den næste uges/måneds fordeling af de ekstra ressourcer. (C)
- 5.2.3.e) *Skolelederen* i samarbejde med medarbejderne udarbejder en strategi og handleplan for, hvordan principperne for skolens inkluderende læringsfællesskaber kan realiseres med tæt inddragelse af medarbejdere, forældre og elever, herunder hvordan der skabes ejerskab til principperne og hvordan de konkret omsættes i skolens læringsmiljøer og samarbejdet herom. (I)
- 5.2.3.g) *Skolelederen* arbejder for, at skolen styrker anvendelsen af forebyggende elementer i læringsmiljøerne med klar struktur, overskuelighed og tydelige forventninger til elever og for forpligtende forældresamarbejde, og understøtter skolens medarbejdere. Dette kan blandt andet ske ved beskrivelse af mål, strategier og redskaber, der skal arbejdes med i praksis. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Det er afgørende for opbakningen til omstillingen til inklusion i folkeskolen, at det er gennemskueligt for forældre og medarbejdere, hvordan der prioriteres. Flere undersøgelser viser dog, at skolelederens dispositioner er svære at gennemskue for de pædagogiske medarbejdere, herunder hvad der prioriteres af arbejdsopgaver på skolen. Det ser ud til, at det er en barriere for medarbejdernes opbakning til øget inklusion, at de ikke kan gennemskue, hvad ressourcerne bruges til, og hvorfor de bruges, som de gør, jf. afsnit 4.2.3 *Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer*. Derfor skal kommuners og skolers ressourcer og indsats beskrives i kvalitetsrapporterne og via skolens inklusionsstrategi og handleplan, jf. anbefalinger 5.2.3.a og 5.2.3.c.

I beskrivelsen af udfordringerne er forvaltningens opfølgning på skolernes arbejde og resultater blevet fremhævet som et centralt element i etableringen af en succesfuld dialog mellem skole og forvaltning, jf. afsnit 4.2.2 *Klare mål og prioriteringer i styringskæden*. Dette er baggrunden for anbefaling 5.2.3.b. Samme logik gør sig gældende på skoleniveau. I afsnit 4.2.3 *Større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer* pointeres behovet for en meget tæt og løbende opfølgning på udfordringerne i de enkelte teams og i de enkelte klasser, jf. anbefaling 5.2.3.d.

Det er endvidere afgørende, at der er en fælles målsætning på skolen, der begrundes skolens pædagogiske valg og prioriteringer. Det er ekspertgruppens opfattelse, at der mange steder mangler

prioritering af de inkluderende læringsmiljøer og styrkelse af almenundervisningen, og at den manglende prioritering har direkte konsekvenser for medarbejdernes mulighed for at agere, jf. afsnit 4.2.2 *Klare mål og prioriteringer i styringskæden*. Dette kan gøres med udgangspunkt i principper, der er fast forankret på skolen via skolebestyrelsens principfastsættelse.

Det er endvidere vigtigt, at skolelederen tager ansvar for, at der skal følges op med strategier og handleplaner for, hvordan principperne for skolens inkluderende læringsmiljøer realiseres, samt hvordan konkret sættes handling bag, at der skal være tydeligere forventninger til eleverne og forældrene på skolen. Det er baggrunden for anbefaling 5.2.3.e og 5.2.3.g.

5.2.4 Styrkelse af tidlig indsats og forebyggende og foregribende indsatser

Vanskeligheder kan forebygges, og mange elever med særlige behov kan hjælpes bedre ved en tidlig indsats, ligesom udsatte elever har gavn af en helhedsorienteret indsats, der tager højde for både deres skolegang og eventuelle problemer i hjemmet. Hertil kommer, at sådanne indsatser ofte er ressourcebesparende.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling

- 5.2.4.a) I samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne igangsætter et arbejde, der skal se på, hvordan man kan understøtte et bedre samspil i praksis i kommunerne mellem de to lovgivninger, herunder på muligheden for en højere grad af koordineret og helhedsorienteret indsats mellem skole- og socialområde i forhold til elever med særlige behov. (U)
- 5.2.4.b) I samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet udarbejder vejledninger til kommuner i forhold til, hvordan de bliver bedre til at igangsætte en tidlig forebyggende indsats og til at bringe samtlige ressourcer omkring en elev og en familie i spil med henblik på at styrke elevens skolegang. I denne sammenhæng tydeliggøres, hvem der har handleret og -pligt. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.2.4.c) I samarbejde med skolerne prioriterer, at en forebyggende og tidlig indsats i almenmiljøet kommer alle elever til gavn, ikke kun de elever, der har særlige behov. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Flere forskningsresultater viser, at tidlig identifikation og indsats i høj grad kan styrke læringsmiljøet og mindske andelen af elever, der kommer i vanskeligheder gennem skoleforløbet. Der kan således med fordel sættes tidligere ind i forhold til elever, hvor der er tegn på mistrivsel eller andre vanskeligheder. Det vil formentlig både have en større effekt for eleven, være billigere og give store langsigtede økonomiske gevinster. Nogle resultater peger på, at det forebyggende arbejde formentlig er relativt udbredt på læseområdet, men der peges på, at det i lav grad prioriteres på alle øvrige områder, herunder i forhold til elevernes personlige og sociale udfordringer, jf. afsnit 4.1.3 og 4.3 om *dagtilbuds betydning samt tidlige forebyggende og foregribende indsatser*. Dette er baggrunden for anbefalingerne 5.2.4.d, 5.2.4.e og 5.2.4.f.

Flere af de praktikere, interessenter og forskere, som ekspertgruppen har været i dialog med, peger på, at der ofte ikke er en tilstrækkelig koordination og samarbejde mellem social- og skoleområdet, jf. afsnit

4.2.4. *Tværgående samarbejde.* Ekspertgruppen har endvidere erfaret, at man mange steder oplever søjletænkning mellem social- og skoleforvaltningen, herunder en diskussion om, hvor ressourcer og indsatser er placeret, og at de to lovgivninger kan være vanskelige at få til at spille sammen. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.2.4.a. og 5.2.4.b.

5.3 Kompetencer

5.3.1 Styrkelse af læreres og pædagogers praksisnære kompetencer

Der er gode forudsætninger for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen. Langt hovedparten af eleverne tilkendegiver, at de har et godt forhold til deres lærere, de trives i skolen og oplever, at de er deltagende både socialt og fagligt. Der er mange dygtige lærere og pædagoger i skolen, der grundlæggende har de nødvendige faglige forudsætning til at arbejde inkluderende, men de kan udfordres af situationer, hvor elever med særlige behov skal lære og deltage konstruktivt i undervisningen. Kompetenceudvikling er en forudsætning for skolens udvikling og arbejdet med inklusion, men der peges på, at der i langt højere grad er behov for praksisnær sparring om den inkluderende praksis, forebyggelse af konflikter og problematisk adfærd. Der ses også et behov for at styrke ligenævrdigheden mellem de forskellige pædagogiske og socialfaglige kompetencer i skolen og behov for at styrke tværprofessionelt samarbejde mellem blandt andet lærere og pædagoger.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling

