

Hvorfor er det så svært at udvikle ”Skolen for Alle”? Mangler vi viden? Spilder vi ressourcer? Hvad med PPR?

af Bjarne Nielsen, formand for Pædagogiske Psykologers Forening

Artiklen omhandler problemet med, at det er svært at lave faglig udvikling i folkeskolen i forhold til at udvikle ”Skolen for alle”. PPR’s rolle i den forbindelse beskrives. De mange udviklingsprojekter gennem de seneste 40 år har ikke sat sig varige spor i hverdagen på trods af engagement og ihærdig indsats. Der er fortsat 15-20% af eleverne, der ikke får et tilstrækkeligt udbytte af skolegangen. Det er disse elever, der er PPR’s målgruppe.

Der gennemgås et antal mulige forklaringer fra folkeskolen generelt og fra PPR’s virksomhed. Her konkluderes bl.a., at vi fra forskning ikke mangler viden om, hvordan den gode skole skal indrettes. Til gengæld mangler vi forskningsmæssig viden om barriererne for udvikling samt om, hvordan de overkommes.

Opmærksomheden henledes på, at dagsordenen for udvikling i folkeskolen i væsentlig grad tager udgangspunkt i de 80% behov, dvs. de mest ressourcestærke. Der sættes fokus på vigtigheden af, at udvikling i skolen altid må tage udgangspunkt i de 15-20% behov. Det vil de ressourcestærke også kunne profitere af. Samtidig er det nødvendigt, at udviklingsinitiativer og ændrede arbejdsformer indarbejdes mere langsigtet, og at ledelsen sikrer vedholdenhed i arbejdet, så de nye arbejdsformer indarbejdes og grundfæstes. Endelig må fokus fra PPR mv. altid være på, at læreren i klasseværelset i praksis skal kunne profitere af samarbejdet i sin undervisning.

Indledning

Det er svært at lave faglig udvikling, der virker i forhold til eleverne

Jeg har som ledende skolepsykolog og børne- og ungechef været beskæftiget med udvikling i folkeskolen siden midt i 1970’erne. Siden 1981 har jeg desuden deltaget i udviklingen på landsbasis på baggrund af mit engagement i foreningsmæssigt arbejde i såvel Danmarks Lærerforening som i Pædagogiske Psykologers Forening.

På baggrund heraf udgav jeg i 2002 min diplomopgave fra Forvaltningshøjskolen omhandlende vanskelighederne ved at gennemføre faglig udvikling i folkeskolen gennem de seneste 25 år (Nielsen 2002a). Efterfølgende gennemførte jeg den samme analyse i forhold til folkeskolens specialundervisning (Nielsen 2002b).

Set fra et PPR-perspektiv kan jeg nu 17 år senere konstatere, at der fortsat er mindst 15–20% af folkeskolens elever, som ikke får et tilfredsstillende skoleudbytte – som det også var tilfældet i begyndelsen af 1980’erne, jfr. nedenstående.

PPR og skolen

Artiklen omhandler det forhold, at vi tilsyneladende ikke formår at reducere antallet af elever, der ikke får et optimalt udbytte af skolegangen og dermed får indarbejdet ”Skolen for alle” for flest mulige elever. De 15–20% af eleverne, der fortsat ikke profiterer tilstrækkeligt af skolegangen, har sikkert undergået forandringer siden for 40 år siden – og måske er problemerne blevet mere massive. I dag har vi helt nye kategorier i form af fx Autisme, ADHD, OCD, angst, depression, skolefravær – og stadig læseområdet. Vi har også flere med to-sproglig baggrund.

Disse 15-20% af eleverne har gennem hele perioden været PPR’s målgruppe. Det er derfor PPR-

systemet eksisterer.

Denne artikel handler ikke om de 4-5% af den samlede 15-20% gruppe, der undervises i specialklasse eller på specialskole. Den handler heller ikke om den ligeså vigtige gruppe af småbørn, der også fortjener sin egen beskrivelse (Heckman. 2006). Folkeskolens udfordringer med de 15-20% hænger i vid udstrækning sammen med, hvor kvalificeret småbørnsområdet løser sine opgaver.

Artiklen handler heller ikke om at beskrive folkeskolens store og engagerede arbejde med - inden for de givne rammer og betingelser - at løse sine opgaver, som på trods af internationale undersøgelser viser, at elever gennemgående trives godt i skolen og, at de fleste får et godt fagligt og personligt udbytte af undervisningen og er godt rustet til videre uddannelse og læring.

Det er selvfølgelig folkeskolens opgave at løse undervisningsopgaven for alle elever, men PPR bør med sine tværfaglige kompetencer være en vigtig samarbejdspartner for den enkelte skole og den enkelte lærer. Ellers reduceres PPR til at være en ekstern faginstans, der hidkaldes, når der opstår problemer, og det vil automatisk reducere behovet for fx PPR-psykologer og samtidig medføre, at nye faglige ressourcepersoner må medvirke ved udvikling af almenundervisningen (Nielsen. 2015). PPR forudsættes derfor at arbejde engageret med folkeskolens udvikling sammen med skolen og lærerne, og det kræver både interesse, viden og erfaring med skolens mål, opgaver og vilkår fra PPR's psykologer. Det indebærer også, at PPR beskæftiger sig med skolen som organisation og med de kræfter og rammefaktorer, der vanskeliggør udvikling i praksis for de 15-20% af eleverne, jfr. afsnit 2. Inklusion og udvikling af almenundervisningen er to sider af samme sag (Nielsen 2016).

Dette er fokus for denne artikel.

PPR og udviklingen siden 1970'erne

PPR har som landsdækkende kommunalt system siden begyndelsen af 1970'erne haft til opgave at være med til at sikre, at alle børn og unge får et fagligt relevant og tilstrækkeligt undervisningstilbud. Det skal sikre et optimalt skoleudbytte for alle elever, der kan danne grundlag for videre uddannelse – samt lyst, selvtillid og engagement herfor.

I begyndelsen af 1970'erne blev der udarbejdet specialundervisningsregler for forskellige handicap kategorier, og de dannede baggrund for henvisning til specialundervisning.

Allerede i 2000 konstaterede Susan Tetler, at 25 års integrationsbestrebelse ikke for alvor har båret frugt (Tetler. 2000).

I de ministerielle statistikker for specialundervisningen fra begyndelsen af 1980'erne fremgik, at der hvert år var 13–14% af folkeskolens elever, der blev henvist til specialundervisning – især p.g.a. problemer inden for læsning, adfærd og generelle indlæringsvanskeligheder (Undervisningsministeriet 1989). Set over et helt skoleforløb blev det anslået, at op mod en tredjedel af folkeskolens elever blev henvist til specialundervisning på et eller andet tidspunkt i deres skoleforløb. Den kommunale variation var meget stor.

Siden begyndelsen af 1970'erne har folkeskolen udviklet et meget stort system af faglige ressourcelærere og PPR-medarbejdere, der har haft til opgave at støtte den enkelte lærer i forhold til at sikre alle elever det bedst mulige skoletilbud. Herudover er specialundervisningssystemet blevet udviklet og udvidet så meget, at en Deloitte rapport fra 2010 konstaterede, at henvend 1/3 af folkeskolens ressourcer blev anvendt inden for specialområdet (KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet. 2010). Der er samtidigt intet, der tyder på, at det er lykkedes at nedbringe antallet

af elever, der kræver særlige faglige indsatser. Både internationale og danske undersøgelser viser, at mindst 15-20 % af folkeskolens elever ikke får et tilstrækkeligt udbytte af skolegangen, jfr. nedenfor,

En PISA-undersøgelse fra 2016 viser således, at det fortsat er 15% af de danske elever (15-årige), der har svage læsefærdigheder (KORA 2016), mens en PIRLS-undersøgelse viser, at 15% af eleverne i 3. og 4.klasse har et lavt kompetenceniveau på læseområdet (Mejding m.fl. 2016).

En dansk undersøgelse viser, at henved 24% af folkeskolens elever fortsat på et givet tidspunkt modtager supplerende undervisning og specialundervisning (Egelund m.fl. 2017).

En af regeringen nedsat ekspertgruppe konstaterede, at der i oktober 2015 var 20% af en årgang, der 7 år efter 9.klasse hverken havde opnået studie- eller erhvervskompetence (Ekspertgruppe om bedre veje til en ungdomsuddannelse. 2017).

Denne artikel beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvordan det kan være, at der synes at være et helt uændret antal elever på mindst 15–20% i folkeskolen, der forlader skolen med utilstrækkeligt skoleudbytte uagtet, at der har været så mange kvalificerede faglige ressourcer sat ind.

Hvad er gået galt? Har det været spildte ressourcer? Hvordan kommer vi videre?

Vi vil i det videre forløb beskæftige os med såvel skolen som organisation, som hvorledes PPR's virksomhed har set ud. Det vil jeg gøre bl.a. med baggrund i de mange udviklingsarbejder, der har været gennem årene i skolen – og som jeg har været involveret i på landsbasis.

Artiklen vil omhandle følgende tre fokusområder:

1. Hvad kendetegner udviklingen gennem de seneste 40 år i henholdsvis skolen og PPR? Hvad har været forsøgt, og hvordan er det gået? Dette afsnit udgør dokumentationsgrundlaget for, at det er relevant at stille spørgsmålet om, hvorfor det er så svært.
2. Hvilke forklaringsmuligheder kan der være tale om for skolen og PPR? Her ligger samtidig grundlaget for antagelser om, hvorledes barriererne fremadrettet kan overkommes.
3. Centrale temaer for udviklingen i fremtiden, der kan sikre mere effektiv indsats. Hvad skal der til ud over at sikre hensigtsmæssige rammefaktorer?

