



MINISTERIET FOR
BØRN, UNDERVISNING
OG LIGESTILLING

Afrapportering af inklusionseftersynet

Et overblik over
den samlede afrapportering

Kolofon

Afrapportering af inklusionseftersynet

Et overblik over 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 Undervisning og
Dagtilbud

Fuldmægtig Rune Hejlskov Schjerbeck, Afdelingen for Kvalitet
og Viden

ISBN

2246-4883 (trykt udgave)

2246-4441 (elektronisk udgave)

Fotos

Ulrik Jantzen

Colourbox

Grafisk tilrettelæggelse

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

Eventuelle henvendelser vedrørende publikationen 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.

Afrapportering af inklusionseftersynet

Et overblik over den samlede
afrapportering



Som led i inklusionseftersynet var ekspertgruppen på studietur. Her blev gruppen præsenteret for en elastikbold som et billede på arbejdet med inklusion og inkluderende læringsmiljøer. Hver elastik i bolden repræsenterer et tiltag i forhold til dette arbejde. Der ligger ikke nødvendigvis noget nyt i det enkelte tiltag, ofte er de kendte i forvejen. Det særlige ligger i kombinationen af de mange gode indsatser, der tilsammen fletter sig sammen til den gode og helhedsorienterede indsats – repræsenteret ved elastikbolden.



KARMA
KIDS

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| 1. Indledning | 7 |
| 2. Resumé | 9 |
| 3. Udfordringer og anbefalinger | 15 |
| 3.1 Et bedre sprog og begrebsbrug - væk fra inklusion til inkluderende læringsmiljøer. Et styrket læringsmiljø er en gevinst for alle elever – og særlig elever med særlige behov | 16 |
| 3.2 Større fokus på faglig progression og trivsel hos den enkelte elev – og en større sikkerhed for, at elever med behov får den støtte, de har brug for | 19 |
| 3.3 Fokus på læring og trivsel suppleres med et øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer, samtidigt skal elevperspektivet være omdrejningspunktet | 21 |
| 3.4 Bedre prioritering af indsatser og ressourcer på alle niveauer | 23 |
| 3.5 Fokus på en tidlig indsats både i forhold til opsporing, forebyggelse og foregribende indsatser | 26 |
| 3.6 En bedre adgang til viden og hjælp | 28 |
| 3.7 Styrket praksisnær kompetenceudvikling, sparring og rådgivning af medarbejdere | 30 |
| 3.8 Styrket forældreinddragelse og -ansvar | 33 |

Ekspertgruppen



Fra venstre: Karina Abildgaard Leisin, Claus Hjortdal, Ann Rytter Westerberg, Lars Hende Svenson, Mads Brix Baulund, Mette Grønvaldt, Rikke Smedegaard Hansen, Mads Løjtved Rasmussen, Jacob Stenholt-Jacobsen, Henrik Beyer (ikke på billedet).

1. Indledning



Inklusion har præget den offentlige debat siden 2012, hvor der blev gennemført en lovændring om inklusion af elever i den almindelige undervisning, og den daværende regering efterfølgende indgik 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 -skoler, blev overført til almenundervisningen i folkeskolen, samtidig med at færre elever blev visiteret til specialtilbud.

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 ikke blevet opfattet sådan af alle. Historier om elever, der ikke får den nødvendige støtte i undervisningen, har præget medie billedet – og påvirket den generelle forståelse af omstillingen til øget inklusion. Samtidig har undersøgelser af omstillingen til øget inklusion vist, at lærere, pædagoger og forældre i høj grad oplever, at inklusion er en udfordring, ligesom derfra flere sider er udtrykt tvivl om, hvorvidt de nødvendige ressourcer er fulgt med i processen.¹

Det er baggrunden for, at regeringen i sit regeringsgrundlag "Sammen om Danmark" fra juni 2015 ønskede et eftersyn af inklusionen i folkeskolen og i november 2015 nedsatte en ekspertgruppe bestående af en række praktikere.

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, AKT-vejleder på Glostrup Skole – Afdeling Skovvang

Karina Abildgaard Leisin, lærer og AKT-vejleder på Hyltebjerg Skole

Rikke Smedegaard Hansen, pædagog på Birkhovedskolen

Ekspertgruppen har haft til opgave at afdække proportioner i omstillingen til inklusion, identificere hovedproblemer og komme med anbefalinger til den praktiske implementering. Nærværende publikation er en sammenfatning af ekspertgruppens samlede afrapportering, som indeholder en samlet kortlægning. Afrapporteringen indeholder en beskrivelse af udfordringer og alle anbefalinger og begrundelserne herfor i fuld længde.

Ekspertgruppen vil gerne takke alle, der har bidraget til dens arbejde, herunder særlig tak til referencegruppen for inklusionseftersynet, de mange organisationer og interessenter, som har bidraget i form af interviews og skiftligt materiale, samt til de kommuner og skoler, som ekspertgruppen har besøgt på deres studietur rundt om i Danmark.

¹ Baviska, Siddharta m.fl. (2015): Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015, Aarhus Universitet og SFI (Se alle kilder i den samlede rapport)

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 kompetencer.

Ekspertgruppen har en forståelse af, at inklusion retter sig mod alle elever, men har i arbejdet med inklusionseftersynet haft fokus på elever med særlige behov, da der i opdraget til ekspertgruppen har været fokus herpå.



2. Resumé



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. Der 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.

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. Hertil kommer, at der mangler gennemsigtighed i forhold til, hvad ressourcerne er blevet brugt til.

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 stabil 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 i forhold til, 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 et synonym for 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. Fremad skal der i stedet være fokus på, at inklusion handler om en folkeskole med en bred elevsammensætning, og det skal være langt tydeligere, 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 hen ad 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 i højere grad være omdrejningspunktet og en del af løsningen.

Det fjerde element, som ekspertgruppen fremhæver som centralt, er en bedre prioritering af indsatser og ressourcer på alle niveauer. Ledelsen på både kommunalt og skoleniveau skal tage stilling til og prioritere, 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. 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 segregerede specialundervisningstilbud.

Desuden dækker den 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).² 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 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.

² Skov, Peter Rohde og Chantal Pohl Nielsen (2016): Støtte til elever i den almene undervisning (Se alle kilder i den samlede rapport)

Lærerne vurderer, at støtten er tilstrækkelig 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 grupperes 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 afhængigt af, om de er i dagtilbud, skole eller ungdomsuddannelse. Børnenes udfordringer afhænger i høj grad 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, når 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.

Derudover kan den tredelte organisering på mange skoler med indskoling, mellemtrin og udskoling også være en udfordring for nogle børn.

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, der er blevet ført tilbage, 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 trivsel 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. Trivsel 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, ifølge lærerne, 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, når 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.

Eleverspektivets betydning kan ses i mange varianter. 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.