- 5.3.1.a) Kommunikerer tydeligere, om de muligheder, der eksisterer for, at sparring og supervision fra en faglig vejleder, lærer og pædagog med specialpædagogiske kompetencer, ressourcepersoner mv. kan finansieres via den ene milliard kroner, der er afsat til kompetenceudvikling i forbindelse med folkeskolereformen. Fokus på denne sparring og supervision skal blandt andet være på:
- Faglig sparring, hurtig opkvalificering og direkte feedback til lærere og pædagoger.
 - Styrke anvendelse af tværprofessionelt samarbejde som co-teaching. (C)
- 5.3.1.b) Tager initiativ til, at en del af de afsatte midler til efteruddannelse målrettet anvendes til at styrke lærere og pædagogers kompetencer via gensidig faglig sparring i praksis. (C)
- 5.3.1.c) Samarbejder med Uddannelses- og Forskningsministeriet og professionshøjskolerne om, at lærer- og pædagoguddannelserne understøtter, at de kommende lærere og pædagoger kan arbejde inkluderende og samarbejde om at skabe inkluderende læringsmiljøer, herunder at skabe meningsfuld deltagelse for alle elever. (S)
- 5.3.1.d) Tager i samarbejde med Uddannelses- og Forskningsministeriet og professionshøjskolerne initiativ til, at professionshøjskolernes efter- og videreuddannelse i endnu højere grad skal tilpasse deres tilbud til det pædagogiske medarbejderes praksis. (U)
- 5.3.1.e) Vidensdeling i forhold til kommuner, der gør det godt. (I)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.3.1.f) Gennem en vedvarende og systematisk efter- og videreuddannelsesindsats sikrer, at der er de fornødne specialiserede kompetencer tilstede i kommunen. (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.3.1.g) *Skolelederen* arbejder for, at de gør brug af de tilbud, som kommunen stiller til rådighed, herunder om praksisnær sparring og supervision fra specialskolelærere og øvrige faglige vejledere, herunder PPR. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Det er ekspertgruppens oplevelse, at der er et behov for konkret sparring og supervision i forhold til at arbejde inkluderende og håndtere konkrete situationer i forhold til dette. Der er endvidere et

uhensigtsmæssigt stort fokus på linjefagskompetencer i den nationale kompetenceudviklingsstrategi, hvor der er afsat en milliard kroner til opkvalificering af lærere og pædagoger. Flere praktikere, interessenter og forskere har gentagende gange peget på, at kompetenceudvikling i højere grad bør være praksisnært og gerne foregå i og omkring undervisningen. Dette fremgår også af afsnit 4.3.1 *Medarbejdernes kompetencer*. Der er endvidere flere forskningsresultater, der peger på, at vejledning og supervision i undervisningen har særlig stor effekt, hvis der indgår elever med forskellige behov. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.3.1.a.-5.3.1.d.

Der er de senere år sket en forbedring af lærernes vurdering af, hvorvidt de har kompetencer til at gennemføre en god undervisning med elever med særlige behov. Dette arbejde skal fortsættes, herunder med fokus på efter- og videreuddannelse af medarbejderne med særlige eksperter.

Der er i interviewene med vidensaktører og organisationer peget på, at de specialpædagogiske kompetencer ikke er til stede, og at kompetencerne forsvinder i forbindelse med nedlæggelse af specialundervisningstilbud. Forskningsresultater viser, at sparring og supervision fra en lærer eller pædagog med viden om elever med særlige behov ved brug af co-teaching kan have stor positiv effekt for eleverne. Det er baggrunden for anbefaling 5.3.1.f. og 5.3.1.g.
5.3.1.e.

5.3.2 Teamsamarbejdet skal styrkes

Det inkluderende arbejde baserer sig i høj grad på at være i stand til at analysere den læringsituation, man står overfor som lærer og pædagog. I denne sammenhæng udgør teamsamarbejdet et helt centralt element. En velfungerende teamorganisering sikrer en fælles forståelse mellem de pædagogiske medarbejdere, ligesom det giver mulighed for større kontinuitet i medarbejdergruppen.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling:

5.3.2.a) Tager initiativ til i samarbejde med relevante organisationer at udarbejde en vejledning til teamsamarbejde via reflekterende teams og ekstern sparring med ressourcepersoner fra specialskoler, professionshøjskoler og andre ressourcepersoner. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

5.3.2.b) I samarbejde med skolerne tager initiativ til at styrke samarbejdet med specialskoler, skoler med specialklasserækker, professionshøjskoler, faglige vejledere mv. samt styrke teamsamarbejde for eksempel via reflekterende teams. (U)

5.3.2.c) Sikrer, at skolelederne har de nødvendige kompetencer og værktøjer til at udvikle skolens teamsamarbejde. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

5.3.2.d) *Skolelederen* i samarbejde med medarbejderne sikrer, at teamsamarbejdet styrkes yderligere ved et øget fokus på pædagogiske udfordringer, som klassen eller eleven står med. Elevernes læring og udvikling skal være omdrejningspunktet for teamets arbejde. Skoleleder og skolebestyrelse sikrer, at der etableres muligheder i form af tid og ressourcer til, at der kan udvikles relationer mellem ledere, lærere, pædagoger, elever og forældre samt

- ressourcepersoner. Udviklingen vil blandt andet kunne bestå i at styrke teamets refleksion over egen praksis og samarbejde i praksis. Der skal endvidere sikres en tydelig rollefordeling. (U)
- 5.3.2.e) *Skolelederen* sikrer medarbejderne den nødvendige tid og muligheder for at mødes i teamet, så samarbejde i forhold til både elever og forældre kan varetages. (C)

Baggrund for anbefalinger:

Teamsamarbejdet bør være rammen for arbejdet om styrkede læringsmiljøer. En komparativ analyse viser blandt andet, at teamsamarbejde er et klart omdrejningspunkt i forhold til en sammenhængende indsats om elever med særlige behov i Finland og Ontario, mens det i dansk sammenhæng er mere forskelligt, hvorvidt teamet er beskrevet som et centralt omdrejningspunkt for den samlede indsats for elever med særlige behov³¹³.

I afsnit 4.3.2 *Teamsamarbejde* fremhæves det, at teamsamarbejdet ikke bruges tilstrækkeligt til at styrke den faglige sparring og en mere konsekvent og ensartet løsningstilgang på skolerne. Lærere og pædagoger oplever at stå alene med udfordringerne og kan føle sig følelsesmæssigt ramt af elevers udadreagerende adfærd. Der er behov for, at lærere og pædagoger – særligt i teams – analyserer egen praksis gennem for eksempel fælles refleksioner, får sparring på konkret praksis og udfordringer mv. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.3.2.a til 5.3.2.e.

5.3.3 Styrke kompetencer til forebyggende indsatser i forhold til konflikter og problematisk adfærd

Konflikter, udadreagerende adfærd og brandslukning fylder ofte for meget i skolen. Også derfor skal den fælles tilgang til inkluderende læringsmiljøer og praksis på skolerne skal styrkes. Dette skal blandt andet gennem udvikling af de praksisnære kompetencer, jf. anbefalinger under 5.3.1. Pauserne skal inddrages i arbejdet med at styrke læringsmiljøerne. Ligesom teamsamarbejdet, supervision og faglig sparring skal være med til at styrke medarbejdernes forståelse af kontekst og blinde vinkler i forhold til egne reaktionsmønstre. Dette handler både om at give de pædagogiske medarbejdere bedre redskaber og støtte i forhold til at arbejde med elever med udadreagerende adfærd, men også om at sikre et fokus på blandt andet elever med indadreagerende adfærd, fastholdes i fællesskabet og ikke marginaliseres.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.3.3.a) *Skolelederen* arbejder for et større ledelsesfokus og faglig supervision af pædagogiske medarbejdere og tættere samarbejde mellem skolens ledelse og medarbejdere om forebyggelse af konflikter og problematisk adfærd og løsninger i konkrete situationer. Målet er at styrke de pædagogiske medarbejders kompetencer til at forebygge og håndtere konflikter. (I)
- 5.3.3.b) *Skolelederen* i samarbejde med medarbejderne udarbejder en strategi og konkret handleplan for håndtering af konflikter og problematisk adfærd, herunder med tydelig angivelse af ressourcepersoners roller og opgaver i strategien. (C)