1. Udviklingen gennem de seneste 40 år i skolen og på PPR

1a. Udviklingsarbejder i folkeskolen siden begyndelsen af 1980'erne

Der har været mange spændende og vigtige udviklingsarbejder i folkeskolen gennem de seneste 40 år, hvor engagerede lærere og skolefolk har gjort vigtige og nyttige erfaringer. Følgende 3 eksempler på store udviklingsarbejder, der blev gennemført i 1980'erne og 1990'erne, skal kort omtales med angivelse af nogle af hovedtemaerne, og hvordan det gik.

Alle tre udviklingsarbejder blev gennemført i en tid, hvor der var høj grad af enighed blandt folkeskolens interessenter om de vigtige udviklingsmål. Hovedpunkterne i udviklingsprojekterne er omtalt hos Nielsen (2002a).

Sidst i nærværende afsnit vil jeg kort omtale et 3-årigt skoleudviklingsprojekt fra min egen kommune.

8 perspektiver for Fremtidens Skole og SKUB-projekterne

Danmarks Lærerforening (DLF) gennemførte fra 1984 – 87 et udviklings samarbejde med 8 skoler og tre kommunale skolevæsener, som jeg medvirkede i. Der blev holdt en række fælles konferencer

mellem de involverede med mange besøg og drøftelser med de involverede lærere og ledere. De 8 perspektiver var pejlemærker for udviklingsarbejderne. De omfattede bl.a. Skolen som lokalt kulturcenter, praktisk arbejde, udviklende lege og teori i professionelt tilrettelagte undervisningsprocesser, fokus på alsidig udvikling for alle og større forældreinddragelse.

Erfaringer: Udviklingsarbejderne blev gennemført med stor faglig dygtighed og stort engagement af alle involverede.

Det helt åbenlyse problem var, at de mange positive erfaringer ikke spredte sig til skolen som helhed. De ikke-involverede kolleger udviste ikke synlig nysgerrighed for at drage nytte af de indhøstede erfaringer.

Det blev en hovedkonklusion for DLF, at såfremt udviklingsarbejde skal have en effekt på hele skolen må det være en betingelse, at alle medarbejdere på skolen har gennemført en dialogproces og på baggrund heraf har indvilliget i at arbejde med konkrete nye indsatsmåder.

Derfor gennemførte DLF siden et udviklingsamarbejde med 10 skoler, hvor disse krav var opfyldt – hvor jeg også medvirkede.

Erfaringer: Disse udviklingsarbejder blev evalueret af Danmarks Lærerhøjskole, og i en opsamlende rapport konkluderes der, at udvikling i folkeskolens daglige praksis er vanskeligt at gennemføre (Hermansen 1997).

Udviklingsprogram for folkeskolen/7-punktsprogrammet

Folketinget bevilgede 100 millioner kroner hvert år fra 1988 – 1992 til et 4-årigt landsdækkende udviklingsprojekt, hvor erfaringerne herfra skulle danne grundlag for en ny folkeskolelov, der kom i 1993.

De 7 fokuspunkter havde stor lighed med de ovennævnte perspektiver, bl.a. med skolen som lokalt kulturcenter, udvikling af elevens praktiske, teoretiske og musiske færdigheder, udvikling af klasselærerrollen og udvikling af nye samarbejdsformer mellem elever, lærere, forældre og det omgivende samfund.

I mere end 800 udviklingsprojekter arbejdede et meget stort antal skoler og lærergrupper i disse fire år engageret og professionelt med udviklingstemaerne – bl.a. blev der sat fokus på vigtigheden af team-samarbejdet.

Erfaringer: Flere forskningsinstitutter var involveret i den omfattende evaluering, der medførte mere end 70 evalueringsrapporter.

I en rapport blev der samlet op på erfaringerne, men hovedkonklusionen var også her, at faglig udvikling i skolen er vanskelig at fastholde (Folkeskolens Udviklingsråd 1992).

Fokusområder for folkeskolen frem mod år 2000 8-punktsprogrammet og En skole på vej

To yderligere udviklingsprojekter skal nævnes.

I førstnævnte projekt (8-punktsprogrammet), blev der – set i lyset af vanskelighederne ved de tidligere udviklingsprojekter - sat fokus på selve arbejdet med kvalitetsudvikling på alle skoler. Herudover skulle der arbejdes på at blive bedre til at tage udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger, og der skulle arbejdes med at sætte mål for elevernes udvikling af de basale kundskaber og færdigheder – ikke mindst i forhold til elever med særlige vanskeligheder. Samarbejdet med forældrene skulle intensiveres, og der blev sat fokus på udvikling af ledelsens pædagogiske og personalemæssige kompetencer.

Erfaringer: Hovedkonklusionen blev fortsat, at udvikling i folkeskolen er vanskelig (Mehlbye 2001)

Sideløbende blev der – helt utraditionelt – ved overenskomstforhandlingerne i 1999 mellem Danmarks Lærerforening og Kommunernes Landsforening aftalt et pædagogisk notat, der skulle signalere for lærere, ledere og kommunale chefer og politikere, hvorledes parterne så på den pædagogiske udvikling i folkeskolen (Kommuneinformation. 2000). Her blev et antal centrale udsagn beskrevet om fire hovedområder, henholdsvis lærerrollen, undervisningsbegrebet, organisation og lederrollen.

Det blev aldrig evalueret eller gentaget.

Tre-årigt arbejde med professionsudvikling i et skolevæsen

Med baggrund i erfaringerne fra ovennævnte udviklingsarbejder gennemførte jeg selv i mit eget skolevæsen fra 2004 til 2006 et udviklingsarbejde for alle lærere, skoleledelser, skolesekretærer samt PPR. Fokus var her udelukkende på lærernes professionsudvikling og syn på egen læreridentitet. Formålet var at bringe lærerne fra en overvejende individorienteret tænkning til en mere kollektiv opfattelse af lærerjobbet, jfr. efterfølgende afsnit 2a.

Udviklingsprojektet er udførligt beskrevet hos Nielsen (2008, kapitel 15).

Erfaringer: På trods af de gunstige betingelser med opbakning fra såvel det politiske system som lærerkredsen og lærerne selv, så svarer hovedkonklusionen til de øvrige nævnte: Faglig udvikling i folkeskolen er vanskelig.

Samlet om 1980'erne og 1990'erne

De mange udviklingsprojekter i nævnte 20-årsperiode skete i en tid, hvor der mellem de centrale parter for folkeskolen var høj grad af enighed om de vigtige pædagogiske udviklingsområder. Det gjaldt bl.a. Danmarks Lærerforening, Kommunernes Landsforening, Folketinget og forældreorganisationen Skole og Samfund.

Når det har været så svært at gennemføre faglig udvikling i praksis på denne positive baggrund, så kan det ikke undre, at det bliver svært, som vi så det fra 2013, med baggrund i ny og gennemgribende folkeskolereform og samtidig ændring af lærernes arbejdstidsaftale. Filosofien fra tiårene før 2000 om, at ændring af folkeskoleloven skal baseres på baggrund af konkret viden fra udviklingsprojekter, er nu fjern, og afstanden mellem Christiansborg og den enkelte lærers undervisning i klasseværelset, synes meget lang. I afsnit 2a. gives en række forklaringsmuligheder på, hvorfor det har været så svært.

1b. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR)

PPR har siden begyndelsen af 1970'erne haft en to-delt opgave (Undervisningsministeriet 1971, 1972 og 1983):

1. Medvirke til at udvikle den almindelige undervisning så den rummer størst mulig hensyntagen til de enkelte elever.
2. Tilvejebringe det nødvendige og relevante faglige grundlag, når elever har behov for at blive henvist til specialundervisning.

De 7 specialundervisningsbekendtgørelser fra begyndelsen af 1970'erne tilsagde, at enhver henvisning til specialundervisning krævede indstilling til PPR, en PPR-udredning samt en rapport med forslag. Det gjaldt såvel mindre støttebehov som større, fx henvisning til specialklasse eller specialskole. Og det gjaldt for alle 7 hovedkategorier, henholdsvis vanskeligheder i forhold til syn, hørelse, bevægeområdet, sprog/tale, læsning, adfærd og ved generelle indlæringsvanskeligheder.

Selv om de 7 bekendtgørelser blev samlet til én bekendtgørelse omkring 1990 har disse regler været gældende frem til inklusionsloven i 2012.

PPR's prioritering

Specialundervisningsbekendtgørelserne angav bl.a. en individuel ret for det involverede barn til at få den nødvendige hjælp fra specialundervisningen i forbindelse med sin skolegang. Dette kunne invitere til et individorienteret perspektiv på elevens vanskeligheder.

Men reglerne – ikke mindst inden for adfærdsområdet – gjorde udtrykkelig opmærksom på, at nogle vanskeligheder i skolen ikke primært stammede fra individuelle problematikker, men kunne stamme fra en uhensigtsmæssig tilrettelagt undervisning eller en uhensigtsmæssig organisation på skolen m.v. (Undervisningsministeriet 1972). Dette satte fokus på et kontekstorienteret perspektiv på elevens vanskeligheder.

Udviklingen i 1970'erne, 1980'erne, 1990'erne og nogle steder i 00'erne og videre frem viste imidlertid, at PPR antog et overvejende individorienteret perspektiv, jfr. bl.a. det stort set uændrede antal elever, der blev henvist til specialundervisning og til specialuddannede lærere, hvor eleverne blev søgt trænet til at kunne indgå i klassens undervisning (Undervisningsministeriet 1989).

PPR's opgave var primært at diagnosticere elevernes vanskeligheder gennem testning og andre former for udredning, at afholde møder med lærere og forældre og at skrive afsluttende rapporter med forslag til specialundervisning. Elever blev henvist til specialtilbud på baggrund af udredning af deres individuelle vanskeligheder.

PPR var i meget mindre grad involveret i det pædagogiske udviklingsarbejde på skolerne, jfr. ovenstående to hovedarbejdstyper.