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 medarbejdere i kommunerne, skolelederne og de pædagogiske medarbejdere på skolerne. De pædagogiske medarbejdere 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 skolars omstilling til inklusion med vejledning og viden, men der efterspørges mere viden, der i højere grad er praksisnær og direkte kan udvikle praksis. Derudover er det en forholdsvis udbredt bekymring for, 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 tværfaglige samarbejde mange steder fungerer på i dag. Sammenlignet med andre lande er det tværfaglige samarbejde i Danmark ikke i top.³ Der peges også på, at der ikke altid er tid og res-

sourcer til de tværfaglige samarbejder. Desuden tyder en række undersøgelser på, at der 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.⁴

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. 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 også over, at der er kommet flere pædagoger og andre pædagogiske medarbejdere i folkeskolen.

3 EVA (2014): TALIS 2013 (Se alle kilder i den samlede rapport)

4 Søndergaard Pedersen, Hanne m.fl. (2016): Erfaringer med inklusion. Caseundersøgelse i fire kommuner og på 16 skoler (Se alle kilder i den samlede rapport)



3. Udfordringer og anbefalinger



Ekspertgruppens anbefalinger tager udgangspunkt i de identificerede udfordringer og er struktureret ud fra de målgrupper, som anbefalingerne henvender sig til.

Anbefalinger samler sig om en række virkemidler, som gruppen gentagende gange har set, læst og hørt er afgørende for en bedre folkeskole, hvor flere elever lærer og trives.

Det drejer sig om:

- Et bedre sprog og begrebsbrug - væk fra inklusion til inkluderende læringsmiljøer. Et styrket læringsmiljø er en gevinst for alle elever – og særligt elever med særlige behov.
- Større fokus på faglig progression og trivsel hos den enkelte elev – og en større sikkerhed for, at elever med behov får den støtte, de har brug for.
- Fokus på læring og trivsel suppleres med et øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer.
- Elevperspektivet skal være omdrejningspunktet.
- Bedre og mere synlig prioritering af indsatser og ressourcer på alle niveauer.
- Fokus på en tidlig indsats både i forhold til opsporing, forebyggelse og foregribende indsatser.
- En bedre adgang til viden og hjælp.
- Styrket praksisnær kompetenceudvikling.
- Styrket forældreinddragelse og -ansvar.

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 målgrupperne er lavet for at tydeliggøre, hvor ansvaret for initiativet er placeret.

Ekspertgruppen er desuden opmærksom på, at der er forskel på både anbefalingernes væsentlighed og på, hvordan anbefalingerne skal gennemføres. Nogle anbefalinger

anser ekspertgruppen for at være afgørende for at skabe inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen. Det er anbefalinger, der har central betydning for inklusion i folkeskolen. Det er disse anbefalinger – nogle af dem i forkortet version – der præsenteres i denne pixiudgave.

Andre anbefalinger har til hensigt at understøtte inklusion i folkeskolen, men er samtidig kendetegnet ved, at de vil have en vis variation af relevans i forhold til de enkelte kommuner og skoler i sin implementering. Endelig har ekspertgruppen identificeret anbefalinger, som kommuner og skoler kan lade sig inspirere af. De anbefalinger kan primært bruges, hvis en kommune eller skole står med en udfordring og gerne vil vide, hvor man kan hente inspiration. De understøttende anbefalinger og anbefalinger til inspiration er i udgangspunktet oplistet i bokse i nedenstående afsnit. Enkelte er også fremhævet i denne publikation. De fremgår med henholdsvis (U) og (I) i den samlede rapport under afsnittet om anbefalinger. I den samlede rapport findes desuden beskrivelse af udfordringer, alle anbefalinger og og begrundelserne herfor i fuld længde. I nedenstående afsnit er der ud for hver anbefaling angivet en parentes med nummer på anbefalingen i den samlede afrapportering, ligesom der henvises til de afsnit i den samlede rapport, hvor udfordringerne beskrives i indledningen af hvert afsnit.

Ekspertgruppen anerkender, at det ikke i sig selv løser udfordringerne at fremlægge disse anbefalinger. Det kræver tid og arbejde lokalt på skolerne og i kommunerne at omsætte de muligheder og løsninger, som anbefalingerne peger på.

3.1 Et bedre sprog og begrebsbrug - væk fra inklusion til inkluderende læringsmiljøer. Et styrket læringsmiljø er en gevinst for alle elever – og særlig elever med særlige behov

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på udfordringerne i forbindelse med, at *inkluderende læringsmiljøer er en grundlæggende værdi for grundskolen* (se afsnit 4.1.1.), *almenundervisning som inkluderende læringsmiljøer og børnefællesskaber i praksis* (se afsnit 4.1.2.), *sammenhæng mellem skole og fritid* (se afsnit 4.1.3.) og at *teamsamarbejdet skal styrkes* (se afsnit 4.3.2.).

Ekspertgruppen finder, at:



Der er 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 almenundervisningen.

Der har i for høj grad været fokus på at opnå et bestemt tal: 96 pct.-målsætningen, fremfor målet om at styrke folkeskolens almene fællesskab og undervisning til gavn for alle børn og målet om, at alle børn skal udvikle sig fagligt og socialt. En anden væsentlig udfordring er opfattelsen af, at særlige behov alene er knyttet til den enkelte elev, og hvis denne elev flyttes, løser det alle problemer.

Med hensyn til at etablere en fælles kultur har ekspertgruppen identificeret udfordringer, der drejer sig om at sikre en fælles tilgang til eleverne og undervise inkluderende, ligesom der mangler et fælles sprog og en fælles forståelse for at arbejde inkluderende. Hertil kommer, at problemer opfattes som indlejret i eleverne med særlige behov.

Der er en række udfordringer i forhold til at styrke almenundervisningen. Disse retter sig særligt mod undervisningsdifferentiering og 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, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger mange steder er en udfordring.

Den faglige og professionelle sparring er også en væsentlig forudsætning for at kvalitetsudvikle undervisningen og styrke en kontekst- og helhedsorienteret forståelse og løsningsstilgang.

Ekspertgruppen vurderer, at:



Folkeskolen består af grundlæggende 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 ses 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 man 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.

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. Det inkluderende arbejde baserer sig i høj grad på at være i stand til at analysere de læringsituationer, man er i som lærer og pædagog. I disse sammenhænge udgør teamsamarbejdet et centralt element. Et velfungerende teamsamarbejde giver en fælles forståelse mellem de pædagogiske medarbejdere, ligesom det giver mulighed for større kontinuitet for eleverne, uanset hvilke voksne de møder i hverdagen.

Elevfællesskaberne og elevernes muligheder for at deltage skal styrkes gennem større og bedre inddragelse og dialog med fritidstilbud og fritidsaktiviteter, herunder styrke inkluderende fællesskaber i SFO og fritidsklubber. Pauser skal i højere grad ses som en integreret del af skoledagen, og denne tid skal bruges til at styrke deltagelsesmuligheder, understøtte arbejdet med socialudvikling og forebygge konflikter.

Ekspertgruppen anbefaler, at:



- 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 (5.1.1.a).

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling:

- Tager initiativ til en ændring af folkeskolelovens formålsparagraf, så det fremgår, at folkeskolen skal tilbyde inkluderende læringsmiljøer, hvor eleverne udvikler sig i samspil med omgivelserne (5.1.1.b).