³¹³ Rambøl (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*

- 5.3.3.c) *Skolelederen* udarbejder og synliggøre en strategi og konkret handleplan for håndtering af pauserne. Strategien skal have til formål at forebygge og sikre en fælles tilgang til pauserne. Strategien må ikke ses som en fast rammesætning, der begrænser fri leg mv. (I)

Baggrund for anbefalinger:

Læringsmiljøet har stor betydning for elevernes udbytte af undervisningen. Fravær af forstyrrelser og elevernes fokus på undervisningens mål og opgaver understøtter bedre faglige resultater og trivsel³¹⁴. Konflikter, forstyrrende og problematisk adfærd kan være et problem i flere sammenhænge. Det kan blandt andet være i forhold til elever, der melder sig ud af undervisningen og derved ikke aktivt konstruktivt deltager. Konflikter i nogle klasser kan komme til at fylde så meget, at det tager meget tid fra undervisningen og læringsaktiviteter, ligesom enkelte elever kan ende i situationer, hvor de ikke ønsker at komme i skole eller ikke kan koncentrere sig om andet end de igangværende konflikter.

Flere forskningsresultater peger på, at der både på skolen generelt og målrettet i forhold til bestemte klasser kan være gode resultater ved at skabe en positiv adfærdskultur på skolen. Det er vigtigt, at der på den enkelte skole skabes en god kultur og forståelse for forskellighed. Dette indebærer, at særligt skolens ledelse understreger og arbejder ud fra en accept af forskellighed hos eleverne, kulturelle forskelle og fremhævelse af behovet for realistiske forventninger til alle elever³¹⁵. Det hører også med til den positive skolekultur, at der arbejdes for et fravær af stigmatisering om enkelte elever, hvilket har stor betydning for disse elevers muligheder i skolen³¹⁶. Den positive kultur og bedre forståelse for elevers forskellighed ser særligt ud til at have positive effekter for elever med særlige behovs udvikling³¹⁷, mens der for den samlede elevgruppe også kan ses andre positive effekter, som for eksempel bedre sundhed og mindre stofmisbrug blandt eleverne³¹⁸. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.3.3.a, 5.3.3.b og 5.3.3.c.

5.3.4 Styrke rammerne for den pædagogiske psykologiske rådgivning

Pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) skal spille en mere central rolle i forhold til at kunne styrke almenundervisningen og inkluderende læringsmiljøer, herunder understøtte udviklingen af praksis, samt i forhold til at sikre opfyldelse af særlige undervisningsbehov hos eleverne. PPR skal sikres som en central kompetencepartner for alle skoler. PPR skal fungere som bindeleddet i forhold til elever med særlige behov og have kontakten og viden om forskningen og kilder til viden, og herunder de landsdækkende specialrådgivningsinstitutioner.

Ekspertgruppen anbefaler, at misteren for børn, undervisning og ligestilling

- 5.3.4.a) I samarbejde med relevante ministerier, evaluerings- og forskningsinstitutioner samt kommunerne sikrer, at der samles kendskab til god evidens om god praksis, herunder om elever med særlige behov og gode læringsmiljøer. Der bør i forlængelse heraf udarbejdes en

³¹⁴ Hattie, John (2008): *Visible learning*.

³¹⁵ Dyssegaard, Camilla m.fl. (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*; Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

³¹⁶ Hattie, John (2008): *Visible learning*.

³¹⁷ Dyssegaard, Camilla (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*.

³¹⁸ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*.

strategi for, hvordan viden kommer ud til rette personer i og omkring skolen, så viden bruges i praksis (U)

- 5.3.4.b) I samarbejde med relevante ministerier og uddannelsesinstitutioner afsøger mulighederne for uddannelsestilbud og efteruddannelsestilbud, der har sigte på arbejdet i PPR, og hvor der er et styrket fokus på pædagogik og didaktik. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.3.4.c) Arbejder for, at PPR har de nødvendige kompetencer og kendskab til skolernes praksis, at PPR både kan varetage opgaverne i forhold til udredninger og konsultative opgaver. Der skal være mere kontinuerligt og tættere samarbejde mellem skoler og PPR. Den konsultative tilgang er ikke i sig selv tæt nok på konteksten på de enkelte skoler. Dette skal understøttes, så PPR også kan indgå på individ-, gruppe- og institutionsniveau – og derved støtte op om det inkluderende og forebyggende arbejde. (U)
- 5.3.4.d) Sikrer, at kompetencer til at gennemføre udredning i forhold til blandt andet kognitive kompetencer og opmærksomhedsforstyrrelser i PPR og kompetencer til at oversætte elevernes særlige undervisningsmæssige behov ind i en skolepraksis fastholdes. (I)
- 5.3.4.e) Arbejder for, at PPR er bindeled og formidler viden i forbindelse med børn og unges skift mellem institutionerne, herunder for eksempel fra dagtilbud til skole og fra skole til ungdomsuddannelse. (U)
- 5.3.4.f) Arbejder for, at PPR har kendskab til evidens om god praksis i forhold til elever med særlige behov. (I)
- 5.3.4.g) Arbejder for, at visitation i højere grad bliver dialogbaseret, så de personer, der indgår i visitationen, også indgår i realisering af indsatsen. (I)
- 5.3.4.h) Sikrer, at PPR har et detaljeret indblik i den enkelte skoles praksis. Det medfører, at PPR enten fast er på skolen eller løbende kommer på skolen, således at PPR-medarbejderne er en integreret del af skolens liv. (C)
- 5.3.4.i) Sikrer, at PPR er så uvildig en instans som muligt i forhold til både at kunne rådgive skole og forældre. (I)

Baggrund for anbefalinger:

I ekspertgruppens eftersyn er uddannelsestilbud og efteruddannelsestilbud, der har sigte på arbejdet i PPR, og hvor der er styrket fokus på pædagogik og didaktik blevet efterlyst, jf. afsnit 4.3.4 *Pædagogiske psykologiske rådgivnings kompetencer og viden*. Dette er baggrunden for anbefaling 5.3.4.b. Det er endvidere centralt, at PPR skal have den nødvendige viden og kompetencer. Anbefalingerne 5.3.4.a 5.3.4.c, 5.3.4.d og 5.3.4.f rummer forslag til dette.

Der er i ekspertgruppens eftersyn blevet peget på, at manglende udredning i PPR er et problem. Dette kan være en væsentlig hindring for, at eleverne får den rette støtte³¹⁹.

Der er en stor variation i PPRs formåen i forhold til at have kendskab til den enkelte skoles udfordringer, samt hvilke initiativer og praksis der er om elever med særlige behov. Manglende

³¹⁹ Ekspertgruppens vurdering på baggrund af møder med referencegruppen og interview.

kendskab til skolernes praksis kan være en udfordring – god rådgivning kræver, at PPR kender den praksis, de rådgiver ind i. Som det fremgår i afsnit 4.3.4 *Pædagogiske psykologiske rådgivnings kompetencer og viden*, så er det meget forskelligt, hvor meget PPR arbejder konsultativt, og det har stor betydning for, hvorvidt PPR lykkes med at være et bindeled til resten af kommunen samt til forskningsviden på området. Der peges også på problemer med, at kendskabet kan være en barriere i forhold til en hurtig indsats i forhold til elever med særlige behov. Dette er baggrunde for anbefaling 5.3.4.e og 5.3.4.g.