Siden 1990'erne har udviklingen for PPR formet sig meget forskelligt i landets kommuner. Det gælder såvel organisationsform som ledelse og medarbejdergrupper. I særlig grad ses, at færre og færre PPR-ledere og psykologer har en lærerbaggrund med kendskab til skolen (Folkeskolen 2019). Men det gælder også hvilket fokus, der har været fra PPR på den nævnte udvikling i forhold til antagelsen af, at elevers tilsyneladende vanskeligheder kan løses gennem indsatsformer, der bygger på en kortlægning af elevens individuelle vanskeligheder. En del PPR'er konkluderede allerede i 1990'erne, at elevers skolevanskeligheder altid skal sættes i sammenhæng med konteksten i klassen og på skolen.

Der var tilsyneladende ikke tilstrækkeligt mange PPR'er, der ændrede deres fokus, eftersom Folketinget så sig nødsaget til med inklusionsloven i 2012 at ændre specialundervisningsbegrebet og dermed indsnævre det antal elever, som PPR formelt skal være involveret omkring. (Undervisningsministeriet 2012).

Herefter skal PPR beskæftige sig med elever med baggrund i udvikling af almenundervisningen – bortset fra elever, der skal vurderes i forhold til mulig undervisning i specialklasse, specialskole eller har behov for støtte i mindst 9 ugentlige klokketimer. Det kræver en anden og mere indirekte PPR-rolle i forhold til at medvirke til at kvalificere skolen, lærerne og forældrene i forhold til de konkrete børn og deres undervisning.

Det enkelte barns tilsyneladende vanskeligheder skal altid ses i relation til barnets kontekst i skole og hjem, og barnets selvforståelse og virkelighedsopfattelse er meget central.

Dette tredelte fokus (individuelle vanskeligheder, kontekst og barnets perspektiv) indgår centralt i fx arbejdet med LP-modellen (Læringsmiljø og pædagogisk analyse), bl.a. beskrevet i Nielsen (2008, kapitel 13).

Hvordan ser det ud i dag?

Meget tyder på, at den individorienterede tilgang til børn og unges vanskeligheder er svær at slippe af med (Hansen m.fl. 2019).

Det er fx paradoksalt, at samtidig med de erfaringer, der er gjort med udvikling af folkeskolens specialundervisning om, at ingen elever skal henvises til specialforanstaltninger alene på baggrund af en specialistbeskrivelse af konkrete individuelle vanskeligheder, så har psykiatrien siden midten af 1990'erne på baggrund af nye definitioner på psykiske diagnoser udpeget flere og flere børn til specialistbehandling på baggrund af en psykiatrisk specialistsynsvinkel – uden hensyn til kontekst og barnets perspektiv. Mange gange med medicinsk behandling. Udviklingen viser, at flere og flere børn og unge får en psykisk diagnose. Der er fx sket en stigning for unge på 15 år fra 4,4% i 2010 til 8,9% i 2017. Og det er kun de officielle tal, idet diagnoser fra private speciallæger ikke er kendte (KL 2018).

Svend Brinkmann taler om en *patalogisering* af problemerne – også almene problemer - samt en *terapeutisk kultur*, som især psykiatere og nogle psykologer bidrager til. Normalbegrebet er blevet indsnævret, og uønsket adfærd stigmatiseres. Der stilles langt større krav til børn om fx ansvar for egen læring og socialt accepteret adfærd (Brinkmann, red. 2010).

Men også meget tyder på, at mange psykologer på PPR har svært ved at indarbejde en praksis, hvor udgangspunktet ikke primært er kortlægning af individuelle vanskeligheder hos børn (Hansen m.fl. 2019). I de mange inklusionsrapporter, der er foretaget ses, at lærere og skolen efterlyser mere direkte pædagogisk og didaktisk sparring i forhold til at udvikle den almindelige undervisning, så flest mulige udfordringer løses her (Baviskar m.fl. 2013 og Nielsen 2016).

Fra psykologkredse forlyder det mange steder, at de føler sig meget pressede fra skole og forældre til at påtage sig individuelle udredningsopgaver – og til at henvise elever til specialtilbud. Det bekræftes fra mange kommuner, hvor der meldes om store problemer med at begrænse udgifterne til specialforanstaltninger (Jyllandsposten. 2019b).

Forskeren Janne Hedegaard Hansen har undersøgt, hvad PPR bruger deres tid til, samt hvordan lærerne føles sig hjulpet af PPR. På en stor KL-folkeskolekonference for landets skolepolitikere beretter hun om, at PPR-psykologerne deltager i mange møder med lærere, men at indholdet af møderne udelukkende handler om individuelle børns vanskeligheder – og ikke om undervisningens praksis. Også hendes analyse af de pædagogisk-psykologiske vurderinger (PPV'erne) konkluderer, at de næsten udelukkende handler om børns individuelle vanskeligheder (Folkeskolen 2018). I begge tilfælde føler lærerne sig ikke hjulpet i forhold til det konkrete arbejde i klasseværelset.

Meget tyder således på, at det ikke er lykkedes gennem snart 40 år at nedbringe antallet af børn og unge, der har brug for særlig hjælp i skolen, og at der fortsat er mindst 15–20%, der ikke får et tilstrækkeligt udbytte af skolegangen.

Mange steder søger PPR og psykiatrien fortsat at løse disse vanskeligheder med udgangspunkt i kategoriseringer af individuelle vanskeligheder, hvoraf de store grupper er inden for det adfærdsmæssige område med bl.a. de psykiske diagnoser, hvor angst og depression er i stor vækst. Læseområdet er fortsat uændret stort, jfr. afsnit 2c., og et nyt område trænger sig på i de fleste kommuner i form af skolevægning.

Hvorfor kan vi ikke tilrettelægge en tilstrækkelig effektiv indsats for disse mange elever i almenundervisningen. Hvilke barrierer er der? På samfundsniveau? På skoleniveau? På

lærerniveau? På PPR-niveau?

I næste afsnit vil vi søge at indkredse mulige forklaringer på dette.

2. Forklaringsmuligheder

2.a Generelt om folkeskolen

Der er mange relevante og vigtige forklaringsmuligheder for, hvorfor det har været så vanskeligt at gennemføre den ønskede og besluttede faglige udvikling.

I min diplomopgave koncentrerede jeg mig især om to forklaringsmuligheder, som jeg kort vil omtale – henholdsvis styreformer i folkeskolen og organisationsformer/kultur i skolen (Nielsen 2002a).

Styringsformer i folkeskolen: Det er svært at styre folkeskolen. Decentralisering og mål- og rammestyring har været anvendt i forskellige varianter – og afprøves fortsat. Anvendelse af økonomiske incitamenter i forhold til skoleledelsen er også udbredt. Ingen af de anvendte styreformer har kunnet medføre en styring, der sikrer, at politiske beslutninger på statsniveau har kunnet implementeres som ønsket, jfr. afsnit 1.

Der er tilsyneladende en træghed i systemet, hvor beslutninger på et højere niveau, fx folketing har svært ved at blive udmøntet hos den enkelte lærer ude i klasseværelset. Styringskæden fra Folketing til klasseværelset er lang og med en række mellemliggende niveauer, hvor der er stor risiko for, at der anlægges andre fortolkninger af, hvad der er vedtaget samt intentionerne bag. Folketingets beslutninger er ofte kompromisser, og efterfølgende beskrives de i ministerielle bestemmelser. Disse bliver drøftet på kommunalt politisk og ledelsesmæssigt niveau, og der kommer måske særlige fortolkninger til. Herefter sker der drøftelser på skoleniveau – såvel i ledelsen som skolebestyrelse og på lærerniveau med risiko for nye fortolkninger.

Endelig sker der drøftelser i de enkelte lærerteam, og i praksis er det den enkelte lærers fortolkning, der bliver afgørende for, hvorledes besluttede intentioner og lovændringer udmøntes i praksis ude i klasseværelset.

Selve skolens organisationsform er også helt særlig med en blanding af mindst fire organisationsformer.

Skolen er *bureaukratisk* med et ret omfattende regelsæt. Skolens regelsæt og virkelighed er dog så kompliceret, at der er brug for *fagprofessionalisme*, hvor de fagprofessionelle (lærerne) kan fortolke hensigten med lovgivningen og inddrage de mange hensyn, der må tages – såvel fra lokale rammer som i forhold til de enkelte elever og forældre. Der kan være et spændingsfelt mellem bureaukrati og professionalisme, der kan vanskeliggøre, at beslutninger på et højere niveau gennemføres i praksis.

Herudover er skolen også en *korporativ* organisation med stor tradition for, at skolens interesser på centralt niveau har været inddraget ved ny lovgivning. Endelig er skolen tillige en *brugerorienteret* organisation med valgte forældrerepræsentanter i skolens øverste styrelse, samtidig med at ”frit skolevalg” for forældre muliggør valg af anden skole – herunder privatskole. Samlet er skolen svært at styre, og den reelle magt havner ofte hos de professionelle, som også ses ved andre arbejdspladser, hvor fagprofessionelle er nødt til at spille en helt afgørende rolle i praksis, fx læger på hospitalerne.

Organisationsformer/kultur i skolen

Skolen havde i tidligere tider en *fagbureaukratisk* organisationsform (Mintzberg, 1983), hvor den enkelte lærer på baggrund af sin læreruddannelse var i stand til at undervise i et helt lærerliv uden synderlig efteruddannelse. Lærebogen og klasseundervisning var centrale elementer. Såfremt der opstod problemer i undervisningen, skyldtes det alene problemer hos enkeltelever. Undervisningen var ikke til diskussion, og derfor var kollegialt samarbejde om undervisningen ikke nødvendig. Lærerne var per definition lige, og der var kun i meget begrænset omfang behov for ledelse. Udvikling i den fagbureaukratiske skole, som også kan kaldes den *individorienterede lærerkultur*, kommer kun langsomt og pinefuldt og efter megen politisk polemik (Mintzberg, 1983). Fagbureaukratiet som organisationsform har svært ved at tilpasse sig ændringer og fornyelser. Det sker primært gennem den langsomme proces at ændre de professionelle selv. Folkeskolen i dag bærer fortsat præg af den fagbureaukratiske styreform og den individorienterede lærekultur.