- Nedsætter en gruppe af parter, interessenter, forskere og praktikere m.m., der skal høres og iværksætter understøttende initiativer i forhold til at implementere ekspertgruppens anbefalinger og inkluderende læringsmiljøer generelt (5.1.1.d).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen:

- 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 arbejder for at øge prioriteringen af to-voksenordninger, hvor der er behov for et styrket læringsmiljø i en klasse (5.1.3.c).
- Prioriterer almenmiljøet og inkluderende læringsmiljøer, og at de gennem sådanne prioriteringer sikrer et rum for dette arbejde (5.1.3.d).
- 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 (5.1.5.c).

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- **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 (5.3.2.e).
- **Skolelederen** udarbejder en tydelig opgave- og rollebeskrivelse af pædagogernes arbejde som del af skolen (5.1.3.g).
- **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. (5.1.5.e)
- **Skolelederen** sørger for, at der arbejdes med indholdet i og organiseringen af pauser, så skolens medarbejdere som helhed tager ansvar for denne tid, og alle kender rammerne mv. for denne tid (5.3.2.d).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Forskningsresultaterne i forhold til stigmatisering og fraværet af at sætte mærkater på eleverne viser, at dette 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 undervisning.

Folkeskoleloven beskriver formålet med folkeskolen, og hvad eleverne skal opnå i skolen. Det fremstår efter ekspertgruppens vurdering ikke tydeligt nok, at folkeskolen er et inkluderende læringsfællesskab, og at alle i og omkring folkeskolen har en forpligtelse i forhold til læringsfællesskabet. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at det tydeliggøres, at folkeskolen er et inkluderende læringsfællesskab.

Det er samtidig væsentligt, at der sikres ressourcer tæt på eleverne og gerne i undervisningen. Forskningen peger særligt på, at co-teaching er effektivt. Co-teaching indebærer, at underviserne og andre indgår og supplerer hinanden i undervisningen og på den måde udnytter, at man har forskellige kompetencer.⁵ Desuden 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).⁶ Det peger på, at det er vigtigt med en god voksenkontakt.

Elevernes deltagelse i fritidsaktiviteter, herunder i SFO'en, 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 fritidstilbudet.

Derudover viser en nyere undersøgelse, at der blandt ledere, lærere og pædagoger ses et potentiale ved, at pædagogerne er en mere integreret del af skoledagen, men der er samtidigt en usikkerhed om pædagogernes opgaver, roller og kompetencer.⁷

Flere praktikere og forskere har peget på, at der ofte er et uudnyttet potentiale i kommunens og skolens samarbejde med det omgivende samfund.

⁵ Hansen, Janne Hedegaard Hansen, Bente Bro Andersen, Andy Højholdt og Anne Morin (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. Systematisk review.

⁶ Calmar Andersen, Simon m.fl. (2016): The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial

⁷ Bjørnsholt, Bente (2015): Pædagogiske medarbejders oplevelser og erfaringer i den nye folkeskole (Se alle kilder i den samlede rapport)



I sammenligning med andre elever er der betydeligt flere elever med særlige behov, som oplever, at de har svært ved at etablere venskaber i pauser og fritiden.⁸ Organiseret leg og struktureret samvær kan bidrage til, at de elever, der kan have det svært socialt, kan få mulighed for at etablere venskaber.

Det er afgørende for reformers 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.⁹ Med til dette billede hører, at der også på nationalt niveau er behov for viden om, hvilke forandringsprocesser der sker i praksis, og at der tages hånd om der, hvor nuværende 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, men at gruppen får mulighed for at beslutte og iværksætte understøttende initiativer.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Inddragende processer i kommuner og skoler om at realisere ekspertgruppens anbefalinger i kommuner og skoler (5.1.1.e og 5.1.1.f).
- Udvikling af materialer til EMU'en (5.1.3.a).
- Skolelederen sikrer en større tydelighed om, hvordan almenmiljøet understøtter elevernes forskellige behov (5.1.3.e).
- Vejledning eller et pædagogisk udviklingsarbejde skal understøtte, at pauser i højere grad støtter elever med særlige behov i at navigere socialt (5.1.5.a).
- Elever, der har behov for social støtte og udviklingsmuligheder, får mulighed for at udvikle deres kompetencer i andre fællesskaber (5.1.5.b).
- Vejledning til teamsamarbejde via reflekterende teams og ekstern sparring med ressourcepersoner fra specialskoler, professionshøjskoler og andre vejledere (5.3.2.a).
- Styrket samarbejdet med specialskoler, skoler med specialklasserækker, professionshøjskoler, faglige vejledere mv. (5.3.2.b).
- Skolelederne har de nødvendige kompetencer og værktøjer til at udvikle skolens teamsamarbejde (5.3.2.c).
- Teamsamarbejdet styrkes yderligere ved et øget fokus på pædagogiske udfordringer, som klassen eller eleven står med (5.3.2.d).

8 Christensen, Christiane Præstgaard & Chantal Pohl Nielsen (2014): Statusnotat 2. Lynggaard, Mikkel & Mette Lausten (2014): Statusnotat 1. (Se alle kilder i den samlede rapport)

9 Desimore, Laura (2002): How Can Comprehensive School Reform Models Be Successfully Implemented? Leithwood, Kenneth m.fl. (2004): How leadership influences student learning. Leithwood og Jantzi (2008): Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy. McKinsey & Company (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. (Se alle kilder i den samlede rapport)

3.2 Større fokus på faglig progression og trivsel hos den enkelte elev – og en større sikkerhed for, at elever med behov får den støtte, de har brug for

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på udfordringerne i forbindelse med *elevernes faglige udvikling og trivsel* (se afsnit 4.1.2.).

Ekspertgruppen finder, at:



En væsentlig gruppe af elever har behov for støtte, men får det ikke. Denne gruppe er generelt kendetegnet af, at flere har koncentrationsbesvær, og flere har sociale og personlige problemer. 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.

Ekspertgruppen vurderer, at:



Nogle elever udvikler sig fagligt og trives i store fællesskaber, mens andre udvikles fagligt og trives i mindre fællesskaber. Det er vigtigt fortsat at fastholde et fokus på, at flest mulige elever skal være en del af det almene fællesskab. En målsætning eller et tal alene sikrer dog ikke et fokus på elevernes faglige udvikling, trivsel og et fælles dannelsesaspekt for alle elever. Der skal derfor også 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:

- 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 den faglige progression og trivsel og løbende følges op på elevens udvikling (5.1.2.a).
- Nedsætter et selvstændigt udvalg, der skal komme med anbefalinger til, hvordan trivsel og faglig progression sikres for elever med flygtningebaggrund. (5.1.2.d).

Ekspertgruppen anbefaler, at:



- **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 (5.1.2.e).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Begrundelse for anbefalingerne er, at inklusion først og fremmest handler om, at eleverne skal trives og lære at indgå i et fællesskab. Det er ekspertgruppens vurdering, at der ved 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. Ekspertgruppen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt med en ændring af folkeskoleloven, så forpligtelsen til at fokusere på elevernes læring og trivsel gøres tydelig.