Derudover er det kommet frem, at dialogen mellem de pædagogiske medarbejdere og PPR i forhold til udredninger og i forhold til igangsættelse af indsatser for det enkelte barn ikke alle steder fungerer optimalt. Der peges særligt på, at dialogen med de pædagogiske medarbejdere ikke er tydelig, og at medarbejderne ikke alle steder inddrages i forhold til de løsninger, der iværksættes. Derfor anbefales 5.3.4.h.

Det er vigtigt, at der hos PPR er oparbejdet et indgående indblik i den enkelte skoles pædagogiske praksis, herunder et fokus på, at der er sammenhæng mellem de initiativer, der anbefales og iværksættes fra PPR, til de indsatser, som allerede gøres på skolen. Derfor anbefales 5.3.4.i.

Det opleves som en styrke og befordrende for samarbejdet mellem skole og hjem, når PPR kan gå ind som tredje part og blandt andet være med til at understøtte forældrene med viden om, hvilke muligheder og rettigheder de har i forhold til deres barn. Det er baggrunden for anbefaling 5.3.4.j.

5.3.5 Adgang til viden og hjælp

Der er behov for en fælles forståelse af, hvilke grundlæggende kompetencer og hvilke mere specifikke specialpædagogiske kompetencer, der skal til i forhold til elevernes forskellige undervisningsbehov. Herudover skal der være en tydelighed om, hvor og hvordan lærere og pædagoger kan få adgang til nødvendig viden, rådgivning og sparring på både nationalt, kommunalt og lokalt niveau. I den forbindelse skal der være en tydelig rollefordeling mellem de forskellige ressourcepersoner. Endvidere skal der være lettere adgang til viden om specifikke handicapgrupper med særligt fokus på pædagogiske metoder og redskaber mv.

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling

- 5.3.5.a) I samarbejde med de relevante aktører iværksætter et forsøgs- og udviklingsprogram, der skal udvikle en national strategi for viden om forskellige lærings- og undervisningsmæssige behov. Strategien skal blandt andet sætte retning for, hvordan der sikres viden på samtlige niveauer, sammenhæng i denne viden samt viden om relevante indsatser i forhold til udvalgte handicapgrupper. (U)
- 5.3.5.b) I samarbejde med kommunerne udvikler en model (efter inspiration fra Ontario og Finland) der synliggør, hvordan der arbejdes med mere intensiverede indsatser i klassen og i forhold til enkelt elever. Modellen skal sikre en systematik på tværs af niveauerne i forhold til, hvilke initiativer der er afprøvet, og hvilken viden der er etableret om eleven og læringsmiljøet. Modellen skal medvirke til, at der udvikles en mere ensartet og gennemsigtig model for indsatser til at udvikle inkluderende læringsmiljøer. Det gælder i særlig grad i forhold til faglig sparring fra teamet og ressourcepersoner på skolen, inddragelse af

vidensenhed/ressourcecenter samt eksterne eksperter. Derudover skal der være fokus på en tydelighed i forhold til de nuværende muligheder for støtte, herunder folkeskolereformens muligheder for understøttende undervisning, friere rammer for holddannelse m.m. (U)

- 5.3.5.c) I samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne styrker adgang til viden på nationalt og kommunalt niveau, for eksempel ved koordineret vidensformidling på nationalt niveau i forhold til praksisnærviden om relevante handicapgrupper og tværkommunale videnssamarbejder. Hertil kommer, at både staten og kommunerne styrker formidling af mulighederne for specialrådgivning hos de landsdækkende rådgivningsinstitutioner i forhold til de meget små målgrupper med svære kommunikationshandicap, syn og hørelse m.fl. (U)
- 5.3.5.d) Tager initiativ til, at de ændringer, som ekspertgruppen anbefaler indarbejdes i læringskonsulenternes arbejde. I denne sammenhæng fremhæver ekspertgruppen specifikt, at læringskonsulentkorpset skal tilbyde specifik vejledning til kommuner og skoler, der ønsker hjælp til at udnytte af mulighed for større fleksibilitet i forhold til indretning af klasserummet, mulighed for ro og fordybelse. (U)
- 5.3.5.e) Tager initiativ til i samarbejde med relevante ministerier, handicaporganisationerne og relevante forskere at samle kendte redskaber og metoder, der kan være gavnlige for elever med bestemte handicap, og at det samles i egentlige nationale og helhedsorienterede videns- og handlingsberedskaber inden for udvalgte handicaps. Dette skal gøre det let for kommuner, skoler og lærere at få hjælp og det kan eventuelt indarbejdes i konkrete it-baserede undervisningsforløb. (U)
- 5.3.5.f) I samarbejde med andre relevante ministerier og kommunerne arbejder for, at der etableres et bedre samarbejde mellem kommunerne og Børne- og Ungepsykiatrien, særligt med henblik på at der skabes et fælles sprogbrug, der dels bidrager til, at specifikke undervisningstilbud og støtteformer i højere grad kan udledes direkte af udredninger, dels understøtter at viden og redskaber fra Børne- og Ungepsykiatrien i højere grad finder vej ind i almenkolen. (U)

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- 5.3.5.g) Sikrer en nem og hurtigtvirkende vidensenhed/ressourceteam for hver enkelt skole, så den enkelt og nemt kan få adgang til kommunale ressourcepersoner, for eksempel PPR (C)

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- 5.3.5.h) *Skolelederen* etablerer en vidensenhed/ressourceteam på skolen for eksempel i form af et ressourcecenter med faglige vejledere, lærere og pædagoger med specialpædagogiske kompetencer, pædagoger med særlig indblik i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer mv. Skolelederen kommunikerer tydeligt ressourcepersonernes mandat og retningslinjer for deres arbejde og sørger for, at hele skolens medarbejdere kender skolens beredskab for håndtering af spidsbelastede eller konfliktfulde situationer. (C)
- 5.3.5.i) *Skolelederen* fastlægger og kommunikerer ressourcepersonernes mandat og understøtter legitimitet blandt andet gennem kompetenceudvikling. (U)

Baggrund for anbefalinger:

En af de største udfordringer, ekspertgruppen har identificeret i forhold til inklusion i den danske folkeskole, er, at lærere og pædagoger ofte giver udtryk for, at de har svært ved at få hjælp til konkrete

udfordringer i undervisningen. Det er påfaldende, at denne udfordring ikke er gældende i Ontario og Finland. Forskellen ser ud til at være, at der i Finland og Ontario er et kvalificeret beredskab på den enkelte skole og en tæt dialog mellem skolerne og det kommunale niveau³²⁰. Det er altså forholdsvist nemt at få adgang til den nødvendige ekspertise, hvis der er behov for sparring, supervision eller støtteforanstaltninger. Noget der ifølge flere forskningsresultater er ret væsentligt i forhold til at etablere et godt læringsmiljø og bedre inklusion³²¹. Dette er baggrunden for anbefaling 5.3.5.b.