Mange af de udfordringer, som lærere står overfor i dagens folkeskole, kan den enkelte lærer ikke løse alene, men kræver, at der i det faglige fællesskab findes nye løsningsmuligheder. Denne organisationsform kan kaldes *adhocratisk* (Mintzberg, 1983), og den lægger op til en mere *kollektivt orienteret lærerkultur*, hvor det professionelle samarbejde i lærerteam bliver centralt. Et stærkt lærerteamsamarbejde kræver stærk ledelsesmæssig støtte, så det ikke bliver de stærke og dominerende lærere, der styrer.

Det centrale i det konstruktive lærerteamsamarbejde er, at enelærerprincippet ophæves, og at lærergruppen påtager sig et fælles ansvar for helheden i undervisningen og arbejdet omkring klassen, jfr. senere beskrivelse af co-teaching (Hansen, 2019).

I folkeskolen ses de fleste steder fortsat en blanding en overvejende individorienteret lærerkultur og en mere kollektivt orienteret lærerkultur. Det kan være med til at forklare vanskelighederne ved at gennemføre langsigtet holdbar faglig udvikling. I sidste afsnit kommer vi ind på mulighederne for fremadrettet at arbejde målrettet med at skabe en overvejende kollektivt orienteret lærerkultur.

Andre forklaringstemaer

I det følgende skal kort nævnes en række yderligere mulige forklaringstemaer på vanskelighederne ved at gennemføre faglig udvikling i folkeskolen, der forankres og sætter sig varige spor. Det drejer sig primært om iagttagelser af forskellige områder, hvor der i de fleste tilfælde vil være behov for forskning til at belyse de mere præcise effekter

- **Ansvarsfordeling mellem stat og kommune:** Staten bestemmer lovgivning og indhold i folkeskolen samt indhold i læreruddannelsen. Betingelserne for, at det kan gennemføres i praksis hviler på kommunerne. Det drejer sig om ansvar for at sikre, at lærere, skoleledelser og skolechefer er fagligt rustede til de aktuelle udfordringer – og ansvar for at anvende den fornødne økonomi. Der er en ulyst hos begge parter til at blande sig i hinandens opgaver. Det medfører, at det ikke i praksis er muligt at lave en national fælles handlingsplan for store og vigtige udviklingstemaer som fx inklusion eller læsning.
- **Manglende faglighed i Undervisningsministeriets ledelse:** Undervisningsministeriet havde tidligere tradition for, at der var chef – og direktørstillinger med bl.a. en faglig baggrund fra virke i folkeskolen. Det sikrede god forståelse for, at folkeskolens særlige organisationsforhold altid blev medtænkt ved ny lovgivning gennem sparring med minister

og det politiske system og i forhold til den øvrige direktion. Det sikrede også gode dialogmuligheder mellem Undervisningsministeriet og repræsentanter for skoleverdenen. Reform af folkeskolen og ændring af lærernes arbejdstidsregler er eksempler på manglende viden og dialog – og dermed får minister og Folketingets politikere ikke det fornødne grundlag for at lægge op til holdbare ændringer i folkeskolens praksis.

- **Læringskonsulenterne sikrer ikke faglig forankring:** Undervisningsministeriet har siden 2014 udviklet et stort korps af faglige konsulenter, der – ud over at varetage fagkonsulentopgaver – også skal hjælpe skolerne med at implementere reform af folkeskolen, bl.a. gennem rådgivning, vidensspredning, dannelse af netværk og program for løft af de fagligt svageste elever. I en evalueringsrapport ses, at dette ikke sikrer langvarig effekt og forankring af nye arbejdsformer, men snarere betragtes mere som intentioner eller planer end reelle gennemførte forandringer (VIVE & EVA. 2019).
- **Stigende grad af central styring:** Påtvungne standardiserede læringsplatforme og anvendelse af bestemte metodiske og elektroniske undervisningssystemer indsnævrer lærerens handlemuligheder. Styring gennem kvantitative og standardiserede målinger anvendes i stigende grad til at evaluere folkeskolens indsats, selv om alle ved, at de kun vedrører meget smalle dele af folkeskolens opgaver. Det påvirker lærernes fokus og dermed undervisningen, og det er med til at udhule lærerens professionelle ansvar.
- **Læreruddannelsen:** Den kollektivt orienterede lærerkultur skal grundlægges på læreruddannelsen, så den indgår i rygraden på enhver lærer. Der er behov for at se på såvel indhold som længde af læreruddannelsen. Der skal mere fokus på sammenhæng mellem teori og praksis samt mere vægt på samarbejdet med forældrene. Endelig skal der være meget større vægt på specialpædagogik og dens sammenhæng med almenpædagogikken med gennemførelse af linjefag på området.
- **Faglighed i kommunens ledelse 1:** Tidligere var skolefaglighed på direktørniveau en selvfølge i alle landets kommuner. Det er ikke tilfældet længere. Skolelederne har brug for faglig sparring og ledelse af deres chef, og kommunen har brug for at kunne tilrettelægge og gennemføre faglig udvikling i folkeskolen (Undervisningsministeriet, 2015), jfr. også de to næste temaer. Der er brug for en bedre balance mellem kommunens fokus på økonomi/effektivitet og faglighed. De er ikke hinandens modsætninger (Nielsen, 2019).
- **Faglighed i kommunens ledelse 2:** Dialog og inddragelse af lærernes ansvarlighed er vigtig og afgørende. Før 1990 blev det bl.a. udmøntet i den kommunale struktur gennem organisationsformerne lærerråd for den enkelte skole, fælleslærerråd for kommunens skoler og skolekommission, bestående af lærere, skoledirektør, forældrerepræsentanter og kommunalpolitikere. I dag satses ret énsidigt på kompetencerne fra skoleledelserne samt kommunal ledelse og styring uden udpræget folkeskolefaglighed som baggrund.
- **Skoleledelsen:** Udvikling af en kollektivt orienteret lærerkultur på alle skoler er stærkt afhængig af skoleledelsernes faglige kompetencer til at udvikle en arbejdspladskultur, der skaber arbejdsglæde, fagligt engagement og fælles ansvarlighed i lærergruppen, jfr. afsnit 3.
- **Hyppe strukturændringer på såvel kommune- som skoleniveau:** På kommuneniveau gennemføres skolesammenlægninger med fælles ledelse, hvor en række matrikelskoler ikke har selvstændig ledelse. På skoleniveau foretages fx opdeling af skolen i tre selvstændige afdelinger med hver sit lærerteam. I begge de nævnte tilfælde er ændringerne ikke begrundet

i eksisterende forskning, og effekterne for de 15–20% af eleverne kendes ikke, jfr. tema 1 i afsnit 3.

- **Klassen og klasselæreren:** Klassen som det stabile og centrale fundament for at skabe en tryk ramme for undervisningen undermineres af skiftende grupperinger og holddannelser – nogle gange på tværs af klasser. Klasselærerens tidligere centrale rolle som ansvarlig for alle elevers faglige og trivselsmæssige udvikling er neddroset.
- **Hyppe skift i udviklingstemaer:** Skiftende ”modediller” præger udviklingstemaerne i folkeskolen og bliver påduttet skolen og lærerne, fx inspiration fra Finland, New Zealand og senest Canada.” – eller læringsstile. PALS-program, LP-modellen, NEST m.v.. Valg af udviklingstemaer er tit meget personafhængig, og det medfører, at chef- eller skolelederskift ofte medfører skift til nye udviklingstemaer. Det indebærer i praksis, at der sjældent arbejdes meget langsigtet, og at nye arbejdsformer ikke når at blive indarbejdet og forankret. Hertil kommer udfordringer for ledelsen i overhovedet at fastholde lærerne på det nødvendige seje og vedholdende arbejde med at indarbejde nye arbejdsformer eller nye strukturer.
- **Ikke-uddannede lærere:** Det er et stort problem, at der nu er omkring 20% ikke-uddannede lærere i folkeskolen (Jyllandsposten. 2019a). I visse kommuner er det mere end 30%. Det medfører manglende faglighed i undervisningen og for ringe kontinuitet, da disse udskiftes hyppigere end de uddannede lærere. God undervisning kræver tre ting: 1. Læreren kender sit fag, 2. læreren kender undervisningsmulighederne i sit fag (didaktik og metodik) og 3. læreren kender sine elever. Kun læreruddannede har alle tre kompetencer, og det er de 15-20%, der altid får det svært, når dette ikke er tilfældet.

2b. Om PPR

PPR-systemet er ikke noget éntydigt begreb i landets 98 kommuner. Der er meget store variationer. En del steder anvendes PPR-begrebet slet ikke på trods af, at begrebet fortsat står centralt i folkeskolelovgivningen. PPR indgår også centralt i mange centrale bestræbelser på at udvikle tidlig indsats på børne- og ungeområdet og hindre, at så mange børn og unge henvises til det psykiatriske system med mulighed for medicinering, jfr. bl.a. to aktuelle og omfattende satspuljeprojekter (www.socialstyrelsen/børn).

Hvordan er PPR tænkt? PPR er oprindeligt tænkt som en selvstændig tværfaglig organisation med bl.a. følgende faggrupper: ledende skolepsykolog, skolepsykologer, kliniske psykologer og konsulenter for adfærd/samspil, læsning, tale-høreundervisning og for elever med generelle indlæringsvanskeligheder (Undervisningsministeriet, 1972). Folkeskolen har behov for disse faglige kompetencer – og det har den stadig.

Tænkningen indebar, at den enkelte PPR-medarbejder kontinuerligt udviklede sine faglige kompetencer med basis i det tværfaglige samarbejde på PPR, således at den enkelte skole kan være sikker på at blive betjent af en eller flere repræsentanter fra PPR og dermed dennes samlede faglige kompetencer.

Hovedvægten af PPR's personale, inkl. lederen, havde alle læreruddannelse og undervisningserfaring med stor viden om skolen og dens opgaver, rammer og vilkår.