Der er flere forskningsresultater, der viser, at fokus på tidlig identifikation af eventuelle vanskeligheder og fokus på elevernes progression 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, for eksempel udsatte børn og unge og tosprogede elever. Det er ikke hensigten, at det 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 i mindre grad er behov for indgribende indsatser.¹⁰

I lyset af den seneste tids stigende antal flygtninge, der får opholdstilladelse, vurderer ekspertgruppen, at der er behov for et særskilt fokus på disse elevers trivsel og faglige progression.

¹⁰ Mitchell, David (2014): Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier. Bleses, Dorte m.fl. (2013): Forskningskortlægning om læseindsatser over for tosprogede elever. Dietrichson, Jens m.fl. (2015): Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund. En systematisk forskningskortlægning og syntese. (Se alle kilder i den samlede rapport)

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Udvikling af nødvendige redskaber til identifikation af elevernes faglige udvikling og trivsel (5.1.2.b).
- Et pædagogisk udviklingsprogram om en styrket anvendelse af relevante data på både skole- og forvaltningsniveau i forhold til elevernes udvikling og progression (5.1.2.c).



3.3 Fokus på læring og trivsel suppleres med et øget fokus på elevernes sociale og personlige kompetencer, samtidigt skal elevperspektivet være omdrejningspunktet

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på *udfordringerne i forbindelse med betydningen af socio-emotionelle kompetencer* (se afsnit 4.1.1.) og *børneperspektivet – børnene som en del af løsningen* (se afsnit 4.1.4.).

Ekspertgruppen finder, at:



Elevernes sociale og personlige kompetencer har stor betydning for deres chancer for uddannelse, job og livskvalitet som voksne, men der er ikke ret meget fokus på det i sammenligning med for eksempel faglige resultater og trivsel.

Der er også 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.

Ekspertgruppen vurderer, at:



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.

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 ord på disse ønsker og forventninger. Derfor skal det pædagogiske personales nysgerrighed styrkes i forhold til den enkelte elev. Og alle elever skal have mindst en 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:

- Tager initiativ til at tydeliggøre og beskrive mål for elevernes sociale og personlige kompetencer, der kan suppleres og indgå som en del af de faglige Fælles Mål samt udvide opmærksomhedspunkterne. Dette vil kræve en lovændring (5.1.3.b).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen:



- 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 elev (5.1.7.c).

Ekspertgruppen anbefaler, at:



- **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 og forskellige behov på en åben og respektfuld måde, og at eleverne har mulighed for at ytre sig (5.1.7.e).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:

Begrundelse for disse anbefalinger er, at ekspertgruppen vurderer, 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 man klarer sig i skolen og om man får uddannelse og fodfæste videre i livet. Styrkede læringsmiljøer vil sammen med et øget fokus på sociale og personlige kompetencer være med til at få flere gennem uddannelse, få flere til at klare sig godt på arbejdsmarkedet og mindske betydningen af social baggrund i forhold til de faglige resultater.¹¹

Ifølge internationale forskningsresultater har sociale og personlige kompetencer (såsom elevernes kompetencer i forhold til selvkontrol, ihærdighed og at kunne arbejde efter mål) større betydning for videre uddannelse end intelligens. Samtidig har skolen stor betydning for udviklingen af elevernes sociale og personlige kompetencer.¹² Et ensidigt fokus på faglig kunnen er derfor ikke nødvendigvis tilstrækkeligt, hvis børn og unge skal gøres klar til resten af livet.

11 Diamond, Adele & Lee, Kathleen (2011): Interventions Shown to Aid Executive Function Development in Children 4 to 12 Years Old. *Science*, vol. 333, 959 (2011). 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*.

12 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*. (Se alle kilder i den samlede rapport)



Det er vigtigt, at elevens hverdagsperspektiv medtænkes i forhold til de løsninger, der etableres for 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.

Derudover er det centralt, at den enkelte elev har gode voksenrelationer. Det har betydning for både faglige resultater, for social accept af klassekammerater og formentlig også i forhold til problematisk adfærd uden for skolen, for eksempel hvorvidt eleven gør noget kriminelt.¹³ Voksenrelationen er formentlig også afgørende for, om eleven trives på skolen og derved på skolevægring.

Det er også afgørende, at eleven selv er en del af løsningen i forhold til de behov, 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 barnets løsningsforslag.

Manglende kendskab til en elevs særlige behov eller handicap kan være en stor hindring, når undervisningen og et konstruktivt skole-hjem-samarbejde skal tilpasses.

Manglende kendskab og forståelse kan føre til u hensigtsmæssige reaktioner og stigmatisering. Det er naturligt, at alle lærere og pædagoger ikke kender til alle former for handicaps og behov, som elever på skolen har. Det er derfor afgørende, at skolelederen tager ansvar for, at de lærere og pædagoger, der er i kontakt med elever og deres forældre, har det fornødne kendskab til elevens behov. Det er desuden vigtigt, at skolelederen er opmærksom på, hvilken dialog der er med andre forældre og elever om eleven, så der etableres en åben og respektfuld tilgang til eleven med særlige behov.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Skolelederen i samarbejde med lærere og pædagoger – gerne i form af klassens team – løbende og systematisk gennemgår deres relationer til samtlige elever for at sikre, at alle elever har en positiv relation til en voksen (5.1.7.d).
- 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 (5.1.7.a).

¹³ Calmar Andersen, Simon m.fl. (2016): *The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial*. Nordahl, Thomas m.fl. (2010): *Ulighed og variationer. Danske elevers motivation, skolefaglig lærings-udbytte og sociale kompetencer*. Roorda, Debora L. m.fl. (2011): "The Influence of Affective Teacher-Student relationships on Students' School Engagement and Achievement: A Meta-Analytic Approach". Hughes, Jan N. og Oi-man Kwok (2006): "Classroom engagement mediates the effect of teacher-student support on elementary students' peer acceptance: A prospective analysis". (Se alle kilder i den samlede rapport)

3.4 Bedre prioritering af indsatser og ressourcer på alle niveauer

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på udfordringerne i forbindelse med *inkluderende målsætninger* (se afsnit 4.2.1.), *klare mål og prioriteringer i hele styringskæden* (se afsnit 4.2.2.), *almenundervisning som inkluderende læringsmiljøer og børnefællesskaber i praksis* (se afsnit 4.1.2.), *større gennemsigthed og tydelig procedure og prioritering af ressourcer* (se afsnit 4.2.3.) og *teamsamarbejdet skal styrkes*.

Ekspertgruppen finder, at:



I forhold til den overordnede politiske rammesætning og styring er det særligt blevet fremhævet, at ambitionen 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 inkluderende læringsmiljø til gavn for alle elever, og målet om, at alle elever skal udvikle sig fagligt og socialt.