Det vurderes at være afgørende, at der oparbejdes et godt videns- og støtteberedskab på og omkring hver enkelt skole, hvor rollefordelingen er tydelig, herunder hvad det forventes, at medarbejderne kan klare på egen hånd eller sammen med teamet, og hvor der er behov for en kvalificeret vejledning og ressourcepersoner med særlig ekspertise. Et sådant beredskab findes allerede mange steder, og mange steder fungerer det godt. Men det skal lykkes alle steder, på alle skoler. Dette er baggrund for anbefaling 5.3.5.g

Det fremgår af afsnit 4.1.2.3 *Viden om handicap*, at der er en bekymring om, at der med nedlæggelsen af mange specialinstitutioner også forsvinder en ekspertise i forhold til nogle handicapgrupper. Det skal der nationalt tages hånd om, så ekspertisen fastholdes. Det skal tænkes ind i forhold til for eksempel det arbejde, der i dag foregår i VISO og den ekspertise, som er etableret på mange specialinstitutioner.

Det er vigtigt, at dette arbejde understøttes nationalt, således at der fortsat er en vidensudvikling om inkluderende læringsmiljøer og indsatser overfor elever med særlige behov. Det skal bidrage til gode og praksishåndterbare redskaber og understøttes af ministeriets læringskonsulenter. Dette er baggrunden for anbefalinger 5.3.5.a, 5.3.5.c, 5.3.5.d og 5.3.5.e.

Af afsnit 4.3.5 *Ressourcepersoner* fremgår det, at der mangler klarhed over, hvornår beredskabet bør være lokalt, kommunalt eller centralt, og der mangler beskrivelser af ressourcepersonernes opgaver og deres mandat samt råderum. Anbefalinger 5.3.5.g, 5.3.5.h og 5.3.5.i skal bidrage til at imødegå disse.

På ekspertgruppens møder med blandt andet referencegruppen er det kommet frem, at der flere steder ikke er et tilstrækkeligt godt samarbejde og fælles forståelse på tværs af børn- og ungepsykiatrien og kommunerne. Dette er baggrunden for anbefaling 5.3.5.f.

³²⁰ Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland.*

³²¹ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier.*

Kommissorium for arbejdet i inklusionseftersynets ekspertgruppe

3. november 2015

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at der skal foretages et eftersyn af inklusionsindsatsen i folkeskolen. Der iværksættes derfor et eftersyn med henblik på en samlet vurdering af inklusionsindsatsen og eventuelle forslag til justeringer.

Baggrund

Det er en grundværdi i folkeskolen, at den skal være indrettet, så der er plads til alle børn. Alle børn bliver dygtigere, og det styrker deres sociale udvikling, når de indgår i klassefællesskabet. Der er således de seneste år arbejdet for, at flere børn skal indgå i den almene undervisning i folkeskolen.

En undersøgelse af folkeskolens specialundervisning fra 2010 viste, at Danmark udskilte langt flere elever til specialundervisning end de lande, vi normalt sammenligner os med. Cirka 30 pct. af folkeskolens udgifter gik til specialundervisning, specialskoler og specialklasser samt afledte foranstaltninger hertil. Endvidere er det forventningen, at mange elever med den fornødne tilpasning vil kunne modtage undervisning i den almene folkeskole. Det var baggrunden for den ændrede lovgivning om specialundervisning og aftalen om omstilling til inklusion.

I 2012 ændrede et bredt flertal af Folketinget folkeskoleloven med det formål at inkludere flere elever med særlige behov i den almene undervisning. I 2013 aftalte den daværende regering og KL en omstilling til øget inklusion blandt andet med en målsætning om, at andelen af elever i almenundervisningen øges fra 94,4 pct. til 96,0 pct. i 2015, og at alle elevers faglige udvikling skal styrkes og deres trivsel fastholdes. Denne lovændring ændrede dog ikke på, at elever med særlige undervisningsbehov skal have den støtte, som de har brug for.

De seneste opgørelser viser, at andelen af elever i den almene undervisning er øget fra 94,2 pct. i skoleåret 2010/11 til 95,2 pct. i skoleåret 2014/15. Folkeskolen nærmer sig således målet om, at andelen af elever inkluderet i den almene undervisning i folkeskolen skal øges til 96 pct. af eleverne. Udviklingen betyder, at cirka 6.800 flere elever er blevet en del af folkeskolens almene undervisning svarende til, at hver skole i gennemsnit har inkluderet cirka fem elever på tværs af alle årgange. Inklusionsindsatsen og problematikker herved skal således også ses i lyset af omfanget af inkluderede elever.

Omstillingen til øget inklusion er blevet fulgt over de sidste tre år. Resultaterne viser, at der har været tale om en udviklingsproces, hvor inklusion er gået fra et overordnet ideal til i højere grad at blive en

del af kommunernes praksis. Undersøgelserne viser ligeledes, at de tilbageførte elever generelt trives både fagligt og socialt.

Der er dog fortsat udfordringer med omstillingen til inklusion. Kommunerne er forskellige steder i processen og har grebet omstillingen forskelligt an. Kommunerne har med inklusionslovgivningen fået friere rammer til at tilrettelægge inklusionsindsatsen, men nogle steder kan der være usikkerhed om, hvorvidt eleverne får den nødvendige støtte til at højne deres faglighed og trivsel. Det er ikke alle steder klart for både elever, forældre og lærere, hvilken pædagogisk og undervisningsmæssig støtte der sættes i værk i forhold til den enkelte elev, samt hvilke overvejelser der ligger til grund for tilrettelæggelsen af undervisningen, herunder hvordan de understøttende indsatser modsvarer elevernes behov.

Konkrete opgaver for eftersynet af inklusion

Med henblik på at sikre, at de politiske mål for folkeskolen om, at alle elever skal blive så dygtige, som de kan, at betydningen af social baggrund skal mindskes, og at elevernes trivsel skal forbedres, også realiseres for de elever, der har de største faglige og personlige udfordringer, gennemføres et eftersyn af den gennemførte omstilling til øget inklusion. Eftersynet har til formål at se på fremadrettede løsningsmuligheder.

Eftersynet får til opgave, at:

4. Afdække proportioner i omstillingen til inklusion, herunder afdække udfordringer i indsatsen samt at give et billede af indsatser på kommune- og skoleniveau, herunder også i forhold til brug af ressourcepersoner, særlige læringsmiljøer og ressourceanvendelse.
5. Identificere hovedproblemer og gode eksempler i forhold til den konkrete implementering, f.eks. i forhold til særlige målgrupper. Dette skal ske med udgangspunkt i nedenstående emner.
6. Komme med anbefalinger til den praktiske implementering, der umiddelbart kan anvendes af de forskellige aktører, samt eventuelle forslag til konkrete justeringer.

Anbefalingerne skal være praksisnære og skal umiddelbart kunne iværksættes. Anbefalingerne skal kunne realiseres inden for de gældende økonomiske rammer og de overordnede lovgivningsmæssige rammer.

Anbefalingerne skal primært omfatte følgende emner:

- *Faglig udvikling og trivsel for elever med særlige behov*, herunder hvilke redskaber og mekanismer skoler og kommuner kan anvende for at følge disse elever og sikre, at de får relevante og tilstrækkelige understøttende indsatser i den almene undervisning.
- *Undervisningens tilrettelæggelse*, herunder hvilke metoder og didaktiske tilgange lærere, pædagoger og skoler kan anvende for at inkludere forskellige elevgrupper med særlige behov i den almene undervisning, så både disse elevers og de øvrige elevers læring og trivsel understøttes.
- *Viden og kompetencer*, herunder hvordan den viden, som statslige institutioner, vidensmiljøer, professionshøjskoler, handicaporganisationer, specialskoler, PPR og skolerne selv er i besiddelse af, kan bringes bedre i anvendelse på de enkelte skoler og i kommunerne.
- *Organisering af inklusionsindsatsen*, herunder hvorledes visitation, anvendelse af PPR, skolernes eget kompetencecenter, anvendelse af ressourcepersoner og teamsamarbejde kan tilrettelægges, så eleverne med særlige undervisningsbehov modtager den nødvendige støtte. I den forbindelse er det relevant at se på, hvordan der sikres støtte til særlige elevgrupper.