Ikke desto mindre viser de fire første punkter bl.a. følgende afvigelse fra dette (Folkeskolen, 2019 og Nielsen, 2019):

- **Organisation af PPR:** Mange kommuner har ikke et selvstændigt PPR med egen leder. En del kommuner lader PPR indgå i en større samlet organisation med udgangspunkt i forskellige dele af den kommunale forvaltning. PPR-arbejdet kommer ofte til overvejende at være i form af ene-PPR-arbejde foretaget af den enkelte medarbejder, hvor fordelene ved at være en integreret del af et samlet PPR-system ikke udnyttes.
- **Ledelse af PPR:** En stor del af PPR'erne har ikke en selvstændig leder, men fx en teamleder eller en faglig koordinator uden hverken personale- eller budgetbeføjelser. Kun et mindre antal ledere har læreruddannelse. Viden om skolen som organisation er ofte ringe. PPR-lederen skal kunne give faglig sparring til PPR-medarbejderne, jfr. kvalitetskriterier fra Undervisningsministeriet (Undervisningsministeriet, 1997).
- **Bemanding af PPR:** En del kommuners PPR består kun af psykologer. Andre steder er der også tale-hørelærere ansat. Faglige konsulenter er ofte ansat i mange forskellige afdelinger i den kommunale forvaltning. Tværfagligt samarbejde på PPR bliver vanskeligt.
- **Forventninger til PPR fra brugere og til sig selv:** Fungerer PPR primært som et system, hvor fageksperter hidkaldes, når der ses problemer hos konkrete børn og unge? Eller forventes PPR som system med sine medarbejdere at indgå i skolens generelle arbejde med udvikling? Førstnævnte situation kendetegner PPR mange steder (Nielsen, 2015).

Andre forklaringsmuligheder er:

- **Læreruddannede psykologer:** Oprindeligt var forholdet mellem kliniske psykologer og skolepsykologer med læreruddannelse 1 til 3. Som følge af bortfald af skolepsykologuddannelsen for lærere i 2004 er nu højst 1/6 læreruddannede psykologer. Og de fleste af disse pensioneres inden for det næste ti-år. Det medfører i praksis, at kendskab, interesse og engagement for at arbejde med i skolens udvikling er blevet reduceret, som det også fremgår af mange rapporter om inklusion (bl.a. Baviskar m.fl. 2013). De fleste af de ikke-læreruddannede psykologer har ikke nogen specialistuddannelse hvilket medfører, at folkeskolen aktuelt betjenes af et stort antal generalistspsykologer uden særlig ekspertise inden for skolen og det pædagogisk-psykologiske område og ej heller med klinisk-psykologisk ekspertise.
- **Psykologuddannelsen:** Vi har i øjeblikket psykologuddannelse (cand. psych.) på 4 universiteter – København, Aarhus, Syddansk Universitet samt Aalborg. Meldingerne fra PPR'erne lyder på, at der lægges meget forskelligt vægt på uddannelsen inden for pædagogisk psykologi disse fire steder med den konsekvens, at kompetencerne og forudsætningerne til arbejde på PPR er meget forskellig fra det ene universitet til det andet. Som det tidligere blev beskrevet under læreruddannelsen, så er grunduddannelsen for psykologer helt afgørende for, hvorledes den kommende kandidat opfatter sin jobidentitet. Meget tyder på, at en stor del af de psykologuddannede tilsyneladende fortsat har en opfattelse af, at psykologjobbet primært indebærer at udrede og behandle enkeltindivider, dvs. at psykologerne, som også blev beskrevet for lærerne, i meget stor udstrækning er omfattet af en individorienteret tænkning og kultur (jfr. bl.a. Folkeskolen, 2018 og afsnit 1.b).

Denne mangel på kompetencer på det pædagogisk psykologiske område giver svære betingelser for, at psykologerne kommer til at spille en rolle i forhold til den forebyggende indsats og udvikling af almenundervisningen og almenmiljøerne. Dette forstærkes af, at

mange unge psykologer, der ansættes på PPR, forlader dette område, når autorisationsuddannelsen er gennemført til stor skade for kontinuiteten på skolen.

- **Opbakning fra Undervisningsministeriet:** Oprindeligt var der en afdeling i Undervisningsministeriet – Inspektionen for Specialundervisning – der sikrede høj grad af prestige og en form for ensartethed til hele dette område, inkl. PPR. Det bestod af de samme fagpersoner, som det forudsattes, at det tværfaglige PPR bestod af, jfr. ovenstående. Chefen for inspektionen tilrettelagde løbende dialog med PPR-lederne og de enkelte PPR-faggrupper, bl.a. i form af årlige informationsmøder og netværksdannelse. Denne afdeling er helt forsvundet.
- **Ingen normeringsregler på PPR:** Frem til 1987 var der pligtige normeringsregler for timetallet for skolepsykologer og de forskellige konsulentgrupper, som kommunerne skulle følge. Det sikrede en grad af tværfaglighed, som i dag er overladt til de 98 kommuner at beslutte, jfr. hvordan dette er gået i tidligere punkter.
- **Amter og kommunalreform 2007:** I hver amtskommune var der en amtsskolepsykolog, der sikrede kontakt til de ledende skolepsykologer fra amtets PPR'er. Der var tilsvarende netværksdannelse for de øvrige PPR-faggrupper i amtsregi. Det gav gode betingelser for gensidig inspiration og samarbejde mellem PPR'er om bl.a. kursustilbud og specialforanstaltninger. Og det gav gode betingelser for at aftale bæredygtige grundlag for at etablere og opretholde de vigtige specialtilbud. Nu er det hele decentraliseret til kommunerne og i vid udstrækning til de enkelte skoler i forhold til at etablere specialtilbud.
- **Psykatrien som ”diagnosecentraler”:** Børne- og ungepsykiatrien fungerer fortsat mange steder som en overfaglig instans i forhold til PPR. Psykiatriens enkle svar på børn og unges komplicerede situationer kan gøre det svært for PPR's forsøg på at afdække alle relevante faktorer og sikre sig faglig legitimitet i forhold til skole og ikke mindst forældre. Der er brug for at udvikle PPR's faglige kompetencer og autoritet som et kvalificeret tværfagligt system, der kan sikre, at børn og unge hjælpes på relevant måde og ikke udnævnes til ”problembærere”.

2c. Mangler vi viden? - forskningens rolle i forhold til skolen og PPR

Der findes megen forskning om den gode undervisning, og hvad der kendetegner den gode skole, jfr. beskrivelse i 3.hovedafsnit om forudsætninger på skoleniveau.

Al forskning og forskningsartikler om skolen synes at blive ved med at have fokus på dette. Det kan være svært at påstå, at vi savner forskningsbaseret viden til at være klare over, hvilke faktorer, betingelser og rammer, der er vigtige for at skabe den gode undervisning og den gode skole. Det samme gælder i øvrigt i forhold til dagtilbud, hvor det gode pædagog- og institutionsarbejde er beskrevet i mange rapporter. I begge tilfælde synes forskningen fortsat at koncentrere sig om at vise dette igen og igen.

Det store spørgsmål er, hvorfor den viden ikke omsættes til praksis? Her mangler vi til gengæld svar fra forskningen, der ikke i udpræget grad synes at beskæftige sig med dette vigtige forhold. Vi mangler forskningsmæssig viden om, hvilke barrierer, der modarbejder og forhindrer udvikling i praksis. I bedste fald har vi viden, der fremkommer indirekte i forskningsprojekter.

Og vi mangler forskningsmæssig interesse og viden om, hvorledes daginstitutioner og skoler i praksis overvinder disse barrierer og skaber gode udviklingsmiljøer i dagtilbuddene og i undervisningen og på skolerne – og skaber langsigtet og holdbare ændringer. Hvordan forankres ny

viden og erfaringer i lærernes praksis?

I forhold til PPR har vi kun meget begrænset forskning til rådighed. Vi mangler generelt forskningsmæssig viden om, hvordan det gode PPR-system ser ud, og hvordan det udvikles og fastholdes.

Eksempel fra læseområdet: Som beskrevet i indledningsafsnittet er der intet der tyder på, at der i folkeskolen er flere dygtige læsere og færre svage læsere ved skolegangens ophør i forhold til 1980'erne.

Det er paradoksalt, eftersom der ikke er noget område som læseområdet, der har været højprioriteret siden midten af 1970'erne. Det gælder såvel politisk og fagligt som ressourcemæssigt. Og det omfatter både anvendelse af diagnostiske læseprøver i klassen, internationale undersøgelser og nationale test.

Og i 2007 blev det via en bekendtgørelse lovpligtigt, at alle skoler skal råde over læsevejleder (Undervisningsministeriet 2007).

Senest har Undervisningsministeriet konstrueret såvel ordblindetest som ordblinderisikotest, og folkeskoleloven har givet forældre et retskrav på at få foretaget ordblindevurdering (Undervisningsministeriet 2017 og 2018).

Mangler vi viden, eller hvilke barrierer er der? Vi savner et forskningsmæssigt fokus og nogle svar, der kan forklare dette.

I forhold til de seneste års fokus på ”ordblindhed” og ordblindetestning tyder meldinger fra skoler landet over på, at der findes meget store forskelle i forhold til, hvor mange elever, der testes som værende ordblinde. Hvis det er rigtigt, er denne vilkårlighed en meget urimelig situation for de involverede elever, som vi ikke kan være bekendt. Når staten iværksætter dette testsystem, så bør det følges op af forskning og evaluering, der kan afdække, hvorledes området udvikler sig. Det er ikke nok at udsende en faglig seriøs vejledning for læsevejlederne (Undervisningsministeriet. 2018).