En sammenhængende styringskæde – fra det kommunale niveau til skoleniveau – er afgørende for arbejdet med at skabe succesfuldt inkluderende læringsmiljøer. På det kommunale niveau har ekspertgruppen identificeret udfordringer i forskellen mellem, hvordan forvaltningen, skolelederne og medarbejderne oplever omstillingen til øget inklusion. Tæt dialog mellem skoler og forvaltning udgør et centralt element i at skabe en fælles forståelse for skolernes arbejde med at skabe et inkluderende læringsmiljø. Hertil kommer, at der mangler viden om, hvilke modeller der kan virke bedst, når der tildeles midler til inkluderende læringsmiljøer – og uanset metode er det afgørende, at indsatserne er synlige, og at ledelsen går forrest og sikrer prioritering og opfølgning.

På skoleniveau er det afgørende, at der er et ledelsesmæssigt fokus på at kommunikere skolens arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer. Dette gælder både over for medarbejdere og forældre. Det er ikke alle steder tydeligt, hvilke indsatser der iværksættes for at understøtte elever med særlige behov. Det ledelsesmæssige 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 synlighed om prioritering af indsatsen. Både skolens medarbejdere og forældre oplever manglende gennemsigthed i prioriteringen af ressourcer til inklusion.

Ekspertgruppen vurderer, at:



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 faglig progression og trives. 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 progression og trivsel 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.

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 på forvaltningsniveau, herunder rammesætning og opfølgning i forhold til skoleleder og skolebestyrelser.

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 gennemsigthed 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 muligt at udnytte 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:

- 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 (anbefaling 5.2.1.a).

Ekspertgruppen anbefaler, at ministeren for børn, undervisning og ligestilling:

- Tager initiativ til at indgå en aftale med kommunerne om nationale målsætninger om faglig progression og trivsel. Disse mål skal ses i sammenhæng med de eksisterende nationale mål for folkeskolen, ligesom der herudfra også vil kunne udarbejdes kommunale målsætninger (5.2.1.b).
- 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 incitament til at segregere elever (5.2.1.c).
- I samarbejde med kommunerne udvikler en model for, hvordan det i kommunernes kvalitetsrapporter kan tydeliggøres, hvor mange personalemæssige ressourcer den enkelte skole har til rådighed, og hvilke kvalitative tiltag der iværksættes for at styrke almenundervisningen og inkluderende læringsmiljøer (5.2.3.a).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen:

- Sætter tydelige mål og strategier for kommunens børne- og ungeindsats, herunder 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 (5.2.2.b).
- Tydeligt prioriterer almenmiljøet og inkluderende læringsmiljøer, gennem eksempelvis en børne- og ungestrategi med tilhørende handleplan. Dette skal sikre et rum for skolernes arbejde med almenmiljøet og inkluderende læringsmiljøer, og det skal muliggøre, at skolelederne kan iværksætte en hurtig og fleksibel indsats (5.1.3.e).
- Løbende følger op på skolernes arbejde med elever med særlige behov, når der er usikkerhed om, hvorvidt de 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 (5.2.3.b).

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- **Skolelederen** sætter tydelige mål og strategier for skolen, herunder 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 i et ressourceoverblik, der sikrer synlighed omkring, hvordan ressourceprioriteringen afspejler strategien, handleplanerne 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 (5.2.2.e).

- **Skolelederen** tydeligt prioriterer de pædagogiske medarbejders tid og arbejdsindsatser i dialog med medarbejderne (5.1.3.f).
- **Skolebestyrelsen** 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 (5.2.3.c).
- **Skolelederen** løbende prioriterer skolens ressourcer efter behov og med sparring fra kommunale resourcepersoner, herunder særligt PPR og skolens egne resourcepersoner (5.2.3.d).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Baggrunden for disse anbefalinger er, at 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, som har været gældende fra 2012 til 2015, har haft en styringsmæssig god effekt i forhold til at inkludere flere elever i almenundervisningen. Men målsætningen har også haft et for snævert fokus på organisering og er blevet knyttet til omstillingen til øget inklusion. Samtidig er målsætningen ikke rettet mod de grupper af elever, der er overrepræsenteret i specialskoler og specialklasser, som også har ret til et inkluderende læringsmiljø. Fokus skal være på at skabe de inkluderende læringsmiljøer med udgangspunkt i en større mangfoldighed, samtidig med at der ikke sker en større segregering af elever til specialtilbud.

Det er ekspertgruppens vurdering, at overgangen til øget fokus på faglig progression og trivsel er i gang, men at den tager tid. Dette arbejder bør understøttes yderligere og være et fokusområde for både ministerium og kommuner. Ekspertgruppen ønsker, at man i den fremadrettede dialog mellem regering og kommuner har fokus på elevernes progression og trivsel.

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 elevernes udvikling og progression. Skolerne har incitament til at fastholde de elever, der allerede gør det godt – og ikke incitament til at fastholde elever med særlige behov og herved arbejde for, at flest muligt lykkes i skolen. Baggrunden er, at det kan påvirke skolerne negativt i forhold til deres måltal og placering på ranglister mv., hvis de holder fast i eleverne med særlige behov – på trods af at de rent faktisk lykkes med at løfte disse elevers

niveau. Disse incitamentsstrukturer kan også ligge i den kommunale styring i forhold til resultatkontrakter mv. Ekspertgruppen ønsker et fokus på den enkelte skoles evne til at skabe læring og trivsel.

Både forskere og parter har peget på, at det er vigtigt, at skolerne formår at være fleksible i deres konkrete ressourcetildeling ude på skolerne, så der sættes ind der, hvor der er størst behov. Der bør dog være opmærksomhed på, at fleksibiliteten ikke må hindre, at der er en god planlægning for den enkelte klasse.

Kommunernes mulighed for at holde fast i de kommunale mål, strategier og prioriteringer kan være udfordret af mange dagsordner og reformkrav.

Der har med omstilling til øget inklusion været en udvikling, hvor store dele af både det økonomiske og faglige ansvar er flyttet til den enkelte skole. Det er væsentligt, at dette ikke fører til, at kommunen ikke følger op på udvikling af elever med særlige behov og ikke træder

til, hvor der er tydelige tegn på, at skolen af forskellige årsager ikke lykkes med at hjælpe eleven til læring og trivsel.

Derudover er det afgørende for opbakningen til omstillingen til inklusion i folkeskolen, at det er gennemskueligt for forældre og medarbejdere, hvordan der prioriteres. Bl.a. dokumentationsprojektet 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. Der er behov for større gennemsigtighed og prioritering af ressourcer. Derfor skal kommuners og skolers ressourcer og indsatser beskrives i kvalitetsrapporterne og via skolens inklusionsstrategi og handleplan.¹⁴ Desuden er det blevet fremhævet, at en tæt opfølgning fra forvaltningen på skolernes arbejde og resultater er et centralt element i at understøtte skolernes udvikling og sikre en succesfuld dialog mellem skole og forvaltning.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Vejledningen af kommuner og skoler i forhold til de obligatoriske 9. klasses prøver som skal sikre kendskab til de gældende regler i forhold til prøveformer (5.2.1.d).
- 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 (5.2.1.e).
- Via for eksempel den årlige aftale om kommunernes økonomi sætter fokus på/prioriterer implementeringen af et bestemt tema på tværs af alle kommunerne. Dette vil evt. kunne indgå i kommunernes kvalitetsrapporter (5.2.2.a).
- Kommunalbestyrelsen følger løbende op på skolernes økonomi og deres elevers progression samt sikrer en indsigt i skolens konkrete udfordringer gennem eksempelvis samtaler mellem skolechef og skoleleder (5.2.2.d).
- Skolelederen udarbejder i samarbejde med medarbejdere en strategi og handleplan for, hvordan principperne for skolens inkluderende læringsfællesskaber realiseres (5.2.3.e).
- Skolerne styrker brugen af forebyggende elementer i læringsmiljøerne med klar struktur, overskuelighed og tydelige forventninger til elever og for forpligtende forældresamarbejde, og understøtter skolens medarbejdere (5.2.3.f).