- *Gennemsigtighed og dialog* mellem elever, forældre og medarbejdere, herunder hvilke metoder og redskaber der kan understøtte, at elever, forældre og medarbejdere er klar over, hvilken indsats der ydes for at understøtte den enkelte elev med særlige behov, og hvorledes dette kan dokumenteres og genanvendes efterfølgende f.eks. ved skift mellem dagtilbud og skole og mellem skole og ungdomsuddannelse.
- *Ressourceanvendelse*, herunder hvordan skoler og kommuner etablerer understøttende tiltag for at imødekomme en bredere elevsammensætning, og hvordan skoler og kommuner kan understøttes i forhold til at prioritere ressourcer i inklusionsopgaven.
- *Prioritering og styring af inklusionsindsatsen*, herunder kommunale strategier og mål for indsatsen og handleplaner, som understøtter den enkelte skole og bidrager til at skabe et samlet kommunalt overblik blandt andet til brug for lokalpolitiske beslutninger.

Ekspertgruppen skal i foråret 2016 (medio april) komme med anbefalinger.

Organisering af eftersynet af inklusion

Der nedsættes en ekspertgruppe, som skal gennemføre eftersynet. Ekspertgruppen betjenes i Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Finansministeriet. Ekspertgruppen skal trække på den eksisterende viden på området og har mulighed for at iværksætte undersøgelser mv. med henblik på at afdække området yderligere. Disse skal dog have et fremadrettet sigte. Der afsættes 2 mio. kr. til gennemførelsen af eftersynet af inklusion.

Ekspertgruppen skal i deres arbejde inddrage ekspertise fra de primære organisationer på området, herunder blandt andet KL, BKF, DLF, Skolelederforeningen, BUPL, Skole og Forældre, Danske Skoleelever og Danske Handicaporganisationer. Der etableres endvidere en referencegruppe for inklusionseftersynet, som skal bidrage til ekspertgruppens arbejde.

Sammensætning af ekspertgruppen

Formand

- Claus Hjortdal, formand for Skolelederforeningen

Medlemmer

Repræsentanter for eleverne:

- Mads Brix Baulund, formand for Sammenslutningen af Unge Med Handicap
- Mads Løjtved Rasmussen, politisk næstformand i Danske Skoleelever

Repræsentanter fra det kommunale niveau:

- Henrik Beyer, direktør for Børne- og Ungeforvaltningen, Herning Kommune
- Lars HendeSvenson, skolechef, Aabenraa Kommune
- Mette Grønvaldt, skolechef i Brøndby Kommune

Repræsentanter fra pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR):

- Jacob Stenholt-Jacobsen, PPR-leder i Solrød Kommune

Repræsentanter fra skolerne:

- Ann Rytter Westerberg, speciallærer på Glostrup Skole – Afdeling Skovvang
- Karina Abildgaard Leisin, lærer og AKT-vejleder på Hyltebjerg Skole
- Rikke Smedegaard Hansen, pædagog, Nyborg Kommune.

Bilag 2. Oversigt over referencegruppe

Medlem	Organisation
Hanne Bertelsen	KL
Gorm Bagger Andersen	Børne- og Kulturchefforeningen
Evy Stokholm	Danmarks Lærerforening
Lars Nyborg	Skolelederforeningen
Mette With Hagensen	Skole og Forældre
Tobias Ameland	Danske Skoleelever
Lars Søgaard Jensen	BUPL
Jan Kirkegaard	Landssamrådet af PPR-chefer
Jesper Juul Pedersen	Samrådet af specialskoleledere
Thorkild Olesen	Danske Handicaporganisationer
Camilla Louise Lydixen	ADHD-foreningen
Heidi Thamestrup	Landsforeningen Autisme
Morten Løvschall	LEV
Birgitte Franck	Høreforeningen
Mogens Wiederholt	Spastikerforeningen
Stefan Herman	Rådet for Børns Læring
Karl Bach Jensen	Rådet for Socialt Udsatte
Lone Beyer	Børnerådet
Simon Calmar Andersen	Professor på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Søren Hertz	Børne- og ungdomspsykiater
Susan Tetler	Professor på DPU, Aarhus Universitet
Andreas Rasch-Christensen	Forsknings- og udviklingschef på VIA University College
Chantal Pohl Nielsen	Forskningskoordinator og seniorforsker ved SFI
Lars Qvortrup	Professor på Institut for Læring og Filosofi, Aalborg Universitet.
Lone Johansen	Adjunkt og udviklingskonsulent ved videreuddannelsen UCC
Camilla Brørup Dyssegaard	Lektor ved DPU, Aarhus Universitet

Bilag 3. Oversigt over interviews med centrale vidensaktører

Sekretariatet for inklusionseftersynet har gennemført interviews med følgende organisationer:

Organisation
Landsforeningen Ligeværd
Forældrerådgivningen
DH
Børne- og Ungdomspsykiatrisk selskab
EVA
Professionshøjskolerne (VIA og NVIE)
SFI
VISO
Børnerådet
Sekretariatet for Klagenævnet for Specialundervisning
Børns Vilkår
Dansk Psykolog Forening
Sekretariatet for Det Centrale Handicapråd
Elevtelefonen
Red Barnet
Rådet for Børns Læring
Socialrådgiverforeningen
Socialchefforeningen

Bilag 4. Ekspertgruppens studietur

Ekspertgruppen har gennemført en studietur rundt om i Danmark fra mandag den 1. til tirsdag den 2. februar 2016.

Under temaet ”Samarbejde mellem dagtilbud og skole, fællesskab om pædagogisk praksis og inkluderende læringsmiljøer for børn og unge med autisme” besøgte ekspertgruppen:

- Svenstrup Skole i Aalborg kommune
- Sødalsskolen i Aarhus Kommune

Under temaet ”Praksisnær kompetenceudvikling” besøgte ekspertgruppen:

- Vejle Kommune og mødtes med repræsentanter fra forvaltning, skoleledelse og medarbejdere
- Herudover var der oplæg om Rævebakkeskolen, Nyborg Kommune

Under temaet ”Udvikling af inkluderende læringsmiljø og flerfagligt samarbejde” besøgte ekspertgruppen:

- Gåsetårnsskolen i Vordingborg Kommune

Under temaet ”Udvikling af inkluderende læringsmiljø og flerfagligt samarbejde” besøgte ekspertgruppen:

- Greve kommune og mødtes med forvaltning, skoleledelse og medarbejdere, elever og forældre
- Herlev Kommune og mødtes med forvaltning, skoleledelse og medarbejdere