3. Centrale temaer for udviklingen i fremtiden

I afsnit 2 er der beskrevet et antal mulige forklaringer på, hvorfor det har været så svært at løse opgaven om ”Skolen for alle” på henholdsvis skoleniveau og PPR-niveau. Det skal gentages, at PPR er nødt til at forstå skolens situation fuldt ud for at kunne finde måder at medvirke til at udvikle almenundervisningen. PPR må også selv medvirke til at udvikle skolens og lærernes kompetencer til at løse denne opgave, og PPR må sikres at besidde de nødvendige kompetencer til dette.

I dette afsnit bliver der forsøgt konkluderet, hvordan vi fremadrettet kan blive mere effektive i forhold til udvikling af almenundervisningen. Det kan ikke være nogen naturlov, at mindst 15–20% af børnene har brug for særskilt hjælp i løbet af deres skoletid.

Ekspertgruppen for inklusionseftersynet pegede på mere end 90 konkrete indsatsområder for stat, kommune og skole, der var nødvendige, for at skolerne kan løse deres inklusionsopgave (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016 a og 2016b).

På samme måde er der brug for mange forskellige indsatsformer på de samme tre niveauer for at sikre, at folkeskolens indsats med at udvikle ””Skolen for alle”” kan lykkes, så vi ikke igen om 40

år må konstatere, at det fortsat er svært at se, at vi har ændret noget (bl.a. Nielsen. 2011). Forklaringspunkterne i afsnit 2a og 2b angiver en række mulige vigtige temaer, der må findes løsninger på, såvel på stats- som kommuneniveau – både i forhold til skolen og PPR. De fleste forslag skal ikke gentages her, men de er meget vigtige rammefaktorer for, at det kan lykkes. Enkelte helt afgørende områder skal dog fremhæves:

1. **Faglighed:** Det er nødvendigt, at fagligheden på lederniveau opprioriteres. Det gælder hos topledere i Undervisningsministeriet som i kommunerne – og det gælder skoleledelser og PPR-ledere, jfr. efterfølgende. Det er dyrt, når ledere ikke kan overskue de faglige behov og muligheder på såvel kort som på langt sigt, jfr. at der stadig er flere og flere børn, der henvises til specialforanstaltninger. I Københavns kommune er antallet af specialelever således steget fra 1.500 til 2.000 på to år med risiko for at udhule den kommunale økonomi (Jyllandsposten. 2019b).

Bemærk desuden, at det synes at være mere kraft i at tale om behandlingsindsatser for konkrete børn (fx i forhold til angst og depression) end det mere besværlige i at drøfte, hvordan skolen kan udvikles til at rumme maksimal hensyntagen til flest mulige elever, jfr. afsnit 1b om *patalogisering* og *individualisering* af problemerne.

2. **Uddannelse/efteruddannelse/uddannelse i praksis:** Der er behov for at få en ny læreruddannelse med fokus på at give lærere relevante kompetencer i forhold til udfordringerne i skolen, fx til samarbejdet med kollegerne, arbejdet i klasseværelset, relationerne til eleverne, skabelse af et godt arbejdsmiljø i klassen, samarbejdet med ressourcepersoner og samarbejdet med forældrene. Dialog med og inddragelse af eleverne er tilsvarende helt afgørende kompetencer. Specialpædagogisk kompetence er central i forhold til de 15-20% for alle lærere, og samtidig er der brug for linjefag i specialpædagogik. En forbedret 5-årig læreruddannelse på forskningsniveau vil kunne forøge lærerfagets prestige væsentligt og gavne ikke mindst undervisningen af de 15-20% af eleverne i forhold til at arbejde frem mod ””Skolen for alle””.

Efteruddannelse er nødvendig og central for alle lærere, og det hele skal bindes sammen af samarbejdet ude på skolerne, jfr. efterfølgende tema 3.

3. **Tid til samarbejde:** I praksis er der mange meldinger fra skolepsykologer i forhold til, at det er meget svært at kunne etablere det nødvendige og løbende samarbejde med enkeltlærere og især lærerteam. Fælles ansvarlighed mellem lærere omkring undervisningen, fx ved co-teaching, kræver gode fælles mødemuligheder, hvor faglige ressourcepersoner også kan deltage, når det er relevant. Indsatsen i forhold til de 15-20% af eleverne er ikke et enkeltpersons anliggende eller et soloansvar for den enkelte lærer. Det kræver samarbejde og dermed tid og praktisk mulighed for at gennemføre de nødvendige møder.

4. **PPR's bemanning:** I Undervisningsministeriets vejledning om PPR hedder det: ”*Det er indforstået i grundfilosofien bag PPR, at en del af det faglige personale er en del af folkeskolens og den enkelte skoles virksomhed.*

PPR har bl.a. en forpligtelse til at være et internt kritisk rådgivningssystem i folkeskolen i forhold til undervisning og hensyntagen til elever med særlige behov. Derved skal PPR anvende sin faglige ekspertise såvel til at arbejde for udvikling af en rummelig og hensyntagende skole for alle, som til at sikre elever med alvorlige skolevanskeligheder og handicaps den mest kvalificerede undervisning” (Undervisningsministeriet. 2000. s.6).

Det er derfor nødvendigt at sikre, at PPR råder over en tværfaglig bemanning, hvor

hovedparten har skolemæssig baggrund og erfaring. Der er brug for en uddannelse, der sikrer, at hovedparten af PPR's psykologer har en lærerbaggrund, fx gennem en egentlig skolepsykologuddannelse. Nye medarbejdere skal af PPR-lederen indføres i en arbejdspladskultur, hvor det er naturligt, at PPR opfatter sig som en del af skolens arbejde med at udvikle undervisningen. De skal tilføres de nødvendige faglige kompetencer, bl.a. gennem de fælles drøftelser på PPR, således at den enkelte PPR-medarbejder på skolen opfattes som repræsenterende hele PPR's tværfaglige faglighed.

Forudsætninger på skoleniveau

På skoleniveau er skoleledelsen helt afgørende, og der bør fokuseres på, hvordan der sikres skolelederuddannelse, der rustet denne til den vigtige pædagogiske og faglige ledelsesopgave, som er helt afgørende for skolens udvikling og dermed elevernes udbytte af undervisningen, jfr. efterfølgende.

Vi ved, at en del vanskeligheder på skoler udspringer af skolers forskellige strukturer og organiseringer (bl.a. Nordahl m.fl. 2009 og Nielsen 2016 og 2019).

Vi ved også hvordan den gode skole ser ud (bl.a. Dahl m.fl. 2004, Nordahl m.fl. 2009, Ogdén. 2002 og Nielsen 2016 og 2019).

Her beskrives bl.a. den kollektivt og samarbejdende skole, hvor lærere har stor grad af frihed og tillid, men også er præget af loyalitet i forhold til skolens værdier og beslutninger. Skolen er udviklingsorienteret med få satsningsprojekter. Lærerne ser fælles udvikling i dialog som en del af deres professionsudvikling, og det øger deres engagement og motivation. Samarbejdet mellem lærerne og i forhold til ledelsen er konstruktivt og præget af pædagogisk refleksion.

På klasseniveau er der positive relationer mellem eleverne og i forhold til lærerne, og i klassen er der et trygt og positivt socialt klima. Der er tilpasset undervisning inden for fællesskabets rammer med høje faglige krav. Trygheden i klassefællesskabet er afgørende for de 15-20% af eleverne, og klasselærerrollen er også helt central.

Skoler der er præget af ovennævnte har få adfærdsproblemer og mindre specialundervisning, og eleverne udviser høj grad af motivation og god arbejdsindsats.

I afsnit 2b blev beskrevet den individuelle lærerkultur og mulige problemer ved lærerens fagbureaukratiske baggrund i forhold til at lave samlet og fælles udvikling på skolen. Skoleledelsen bliver her udfordret i betydelig grad, og det er en nødvendig opgave at være i stand til at sikre, at alle lærere forstår vigtigheden af, at skolen selv finder gode løsninger på udfordringer og krav fra omverdenen, dvs. kommunen og/eller staten.

Et eksempel på, at det lykkedes på nationalt plan at skabe en forståelse og accept blandt alle lærere i landet for, at det var nødvendigt at søge nye løsningsformer, fremkom, da de første internationale undersøgelser fra 1994 viste, at læseniveauet i danske skoler var meget lavt. Alle i skolen var enige om, at det var en relevant opgave at finde nye løsninger for at overkomme disse dokumenterede problemer.

Det er et billede på skoleledelsens opgave - at skabe en sådan situation på skolen i forhold til konkrete udfordringer eller krav, så der skabes fælles forståelse og accept for det fælles arbejde og ansvar med at finde gode løsninger.

Skoleledelsen vil kunne finde god hjælp til denne opgave ved at tage udgangspunkt i at sikre, at lærerne har en klar forståelse for kerneopgaverne i deres virksomhed og vigtigheden af at udvikle det nødvendige arbejdsfællesskab i arbejdet (Haslebo, 2018).

Inklusionshåndbogen beskriver 9 konkrete nødvendige fokuspunkter for udvikling af almenundervisningen, hvor PPR kan spille en nøglerolle i forhold til skolens udvikling (Nielsen, 2016).

Punkterne er:

1. Krav til læringsmiljøet
2. Kompetencer og krav til lærerne
3. Lærerteam og kompetenceudvikling
4. Samarbejde og inddragelse af forældrene
5. Medvirken fra faglige ressourcelærere
6. Skolens støtteformer, inkl. co-teaching
7. Samarbejdsstrukturer på skolen
8. Evaluering/succeskriterier i klassen og på skolen
9. Kompetencer og krav til skoleledelserne

Det kan være meget hensigtsmæssigt, at skoleledelserne – med hjælp fra PPR – udvikler skolens resourcecenter til et styrings- og planlægningsorgan, hvor ikke mindst skolens samlede forebyggende indsats planlægges og styres (Nielsen, 2017).