¹⁴ Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015. (Se alle kilder i den samlede rapport)

3.5 Fokus på en tidlig indsats både i forhold til opsporing, forebyggelse og foregribende indsatser

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på *udfordringerne i forbindelse med styrkelse af tidlig indsats og forebyggende og foregribende indsatser* (se afsnit 4.3.3.) og *at styrke sammenhænge og overgange mellem dagtilbud og skole, i skolen og mellem skole og ungdomsuddannelser* (se afsnit 4.1.3.).

Ekspertgruppen finder, at:



Indsatser over for elever med særlige behov vil være mere effektiv 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 løse akutproblemer, og det tager opmærksomheden væk fra de forebyggende indsatser.

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

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 bl.a. i forhold til den forebyggende og foregribende indsats. Hvis den forebyggende indsats skal styrkes, betyder det også en omfattende omprioritering af ressourcer.

Der er særligt blandt lærerne 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.

Ekspertgruppen vurderer, at



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, fra mellemtrin til udskoling og endelig fra skole til ungdomsuddannelse.

Ekspertgruppen anbefaler, at:



- 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 på anden vis kan komme i vanskeligheder (5.1.4.a), elever med særlige behov, eller elever der på anden vis kan komme i vanskeligheder (5.1.4.a).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelserne:

- Tager initiativ til at udarbejde en samlet strategi og konkret handleplan for overgangen mellem dagtilbud og skole (5.1.4.d).
- Prioriterer forebyggende og foregribende indsatser. Det skal stå tydeligt for skolernes ledelse (skoleleder og skolebestyrelse), 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 give mulighed for løbende evaluering. Den forebyggende og foregribende indsats skal endvidere styrke samarbejdet mellem dagtilbud og skoler. Dette skal blandt andet ske ved en plan for afdekning 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, der er i mistrivsel eller i risiko for faglig og/eller social marginalisering (5.2.2.c).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Det, der virker tidligt i elevens liv, virker betydeligt bedre, end hvis der sættes senere ind. Det er der flere undersøgelser, som bekræfter.¹⁵ Der er endvidere en række undersøgelser, der peger på, at det har 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 eleverne.¹⁶ Der er altså al mulig grund til at arbejde forebyggende og foregribende.

¹⁵ Heckman, James (2008): *Schools, Skills and Synapses*

¹⁶ Mitchell, David (2014): *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*. Bleses, Dorthe 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. (Se alle kilder i den samlede rapport)

Sammenhænge mellem institutioner, 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. Hertil kommer, at sammenhænge på tværs af institutioner 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 arbejde bør understøttes fra nationalt hold, så det spredes og indgår i alle kommuners arbejde.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Igangsættelse af et arbejde, der skal se på, hvordan man kan understøtte et bedre samspil i praksis i kommunerne mellem lovgivningerne på skole- og socialområdet (5.2.4.a).
- Udarbejdelse af vejledninger til kommuner i forhold til, hvordan de bliver bedre til at igangsætte en tidlig forebyggende indsats (5.2.4.b).
- Kommunal prioritering af en forebyggende og tidlig indsats i almenmiljøet til fordel for alle elever og ikke kun de elever, der har særlige behov. (5.2.4.c).
- 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 (5.1.4.b).
- Udvikling af et digitalt værktøj – en Barnets bog eller lignende – der understøtter bedre videns-overdragelse mellem dagtilbud og skole (5.1.4.c).
- Styrket arbejdet med uddannelsesplanen i forbindelse med udskoling og overgang til ungdomsuddannelse (5.1.4.e).
- Udarbejdelse af en samlet strategi for overgange internt på skolen (5.1.4.f).



3.6 En bedre adgang til viden og hjælp

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på *udfordringerne i forbindelse med adgangen til viden og hjælp, teamsamarbejdet* (se afsnit 4.3.5.) og *specialundervisning tættere på almenmiljøet* (se afsnit 4.1.5.).

Ekspertgruppen finder, at:



Der er udfordringer i forbindelse med viden og kompetencer om konkrete handicap. 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 mangler den specialpædagogiske viden ofte i almenundervisningen. Ekspertgruppen er også stødt på en række konkrete udfordringer i forhold til elever med specifikke diagnoser og handicap.

Mangfoldighed og forskellighed 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 aktuelle organisationsformer er af meget forskellig kvalitet.

Ekspertgruppen vurderer, at:



Specialundervisning og specialpædagogisk støtte skal tættere på den almene undervisning. Dette gælder både eleverne, så vejen fra et specialtilbud til almenkolen reduceres, og det gælder i forhold til at sikre, at den specialiserede viden også kan spille ind i almenområdet, ligesom viden fra almenområdet kan styrke specialtilbuddene. Samtidig skal den nødvendige fleksibilitet sikres, så skoler kan arbejde kvalificeret med inkluderende læringsmiljøer.

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. Der skal være en tydelig rollefordeling mellem de forskellige ressourcepersoner.

Ekspertgruppen anbefaler, at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling:



- I samarbejde med kommunerne sætter som et mål, at specialtilbuddene som udgangspunkt skal have sammenhæng til almentilbuddene (5.1.8.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 enkeltelever. Modellen skal sikre en systematik på tværs af niveauerne i forhold til, hvilke initiativer der er afprøvet, og hvilken viden der er etableret om barnet 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 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. (5.3.5.b).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen:

- Sikrer en nem og hurtigtvirkende vidensenhed/ressourceteam, så skolerne enkelt og nemt kan få adgang til kommunale ressourcepersoner, for eksempel PPR (5.3.5.g).

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- **Skolelederen** etablerer en vidensenhed/ressourceteam på skolen for eksempel i form af et resourcecenter med faglige vejledere, lærere og pædagoger med specialpædagogiske kompetencer og pædagoger med særlig indblik i at arbejde med inkluderende læringsmiljøer mv. (5.3.5.h).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Begrundelse for disse anbefalinger er, at det er væsentligt, at specialtilbuddenes ekspertise kommer tættere på og inddrages i almindelige folkeskolers praksis. Det er ekspertgruppens vurdering, at fysisk afstand forhindrer udvikling af dette samarbejde, herunder særligt at få oparbejdet gode erfaringer. En undersøgelse af specialklasser peger på, at en tæt fysisk placering af specialklasser på almenkoler 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 specialtilbuddene.¹⁷

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.