Litteraturliste

- Ammlund, Mathilde, Angela Lee Duckworth, James J. Heckmann og Tim D. Kautz (2011): "Personality Psychology and Economics" i E. Hanushek, S. Machin og L. Woessman (red.): *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: Elsevier: 1-181.
- Amilon, Anna, Randi Juul-Olsen og Michael Ørtz Christiansen (2015): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Andersen, Dines, Rannvá Thomsen, Anders Posselt Langhede, Alva Albæk Nielsen og Anne Toft hansen (2011): *Skolernes samarbejde: Kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Andersen, Dines, Vibeke Jakobsen, Vibeke Myrup Jensen, Sarah Sander Nielsen, Kristine Cecilie Zacho Pedersen, Dorthe Stage Petersen og Katja Munch Thorsen (2012): *Indsatser for tosprogede elever. Kortlægning og analyse*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Andersen, Simon Calmar, Louise Voldby Beuchert-Pedersen, Helena Skyt Nielsen og Mette Kjærgaard Thomsen (2014): *Undersøgelse af effekten af tolererordninger*. Aarhus: TrygFondens Børneforskningscenter.
- Andersen, Simon Calmar, Janni Niclasen, Miriam Gensowski, Steven Ludeke, Remí Piatek og Jeppe Hillgaard Pedersen (2016): Diskussionspaper 2. Ikke udgivet.
- Andersen, Simon Calmar, Louise Beuchert, Helena Skyt Nielsen og Mette Kjærgaard Thomsen (2016): "The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized": Social Science Research Network, SSRN.
- Ankestyrelsen (2016): *Klagenævnet for Specialundervisnings årsrapport for 2015*. København: Ankestyrelsen.
- Bauchmüller, Robert, Mette Gørtz og Astrid Würtz Rasmussen (2014): "Long-run benefits from universal high-quality preschooling". *Early Childhood Research Quarterly*, 29, nr. 4: 457-470.
- Baviskar, Siddhartha, Camilla Brørup Dyssegaard, Niels Egelund og Christopher de Montgomery (2015): *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*. Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.
- BEK. nr. 702 af 23/06/2014: *Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder*.
- Bjørnholt, Bente, Stefan Boye, Lasse Hønge Flarup og Kasper Lemvig (2015): *Pædagogiske medarbejderes oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole*. København: KORA.
- Bleses, Dorthe, Anders Højen, Werner Vach, Julie Tegner Jensen, Thomas Lind Andersen, Karoline Zoffmann og Mette Kjær Andersen (2013): *Forskningskortlægning om læseindsatser overfor tosprogede elever*. Odense: Syddansk Universitet.

- Brostrøm, Stig (2001): *Farvel børnehave – hej skole!* København: Hans Reitzels Forlag.
- Brostrøm, Stig (2002): ”Kontinuitet og helhed i overgangen fra børnehave til skole”. *BARN*, Vol. 20, No. 1.
- Brostrøm, Stig (2006): ”Samarbejdsformer om børns overgang fra børnehave til skole”. *Bilagsmateriale til rapport afgivet af regeringens Skolestartsudvalg*. Skolestartsudvalgets sekretariat: 81 – 92
- BUPL (2015): *Arbejdet i skole og fritid efter Folkeskolereformen – 3 status*. København: BUPL.
- Børnerådet (2013): *Skolen – set fra børnehaven. Børns forventninger til og forestillinger om skolen*. København: Børnerådets Minibørnepanel.
- Christensen, Christiane Præstgaard, Ida Gran Andersen, Paul Bingley og Christoffer Schavenius Sonne-Schmidt (2014): *Effekten af it-støtte på elevers læsefærdigheder. Et eksperiment i Horsens Kommune*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Christensen, Christiane Præstgaard og Chantal Pohl Nielsen (2015): *Inklusionspanelet – Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 2*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Christoffersen, Mogens Nygaard, Anna-Katharina Højen-Sørensen og Laura Laugesen (2014): *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En Forskningsoversigt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2002): *Børnehaveklassen – pædagogisk tænkning og praksis*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2007): *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2009): *Særlige ressourcepersoner i folkeskolen*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2011): *Indsatser for inklusion i folkeskolen*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2013): *Specialklasser i folkeskolen – På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Elevinddragelse – Et uddrag af rapporten: Motiverende undervisning. Tæt på god undervisningspraksis på mellemtrinnet*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *Inklusion i dagtilbud – Kortlægning af arbejdet med inklusion i daginstitutioner og dagpleje*. København: EVA.
- Danmarks Evalueringsinstitut, EVA (2014): *TALIS 2013 – OECD’s lærer- og lederundersøgelse*. København: EVA.
- Davis, Pauline og Lani Florian (2004): *Teaching Strategies and Approaches for pupils with Special Educational Needs: A Scoping Study*. London: Department for Education and Skills.

Desforges, Charles og Alberto Abouchaar (2003): *The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment: A Literature Review*. London: Department of Education and Skills.

Desimore, Laura (2002): "How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented?". *Review of Educational Research*, 72, nr. 3: 433-479.

Det Centrale Handicapråd (2016): *Viden om holdninger og handicap*: <http://www.dch.dk/content/hvad-ved-vi-om-holdninger-og-handicap>.

Diamond, Adele og Kathleen Lee (2011): "Interventions Shown to Aid Executive Function Development in Children 4 to 12 Years Old". *Science*, 333, nr. 6045.

Dietrichson, Jens, Martin Bøg og Trine Jørgensen (2015): *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Dyssegaard, Camilla Brørup og Niels Egelund (2015): *Dokumentationsprojektet: 19 skolars erfaringer med inklusion 2013 – 2015 – en kvalitativ analyse* Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.

Dyssegaard, Camilla, Michael Søgaard Larsen og Bente Maribo Hald (2013): *Elever med særlige behov i almenskolen: Inklusion, trivsel og selvværd. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning. DPU.

Dyssegaard, Camilla, Michael Søgaard Larsen og Neriman Tiftikçi (2013): *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.

Dyssegaard, Camilla, Michael Søgaard Larsen og Bente Maribo Hald (2013): *Inklusion af elever med diagnoser i almenskolen. En kortfattet systematisk forskningskortlægning*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.

Egelund, Niels (2003): *Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark- en kvantitativ og kvalitativ redegørelse for situationen på 20.1 området*. Aarhus: Dansk Pædagogisk Universitet.

Egelund, Niels (2009): *TALIS 2008*. Aarhus: Skolestyrelsen.

Egelund, Niels (2014): *Kvalitet i specialskoler*. Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.

Epinion (2014): *Inklusionsfremmende styringsmodeller – Cases fra otte kommuner*. København: Undervisningsministeriet.

Epinion (2014): *Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med handicap – Årgang 1990*. København: Epinion.

- Epinion (2016): *Surveys om omstillingen til inklusion*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Farrell, Peter (2004): "School Psychologists: Making Inclusion a Reality for All". *School Psychology International*, 25, nr. 1.
- Fisker, Tine Basse og Rebecca Finberg Rasch (2012): *Man skal jo ikke spille børns tid*. København: Aarhus Universitet.
- Folkeskolelovens § 12, stk. 2. og § 18, stk. 4.
- Forligskredsen bag læreruddannelsen (2012): *Reform af læreruddannelsen*. København: Uddannelses – og Forskningsministeriet.
- Gustafsson, Line Renate, Katrine Rusmann, Maria Juhler-Larsen og Michael Rosholm (2015): *Registeranalyse og vidensopsamling. Satspuljeprojektet, styrket faglighed blandt udsatte børn i folkeskolen*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Hansen, Henning, Niels Rasmussen og Finn Kenneth Hansen (2010): *Investeringer i tidlige sociale indsatser – samfundsøkonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge*. København: CASA.
- Hansen, Janne Hedegaard, Bente Bro Andersen, Andy Højholdt og Anne Morin (2014): *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde*. København: Undervisningsministeriet.
- Hattie, John (2008): *Visible Learning*. Abingdon: Taylor & Francis Ltd.
- Heckman, James J. (2008): "Schools, Skills and Synapses". *Economic Inquiry*, 46, nr. 3: 289-324.
- Jacobsen, Rasmus Højbjerg, Lasse Hønge Flarup og Niels Matti Søndergaard (2015): *En længere og mere varieret skoledag – kortlægningsrapport, 2015*. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, KORA.
- Jensen, Vibeke Myrup og Lisbeth Palmhøj Nielsen (2010): *Vejle til ungdomsuddannelse 1*. København: SFI – Det Nationale Center for Velfærd.
- Keilow, Maria, Mette Friis-Hansen, Rune Müller Kristensen og Anders Holm (2015): *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Keilow, Maria, Mette Friis-Hansen, Sofie Henze-Pedersen og Signe Ravn (2016): *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kjer, Mikkel Giver, Siddhartha Baviskar og Søren C. Winter (2015): *Skoleledelse i folkeskolereformens første år*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- KL (2015): *Budgetindberetning for 2015*. <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Status-for-folkeskolens-udvikling-id189093/>

KL (2012): *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2011 og 2012*. København: KL.