Forudsætninger på PPR-niveau

I indledningen og i afsnit 1b er vist, at den oprindelige tænkning med PPR som en selvstændig tværfaglig organisation ikke er opretholdt i mange kommuner, og i afsnit 2b er angivet en række forklaringsmuligheder i forhold til den store kommunale forskellighed. I særlig grad vil det være nødvendigt at sikre, at ethvert PPR råder over en leder med den fornødne faglighed, der kan sikre tillid fra alle interessenter fra elev/forældre, lærer/pædagog, ledere, den kommunale og politiske ledelse og dermed være med til at sikre, at der skabes de bedst mulige faglige løsninger såvel i forhold til konkrete børn som i det forebyggende arbejde.

Såfremt PPR skal spille en rolle i forhold til skolens forebyggende arbejde med udvikling af almenområdet, er det afgørende, at PPR har de tværfaglige kompetencer, som der er behov for i skolen, jfr. afsnit 2b. Det indebærer desuden, at størstedelen af PPR's personale har stort kendskab og erfaring med skolens opgaver, vilkår og rammer (Nielsen, 2015).

Skolen og lærerne skal opleve nærhed interesse og stor skoleviden fra PPR og PPR-medarbejderne og opleve dem som tagende del i skolens udviklingsarbejde. Og PPR-medarbejderne skal tage del i alle relevante samarbejdsfora på skolen, fx resourcecenterarbejde, møder om trivsels- og læsescreeninger og samarbejdet med skolens faglige ressourcelærere.

Det er store krav, men opfyldelse af dem er afgørende for, om PPR får mulighed for at nyttiggøre sin store faglige viden i forhold til de 15–20% elever, som har det sværest i skolen – og dermed for udvikling af ””Skolen for alle””.

Tre afgørende temaer

Der er indtil videre givet en række svar på, hvorfor det er så svært at lave effektiv faglig udvikling, så det kan virke blandt de 15–20% af eleverne, der ikke får et tilstrækkeligt udbytte af skolegangen. Manglende opfyldelse af disse vigtige rammefaktorer giver automatisk begrænsninger på, hvad det realistisk kan forventes af den enkelte lærer i store klasser på 20-24 elever eller mere.

Alle de nævnte rammefaktorer fra afsnit 2a og 2b samt som nævnt ovenfor i dette afsnit er vigtige og nødvendige at finde løsninger på, men det er ikke tilstrækkeligt.

Såfremt det skal lykkes at forbedre situationen for de 15–20%, må der også fokus på tre helt afgørende forhold og temaer:

Tema 1. De 15–20% af eleverne må sætte dagsordenen for indretning af skolen.

Til trods for, at folkeskolelovgivningen altid har indskærpet, at elever ikke må kategoriseres, så sker det i dag i betydelig udstrækning – ikke mindst i forhold til psykiatriske diagnoser – herunder angst og depression, begrebet ”ordblindhed” og nu ”skolevægning”, der synes at omfatte et stigende antal elever.

Som er vist i denne artikel, så har erfaringerne med at søge at løse disse elevers problemer, primært gennem specialudredning fra PPR og efterfølgende specialindsats, ikke givet rimelige resultater. Imens har folkeskolen udviklet sig på de 80% af elevernes præmisser – ofte præget af store krav til den enkelte elev om at udvise ansvar og fleksibilitet, at kunne tåle store ændringer og en vis grad af uoverskuelighed samt at vænne sig til mange skift og nye gruppe- og kammeratrelationer og nye lærergrupper.

Det er krav som en stor del af de 15–20 % af eleverne ikke let kan honorere.

Undervisningsbehovene hos disse 15-20% af eleverne må sætte dagsordenen for, hvorledes lærings- og børnefællesskaberne i skolen indrettes og udvikles. Mange af disse elever har brug for en struktureret og forudsigelig skolesituation. De har brug for en stabil klassesituation, der ikke afbrydes af mange og skiftende gruppedannelser. De har brug for trygge og tætte relationer til et overskueligt antal lærere og kammerater. Og de har ikke brug for de mange skift, som findes på mange folkeskoler – både i det daglige og gennem skoleforløbet, fx skift i forhold til indskoling, mellemtrin og overbygning præget af nye lærergrupper og også undertiden nye klassedannelser. De 15-20% af eleverne kan ikke hjælpes tilstrækkeligt gennem specialindsatser designet for de enkelte kategorier, jfr. erfaringerne fra de sidste 40 år i afsnit 1a og 1b. Såfremt vi for alvor skal hjælpe disse 15-20% af eleverne, inkl. elever med bekymrende skolefravær, må denne viden i meget højere grad komme til at præge dagligdagen på skolen. Vi ved heldigvis, at de 80% af eleverne, der trives, også profiterer af en undervisning, der er præget af ovennævnte krav (SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 2013).

Den trygge undervisningsform, som de 15–20 % af eleverne har brug for, er præget af klassen som det trygge fundament for undervisningen og af klasselærerens vigtige hovedrolle som den ansvarlige for alle former for relevante behov hos eleverne, inkl. den fornødne opmærksomhed og omsorg.

Denne undervisningsform er inde på rygraden af alle lærere, og det giver en fornemmelse af tryghed for eleverne. Det er muligt at eksperimentere med mere løse strukturer og grader af fleksibilitet, men kun såfremt det tilsvarende kan ske gennem kompetenceudvikling af lærerne. Som afsnit 1 og 2 har vist, ændres lærernes kompetencer og undervisningsformer ikke i sig selv, fordi der laves nye folkeskolereformer. Det skal forberedes, bl.a. af skoleledelsen.

I udvikling af almenundervisningens fleksibilitet giver *co-teaching* nogle vigtige handlemuligheder (Hansen m.fl. 2014, Hansen, 2019 og Nielsen, 2019).

Co-teaching indebærer et samarbejde med et fælles ansvar mellem klassens lærer og en anden lærer med specialpædagogiske kompetencer. Det fælles samarbejde omfatter såvel forberedelse som gennemførelse og evaluering af undervisningen for alle elever i klassen. Dette samarbejde muliggør en tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen, der tager udgangspunkt i samtlige elever i klassen. I undervisningen kan de to lærere anvende skiftende organisationsformer i forhold til de

konkrete behov blandt klassens elever (se Nielsen 2019).

Forskning viser, at co-teaching er den mest effektive form for anvendelse af to lærere i klassen (Hansen m.fl. 2014 og Hansen 2019) – forudsat, at betingelserne for dette arbejde overholdes, bl.a. i form af, at det indebærer et samarbejde mellem to læreruddannede, hvoraf den ene har stor specialpædagogisk kompetence og erfaring.

Tema 2. Vedholdenhed er afgørende

Vedholdenhed eller snarere manglende vedholdenhed er nok det vigtigste aspekt, der har karakteriseret udviklingen over de seneste 40 år. Som nævnt i afsnit 2a er det et iøjnefaldende problem, at skolen igen og igen er blevet kastet ud i den ene nye modetrend for udvikling efter den anden. Mange af disse udviklingsformer har været meget fagligt seriøse og anvendelige, fx LP-modellen og NEST, Men det bliver gift for folkeskolen, når der ikke ledelsesmæssigt arbejdes sejt og vedholdende over tid på at implementere dem i daglig praksis. Positive og engagerede lærere mister gejsten, når de igen og igen skal i gang med nye og ofte egentligt fornuftige tiltag. NEST-projektet i Aarhus er et godt eksempel på, hvordan man forsøger at indarbejder disciplin og kontinuitet i arbejdet (Clasen m.fl. 2019). Her indgår det i teamsamarbejdet, at lærere søger at holde hinanden fast på indgåede aftaler og i grundlaget for arbejdet. Herudover holder skoleledelsen fast, og der er aftalt tilsyn udefra ved bl.a. PPR for at sikre den nødvendige vedholdenhed i arbejdet. Det er en stor ledelsesmæssig udfordring at holde fast i aftalte udviklingsprojekter med indarbejdelse af nye arbejds- og samarbejdsformer, så de forankres i praksis. Hovedansvaret for dette ligger hos skoleledelsen og den kommunale skoleledelse, og PPR har mulighed for med sin faglige baggrund at være med til at sikre forståelse af dette hos ledelsen.

Såfremt det ikke lykkes at få mere stabil vedholdenhed ind i de fremtidige skoleudviklingsprojekter og indsatser i forhold til de 15–20% af eleverne, der har det sværest, så er der stor sandsynlighed for, at de kommende år fortsat vil udvise manglende effektivitet til stor skade for den målgruppe, som altid har været PPR's.

I folkeskolen er der mange støtteressourcer og faglige ressourcepersoner, inkl. PPR, til at sikre de 15–20% en givende og relevant skolegang med fagligt udbytte og til at have mod på fortsat læring og uddannelse. Det vil være meget beskæmmende, hvis vi ikke formår at få et tilstrækkeligt udbytte af dette til gavn for disse børn og unge.

PPR må påtage sig ansvaret for at medvirke mærkbart til at sikre dette.

Tema 3. Forudsætninger for udvikling - dialog og fokus på læreren i klasseværelset

Gennemgangen har vist, at udvikling i skolen kræver nøje forberedelse på alle tre niveauer – henholdsvis stat, kommune og skole – herunder behørig inddragelse og dialog før noget besluttes. Og beslutninger på ethvert niveau – stat, kommune eller skole - skal følges op af strategier for, hvorledes det kan implementeres i praksis, hvis det skal virke positivt for eleverne. Dialog med lærerne om dette er altid nødvendigt. Vejen til eleverne kan kun ske gennem læreren og dennes arbejde i klasseværelset. Det er især vigtigt for de 15-20% af eleverne.

Lærernes kompetencer er helt afgørende, som det også fremgår af afsnit 2a i forhold til såvel grunduddannelse som efteruddannelse. Men disse uddannelsesessmæssige kompetencer skal udvikles gennem daglig praksis, og her får såvel PPR som de faglige ressourcepersoner en vigtig opgave med at sikre indarbejdelse af nyhvervet viden fra uddannelse, så det får konkret betydning for lærerens arbejdsformer i klasseværelset – og dermed for eleverne (Joyce & Showers. 2002).