¹⁷ EVA (2013): Specialklasser i folkeskolen. På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer (Se alle kilder i den samlede rapport)



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 niveau.¹⁸ Det er altså forholdsvis 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 for at etablere et godt læringsmiljø og bedre inklusion.¹⁹ Det vurderes at være afgørende, at der på og omkring hver enkelt skole oparbejdes et godt videns- og støtteberedskab, 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. Skolelederne vurderer, at elever med særlige behov i højere grad får den hjælp, de har brug for på de steder, hvor der er mulighed for, at lærere og pædagoger hurtigt kan få rådgivning og sparring.²⁰ Et sådant beredskab findes allerede mange steder, og mange steder fungerer det godt. Men det skal lykkes alle steder og på alle skoler.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Tydeliggørelse af muligheder, der allerede eksisterer for større lokal fleksibilitet til at kunne arbejde inkluderende (5.1.8.a).
- Mål om, at specialtilbuddene som udgangspunkt skal have sammenhæng til almentilbuddene (5.1.8.b).
- Placering af specialtilbud og normaltilbud i fysisk nærhed af hinanden (5.1.8.c).
- Et forsøgs- og udviklingsprogram, der skal udvikle en national strategi for viden om forskellige lærings- og undervisningsmæssige behov (5.3.5.a).
- Styrket adgang til viden på nationalt og kommunalt niveau (5.3.5.c).
- Ændringer, som ekspertgruppen anbefaler indarbejdes, i læringskonsulenternes arbejde (5.3.5.d).
- Indsamling af kendte redskaber og metoder, der kan være gavnlige for elever med bestemte handicap, og samle det i egentlige nationale og helhedsorienterede videns- og handlingsberedskaber inden for udvalgte handicaps (5.3.5.e).
- Etablering af et bedre samarbejde mellem kommunerne og Børne- og Ungepsykiatrien (5.3.5.g).
- Fastlæggelse og kommunikation af ressourcepersonernes mandat og understøttelse af deres legitimitet bl.a. gennem kompetenceudvikling (5.3.5.i).

¹⁸ EVA (2013): Specialklasser i folkeskolen. På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer

¹⁹ Hansen, Janne Hedegaard Hansen, Bente Bro Andersen, Andy Højholdt og Anne Morin (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. Systematisk review. Calmar Andersen, Simon m.fl. (2016): The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial. Calmar Andersen, Simon m.fl. (2014): Resultater af forsøg med tolærerordninger

²⁰ Epinion (2016): Surveys om omstillingen til inklusion. (Se alle kilder i den samlede rapport)

3.7 Styrket praksisnær kompetenceudvikling, sparring og rådgivning af medarbejdere

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på udfordringerne i forbindelse med *styrkelse af lærere og pædagogers praksisnære kompetencer* (se afsnit 4.3.1.), *kompetencer til forebyggende indsats i forhold til konflikter og problematisk adfærd* (se afsnit 4.3.3.) og *rammerne for den pædagogiske, psykologiske rådgivning* (se afsnit 4.2.3. og 4.3.4.).

Ekspertgruppen finder, at:



Der er en række udfordringer med visitationsprocesserne, når det gælder henvisning til specialundervisning, hvad enten det er inden for skolens rammer eller i en specialskole eller specialklasse på en anden skole. Dette drejer sig blandt andet om, at skolelederne som følge af omstillingen til øget inklusion har fået betydeligt større ansvar i visitationsprocessen, men ikke altid er blevet klædt på til det medfølgende juridiske ansvar. Hertil kommer et behov for en mere dialogbaserede visitationsproces.

Ekspertgruppen har identificeret en række styringsudfordringer i forhold til PPR. De væsentligste handler om rammerne for PPR's arbejde, både til at fastlægge kerneopgaver og til muligheden for at løse dem, herunder PPR's kompetencer og vilkår for samarbejde med skolen og dens medarbejdere. Der er desuden grund til at se på, hvordan medarbejdernes kompetencer til at varetage konsultative opgaver fastholdes, ligesom PPR i mange kommuner ikke arbejder ret konsultativt. Hertil kommer udfordringer, der handler om PPR's kompetencer og rolle som ressourcerpersoner i forhold til at styrke almenundervisningen, skolens fællesskab og indsatsen for elever i vanskelige læringsituationer.

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

Ekspertgruppen har identificeret en række udfordringer, der handler om, hvilke grundlæggende kompetencer og viden, der er til stede i lærer og pædagogteamet, og hvilke kompetencer og viden der skal hentes hos ressourcerpersoner. Der mangler klarhed over, hvornår der bør være et vidensberedskab lokalt, kommunalt eller centralt, og der

mangler beskrivelser af ressourcerpersonernes opgaver og deres mandat og råderum.

Ekspertgruppen vurderer, at:



Konflikter, udadreagerende adfærd og brandslukning ofte fylder for meget i skolen. Også derfor skal den fælles tilgang til inkluderende læringsmiljøer og praksis på skolerne styrkes. Dette skal blandt andet ske ved at udvikle de praksisnære kompetencer, jvf. også ekspertgruppens anbefalinger i forhold til kompetencer. Pauserne kan 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, når det gælder egne reaktionsmønstre. Dette handler både om at give de pædagogiske medarbejdere bedre redskaber og støtte til at arbejde med elever med udadreagerende adfærd, men også at sikre et fokus på blandt andet elever med indadreagerende adfærd, så de fastholdes i fællesskabet og ikke marginaliseres.

Der er gode forudsætninger for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen. Langt hovedparten af eleverne giver udtryk for, at de har et godt forhold til deres lærere, 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 forudsætninger for 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 er også behov for at styrke ligestillingen mellem de forskellige pædagogiske og socialfaglige kompetencer i skolen og styrke tværprofessionelt samarbejde mellem blandt andet lærere og pædagoger.

PPR skal spille en mere central rolle for at kunne styrke både almenundervisningen og de inkluderende læringsmiljøer. Det drejer sig både om at understøtte udviklingen af praksis samt sikre, at særlige undervisningsbehov opfyldes hos eleverne. PPR skal sikres som en central kompetencepartner for alle skoler. PPR skal fungere som bindeleddet i forhold til elever i vanskelige læringsituationer og derudover have kontakten til og viden om forskningen og nationale videnscentre.

Ekspertgruppen anbefaler, at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling:



- Kommunikerer tydeligere, om de muligheder, der eksisterer for, at sparring og supervision fra en faglig vejleder, lærer eller pædagog med specialpædagogiske kompetencer, ressourcepersoner mv. kan finansieres via den ene milliard kroner, der er afsat til kompetenceudvikling i forbindelse med folkeskolereformen (5.3.1.a).
- 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 (5.3.1.b).
- 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 et inkluderende læringsmiljø, herunder at skabe meningsfuld deltagelse for alle elever (5.3.1.c).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen:

- 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 (5.3.4.h).
- Gennem en vedvarende og systematisk efter- og videreuddannelsesindsats sikrer, at der er de fornødne specialiserede kompetencer tilstede i kommunen (5.3.1.f).
- Arbejder for, at visitation i højere grad bliver dialogbaseret, så de personer, der indgår i visitationen, også indgår i realisering af indsatsen (5.3.4.g).