KL (2013): *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2012 og 2013*. København: KL.

KL (2014): *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2013 og 2014*. København: KL.

KL (2015): *De effektive kommuner- Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2014 og 2015*. København: KL.

KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet (2010): *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*. København: Finansministeriet.

Kommunernes Landsforening (2015): *Resultater af spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale skoleforvaltninger*. København: Kommunernes Landsforening.

Kristoffersen, Jannie H. G., Morten Krægpøth, Helena Skyt Nielsen og Marianne Simonsen (2015): *Disruptive School Peers and Student Outcomes*. *Economics of Education Review*, Vol. 45, 2015, p. 1-13.

Larsen, Maja Røn (2012): "Hverdagslivets anekdotiske betydning: Når børnelivet falder ud af helhedstænkningen". *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, Vol. 49, nr. 6: 400-412.

Leithwood, Kenneth, Karen Seashore Louis, Stephen Andersen og Kyla Wahlstrom (2004): *How leadership influences student learning*. New York: The Wallace Foundation.

Leithwood, Kenneth og Doris Jantzi (2008): "Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy". *Educational Administration Quarterly*, 44, nr. 4: 496-528.

Lovforslag L 17 (02/10-2013): *Forslag til lov om ændring af lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser og lov om Danmarks Evalueringsinstitut og om ophævelse af lov om uddannelsen til professionsbachelor som pædagog*. FT 2013-14. http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20131/lovforslag/L17/20131_L17_som_fremsat.pdf.

Lynggaard, Mikkel og Mette Lausten (2014): *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning. Statusnotat 1*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Mager, Ursula og Peter Nowak (2012): "Effects of Student Participation in Decision Making at School. A Systematic Review and Synthesis of Empirical Research". *Educational Research Review*, 7, nr. 1: 38-61

Mehlbye, Jill, Beatrice Rangvid Schindler, Kenneth Lykke Sørensen og Anne Katrine Sjørlev (2015): *Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*. København: KORA.

Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling (2015): *Bekendtgørelse om folkeskolens prøver (Prøvebekendtgørelsen)*. BEK. nr. 1824 af 16/12/2015. København.

- Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*. København: Dafolo.
- Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke og Michael Barber (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. London: McKinsey & Company.
- Nielsen, Alva Albæk og Mogens Nygaard Christoffersen (2009): *Børnehavens betydning for børns udvikling – en forskningsoversigt*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Nielsen, Chantal Pohl, Anne Toft Hansen, Vibeke Myrup Jensen og Kasper Skou Arendt (2015): *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Nielsen, Jørn, Søren Langager, Lotte Hedegaard-Sørensen og Hanne Forsberg (2014): *Afdækning af viden og forskning om særlige undervisningsmæssige behov*. København: Undervisningsministeriet.
- Nielsen, Trine Kløveager, Michael Søgaard Larsen og Neriman Tiftikçi (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk review*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- Niss, Nete Krogsgaard, Karen Ida Dannesboe, Chantal Pohl Nielsen og Christiane Præstgaard Christensen (2016): *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Nordenbo, Sven Erik, Michael Søgaard Larsen, Neriman Tiftikçi, Rikke Eline Wendt og Susan Østergaard (2008): *Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole*. Oslo: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag og Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- OECD (2011): *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*. OECD.
- OECD (2015): *OECD Skills Studies. Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. OECD.
- Oliver, Regina M., Joseph H. Wehlby og Daniel J. Reschly (2011): *Teacher Classroom Management Practices: Effects on Disruptive or Aggressive Student Behavior*. Evanston: Society for Research on Educational Effectiveness.
- Ottesen, Mai Heide, Dines Andersen, Karen Margrethe Dahl, Anne Toft Hansen, Mette Lausten og Stine Vernstrøm Østergaard (2014): *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Pedersen, Hanne Søndergård, Marianne Schøler Kollin og Else Ladekjær (2016): *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*. København: KORA.
- Rambøll (2012): *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Rambøll (2012): *Evaluering af forsøg med skolestart*. København: Ministeriet for Børn og Undervisning.

- Rambøll (2013): *Effekten af en intensiveret pædagogindsats i skolen*. København: BUPL.
- Rambøll og Danmarks Evalueringsinstitut (2013): *Opkvalificering af lærere og pædagoger i folkeskolen*. København: Undervisningsministeriet.
- Rambøll (2016): *Komparativ analyse af indsatser overfor børn med særlige behov. Fokus på Ontario og Finland*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Rangvid, Beatrice Schindler og Niels Egelund (2014): *Faktorer af betydning for kvalitet i specialskoler: En survey-kortlægning blandt specialskoler og PPR*. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Regeringen og KL (2012): *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. København: Regeringen og KL.
- Rådet for Børns Læring (2014): *Inkluderende læringsfællesskaber for alle børn*. København: Undervisningsministeriet.
- Sandø, Martin, Nina Steensig og Susanne Dalmer (2011): *Børns holdninger til handicap*, Odense Socialstyrelsen
- Skov, Peter Rohde og Chantal Pohl Nielsen (2016): *Støtte til elever med særlige behov i almindelige klasser*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Søndergaard, Dorte Marie, Helle Plauborg, Thomas Szulewicz, Tine Basse Fisker, Torben Mørup, Lene Tetzlaff-Petersen, Mette With Hagensen, Agnethe V. Hansen, Gitte, Pedersen Øgendal, Helle Saabye og Pia Werborg (2014): *Ro og klasseledelse i folkeskolen – rapport fra ekspertgruppen om ro og klasseledelse*. København: Undervisningsministeriet.
- Tal fra Kommunerne og Regionernes Løndatakontor for sygefravær.
- Timperley, Helen, Aaron Wilson, Heather Barrar og Irene Fung (2007): *Teacher Professional Learning and Development*. Auckland: University of Auckland.
- Tingleff, Lise (1999): *Faglig og pædagogisk udvikling med lærerteamet som omdrejningspunkt: fokuspunkt 3: kundskaber og færdigheder*. København: Undervisningsministeriet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016): *Reform af læreruddannelsen*: <http://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/reform-af-laererruddannelsen/reform-af-laererruddannelsen>.
- Vrinioti, Kalliope, Johanna Einarsdottir og Stig Broström (2003): "Transitions from Preschool to Primary School". *Transitions from Preschool to Primary School: Emphasizing early literacy*. Köln: Early Years Transition Programme.
- Winther-Lindquist, Ditte (2013): "Sæt samarbejdet i spil". *Bakspejlet*. København: EVA:28 -32.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen, red. (2013): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.