Det er skoleledelsens opgave – og tilsvarende PPR's – at udvikle samarbejdsstrukturer, hvor alle faglige ressourcepersoner, inkl. PPR, står til rådighed for den enkelte lærer og lærerteam. Alle bestræbelser skal tage sigte på at bistå den enkelte lærer med at løse sine opgaver bedst muligt i klasseværelset, hvor lærerne som oftest er alene med børnene. Alle støtteformer og andre indsatsformer, inkl. fra PPR, er spildte, hvis det ikke medvirker til at ruste læreren til sin opgave i klasseværelset. Såvel skoleledelsen som PPR må løbende overveje og evaluere, hvorvidt dette lykkes i praksis. Det kan ske gennem forskellige evalueringsformer, men det må også altid involvere direkte dialog med lærerne.

Litteratur

- Baviskar, S., Dyssegaard, C.B., Egelund, N., Lausten, M., Lynggaard, M. & Tetler, S. (2013). *Dokumentationsprojektet: Kommunernes Omstilling til øget Inklusion pr. marts 2013*. SFI og Aarhus Universitet.
- Brinkmann, S. (red.). 2010. *Det diagnosticerede liv. Sygdom uden grænser*. Forlaget Klim.
- Clasen, S. & Thomsen, K.T. (red.). (2019). NEST METODER. Inspiration til inkluderende fællesskaber. Dafolo.
- Dahl, T., Klewe, L. & Skov, P. (2004). *En skole i bevægelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Egelund, N., Nordahl, T., Hansen, O., Andersen, P.G. & Qvortrup, L. (2017). *Portræt af elever med særlige behov. Supplerende undervisning og specialundervisning i 13 kommuner*. Aarhus Universitetsforlag. Nationalt Center for Skoleforskning. 2017.
- Ekspertgruppe om bedre veje til en ungdomsuddannelse (februar 2017). *Bedre veje til en ungdomsuddannelse – opsummering af anbefalinger til regeringen*.
- Folkeskolen (3.februar 2018). *Ny inklusionsforskning: Stor del af inklusionsindsatsen er dekoration*. Folkeskolen nr. 04. (2019). *Store forskelle på PPR landet over vækker bekymring*.
- Folkeskolens Udviklingsråd. (1992) *Folkeskolen: Visioner og Konsekvenser. En faglig pædagogisk sammenfatning af de afsluttende evalueringsrapporter*.
- Hansen, J., H., Andersen, B.B., Højholdt, A. Og Morin, A. (2014). *Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde*. Undervisningsministeriet. Januar 2014.
- Hansen, Janne Hedegaard. (2019). *Co-teaching*. Pædagogisk Rækkevidde. Udgivet af Danmarks Lærerforening.
- Hansen, Janne Hedegaard, Molbæk, M., Schmidt, M., Riis Jensen, C. 2019. *Samarbejde i den inkluderende skole – innovation eller dekoration?* Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift nr. 5/6, 2019
- Haslebo, M.L. (2018). *Legitim ledelse. Om fokus, grænser og balancer*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Heckman, J.J. (2006). *Skill Formation and the Economics of investing in Disadvantaged children*. Science Vol. 312. www.sciencemag.org
- Joyce, B. & Showers, B. (2002). Designing training and peer coaching: Our needs for learning. I: Bruce Joyce & Beverly Showers: *Students Achievement Through Staff Development*.
- Hermansen, Mads. (1997). *SKUP – hedder det SCOOP eller SKUB*. Danmarks Lærerhøjskole.
- KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet (2010). *Specialundervisning i folkeskolen – Veje til en bedre organisering og styring*.
- KL (Kommunernes Landsforening (2018). *Børns diagnoser og skoletyper*. KL analysenotat. 12.februar

2018.

Kommuneinformation. 2000. *Læreraftalerne 1999: En skole på vej*

KORA. 2016. *PISA/2015. En sammenfatning.*

Mehlbye, Jill et.al. (2001). *Evaluering af Folkeskolen år 2000. 8-punkts-programmet.* Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Danmarks Lærerhøjskole, Danmarks Pædagogiske Institut og Socialforskningsinstituttet.

Jyllandsposten. 11. August. 2019a. *Næsten hver femte underviser i folkeskolen uden en læreruddannelse.*

Jyllandsposten. 21. september. 2019b. *Nu sender landets folkeskoler igen flere elever i specialtilbud.*

Mejdning J., Neubert, K. & Larsen, R. (2016). *PIRLS 2016. Sammenfatning.*

Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives. Designing effective Organizations.* London: Prentice Hall – International Editions.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (maj 2016 a). *Afrapportering af inklusionseftersynet. Den samlede afrapportering.*

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (maj 2016 b). *Afrapportering af inklusionseftersynet. Et overblik over den samlede afrapportering.*

Nielsen, B. (2002a). *Reformer i folkeskolen gennem de seneste 25 år. Hvorfor er det så vanskeligt at gennemføre faglig udvikling i folkeskolen i overensstemmelse med de vedtagne lovændringer?* Forlaget Skolepsykologi. Rød serie.

Nielsen, B. (2002b). *Udvikling af folkeskolens specialundervisning. Hvorfor er det så vanskeligt at gennemføre faglig udvikling af specialundervisningen? – belyst gennem udviklingen i de seneste 30 år.* Psykologisk Pædagogisk Rådgivning nr. 5-6, 2002. Forlaget Skolepsykologi.

Nielsen, B. (2008). *Problemadfærd i skolen.* Frederikshavn: Dafolo.

Nielsen, B. (red.) (2011). *AKT-vejledning i praksis – en del af skolens udvikling.* Dafolo.

Nielsen, B. (2011). Inklusion i skolen – en opgave for mange aktører. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, nr. 3. Forlaget Skolepsykologi.

Nielsen, B. (2015). *Ledelse af PPR som organisation.* Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift, nr. 1.

Nielsen, B. (2016). *Inklusionshåndbogen.* Dansk Psykologisk Forlag

Nielsen, B. (2017). *Skolens ressourcecenter. Som dynamo for udvikling af almenundervisningen.* Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift, nr. 5/6, 2017, Forlaget Skolepsykologi.

Nielsen, B. (2019). *PPR Håndbogen. 2. udgave.* Dansk Psykologisk Forlag.

Nielsen, H.W. & Nielsen, B. (2016). *PPR og skolens samarbejde med forældrene.* Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift, 2016, nr. 3. Forlaget Skolepsykologi.

Nordahl, T., Mausestaden, S. & Kostøl, A. (2009). *Skoler med liten og stor forekomst av atferdsproblemer.* Elverum: Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 3.

Ogden, T. 2004. *Social kompetence og problemadfærd i skolen. – kompetenceudvikling og problemløsende arbejde i skolen.* Pædagogik til Tiden. Klim.

SFI. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2013). *Lærere, Undervisning og Elevpræstationer i Folkeskolen.*

Tetler, S. 2000. *Den inkluderende skole – fra vision til virkelighed.* Socialpædagogisk Bibliotek.

Undervisningsministeriet (1971). *Kemp-udvalget: Organisation af de skolepsykologiske kontorer og personalets sammensætning mv.*

Undervisningsministeriet (1972). *Vejledning om folkeskolens specialundervisning af elever med*

adfærdsproblemer og psykiske lidelser (observationsundervisning). Historisk.

Undervisningsministeriet (1983). „Ulrich-udvalget“. *Om en eventuelt ændret organisation af den skolepsykologiske rådgivning mv.* Betænkning nr. 987.

Undervisningsministeriet (1997). *Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning. Afsluttende rapport og handlingsplan.* Undervisningsministeriets PPR-projekt. Styringsgruppen, 1997.

Undervisningsministeriet. (1989). *Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i folkeskolen. 1984/85, 1985/86 og 1986/87.* Udvalget vedrørende statistik om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Undervisningsministeriet. 2000. *Vejledning om PPR pædagogisk-psykologisk rådgivning.*

Undervisningsministeriet. (2007). *Bekendtgørelse om uddannelsen til læsevejleder i folkeskolen.* BEK nr. 473 af 10/05/2007.

Undervisningsministeriet (2012). *Forslag til ændring af lov om folkeskolen mv. (Inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning mv.)* Lovforslag til L 103. Fremsat den 29. februar, 2012.

Undervisningsministeriet. 2015. *Ledelse af den nye folkeskole. Syv ledelsesfelter til skoleledelser og forvaltninger.*

Undervisningsministeriet (2017). *Folkeskoleloven.* LBK nr. 1510 af 14/12/2017

Undervisningsministeriet (2018). *Vejledning til ordblindedesten.* Center for Læseforskning, Københavns Universitet og Institut for Uddannelse og Pædagogik, DPU, Aarhus Universitet, Socialstyrelsen og Undervisningsministeriet. Januar 2018.

VIVE & EVA. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter & Danmarks Evalueringsinstitut. 2019. *Evaluering af Undervisningsministeriets læringskonsulentforløb og –aktiviteter. Indsatser på grundskole- erhvervsuddannelses- og gymnasieområdet.*

Bjarne Nielsen: Why is it so difficult to implement the inclusive school? Do we lack knowledge? Do we waste resources? What is the role of the Pedagogical System (PPR)?

The author looks back 40 years and demonstrate that we through all the years keep having 15-20% of pupils in the school which we are not able to secure a proper school profit. How is that? There are many possible explanations from these 40 years of school history and from the PPR-history. It is pointed out that we have lots of research showing how to develop the inclusive school, but the question is why we fail to do it in practice in spite of so much effort from the school system and the PPR. We lack research showing the obstacles and how we can manage to overcome these obstacles. In addition to the possible explanations which are examined in the article three focus areas are highlighted: 1. The needs of the 15-20% must determine how to develop the school and education, 2. The efforts to develop the school must be much more persistent to secure that the teachers works in new ways in practice and 3. Focus and the efforts from the PPR and other helpsystems must always be how it helps the teacher in concrete ways in the classroom. Otherwise the resources are wasted and of no good in the efforts to develop the inclusive school.