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- **Skolelederen** i samarbejde med medarbejderne udarbejder en strategi og konkret handleplan for håndtering af konflikter og problematisk adfærd, herunder med tydelig angivelse af ressourcepersoners mv. roller og opgaver i strategien (5.3.3.b).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



Baggrunden for disse anbefalinger er, at ekspertgruppen oplever, at der er et behov for konkret sparring og supervision til at arbejde inkluderende og håndtere konkrete situationer i forhold til dette. Der er desuden et u hensigtsmæssigt stort fokus på linjefagskompetencer i den nationale kompetenceudviklingsstrategi, hvor der er afsat en milliard kroner til at opkvalificere lærere og pædagoger. Flere praktikere, interessenter og forskere har gentagende gange peget på, at kompetenceudvikling i højere grad bør være praksisnær og gerne foregå i og omkring undervisningen. Derudover peger flere forskningsresultater på, at vejledning og supervision i undervisningen har særlig stor effekt, hvis der indgår elever

med forskellige behov.²¹ Derfor anbefaler ekspertgruppen, at en væsentlig andel af ressourcerne til opkvalificering af lærere og pædagoger målrettes praksisnær kompetenceudvikling ude på skolerne. Formålet med indsatsen bør være at løse konkrete udfordringer, som skolens medarbejdere står med.

Flere forskningsresultater peger på, at der både på skolen generelt og målrettet 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 fremhæver behovet for realistiske forventninger til alle elever. Det hører også med til den positive skolekultur, at der arbejdes for et fravær af stigmatisering af enkelte børn, hvilket har stor betydning for disse børns muligheder i skolen. Den positive kultur og bedre forståelse for elevers forskellighed ser særligt ud til at have positive effekter for udviklingen hos elever med særlige behov, mens der for den samlede elevgruppe også kan ses andre positive effekter, som for eksempel bedre sundhed og mindre stofmisbrug.²²

Det er endvidere centralt, at PPR's har den nødvendige viden og kompetencer. Der er en stor variation i PPR's formåen, når det gælder kendskab til den enkelte skoles udfordringer, samt hvilke initiativer og praksis, der er om elever med særlige behov.²³ Det er meget forskelligt, hvor meget PPR arbejder konsultativt,²⁴ 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 til skolens praksis kan være en barriere i forhold til en hurtig indsats overfor elever med særlige behov.²⁵

21 Marchall, Kim (2009): Rethinking Teacher Supervision and Evaluation: How to Work Smart, Build Collaboration, and Close the Achievement Gap. Timperley, Helen, Aaron Wilson, Heather Barrar og Irene Fung (2007): Teacher Professional Learning and Development., Keilow, Maria m.fl. (2016): Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg. Andersen, Simon Calmar (2014): Undersøgelse af effekten af tolererordninger. Hansen, Janne Hedegaard Hansen, Bente Bro Andersen, Andy Højholdt og Anne Morin (2014): Afdækning af forskning og viden i relation til ressourcepersoner og teamsamarbejde.

22 Mitchell, David (2014): Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier. Skovbo, Pernille m.fl. (2012): Positiv adfærd i læring og samspil (PALS). En evaluering af en skoleomfattende intervention på 11 pilotskoler. Solomon et al. (2012): A Meta-Analysis of School-Wide Positive Behavior Support: An Exploratory Study Using Single-Case Synthesis. Psychology in the Schools, Vol. 49(2).

23 Se fx Søndergaard Pedersen, Hanne m.fl. (2016): Erfaringer med inklusion. Erfaringer fra 16 folkeskoler og fire kommuner.

24 Epinion (2016): Surveys om omstillingen til inklusion.

25 Søndergaard Pedersen, Hanne m.fl. (2016): Erfaringer med inklusion. Erfaringer fra 16 folkeskoler og fire kommuner. (Se alle kilder i den samlede rapport)

Rådgivning og sparring med ressourcepersoner, der har ekspertise i elever med særlige behov, er en vigtig forudsætning for, at det lykkes at inkludere flere elever i skolernes læringsmiljø. Kommuner og skolens ledelse skal være opmærksomme på den nødvendige efteruddannelse af medarbejdere til at understøtte den tætte og nære rådgivning af lærere og pædagoger.

dagoger, der kender eleven fra hverdagen, ikke er tæt inddraget i visitationsprocessen. Det er afgørende, at der er en tættere dialog både i udrednings- og visitationsprocessen, så der etableres ejerskab både i processen og til løsningerne.

Der er flere undersøgelser, der tyder på, at der ikke altid er et fælles ejerskab og fælles forståelse for de løsninger og den støtte, der etableres om elever med særlige behov.²⁶ Der er både eksempler på, at der er en dårlig eller manglende kommunikation, og eksempler på, at nogle af de lærere og pæ-

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Større ledelsesfokus og faglig supervision af pædagogiske medarbejdere og tættere samarbejde mellem skolens ledelse og medarbejdere om at forebygge konflikter og problematisk adfærd og løsninger i konkrete situationer (5.3.3.a).
- Udarbejdelse og synliggørelse af en strategi og konkret handleplan for at håndtere pauserne (5.3.3.c).
- Indsamle kendskab til god evidens om god praksis, herunder om elever med særlige behov og gode læringsmiljøer (5.3.4.a).
- Afsøgning af mulighederne for uddannelsestilbud og efteruddannelsestilbud, der har sigte på arbejdet i PPR, og hvor der er et styrket fokus på pædagogik og didaktik (5.3.4.b).
- Arbejde for, at PPR har de nødvendige kompetencer og kendskab til skolernes praksis, samt at PPR kan varetage både opgaverne om udredninger og konsultative opgaver (5.3.4.c).
- Sikre at kompetencer i PPR fastholdes til at gennemføre udredning om bl.a. kognitive kompetencer og opmærksomhedsforstyrrelser og kompetencer til at oversætte elevernes særlige undervisningsmæssige behov ind i en skolepraksis (5.3.4.d).
- Arbejde for, at PPR er bindeled og formidler viden om børn og unges skift mellem institutionerne, herunder eksempelvis fra dagtilbud til skole og fra skole til ungdomsuddannelse (5.3.4.e).
- Arbejde for, at PPR har kendskab til evidens om god praksis i forhold til elever med særlige behov (5.3.4.f).
- Arbejde for, at PPR er så uvildig en instans som muligt til både at kunne rådgive skole og forældre (5.3.4.i).
- Initiativ til at efter- og videreuddannelse skal i endnu højere grad tilpasse deres tilbud til det pædagogiske medarbejderes praksis (5.3.1.d).
- Vidensdeling i forhold til kommuner, der gør det godt (5.3.1.e).
- Arbejde for, at skolerne gør brug af de tilbud, som kommunen stiller til rådighed, herunder om praksisnær sparring og supervision fra specialskolelærere og øvrige faglige vejledere, herunder PPR (5.3.1.g).

²⁶ Søndergaard Pedersen, Hanne m.fl. (2016): Erfaringer med inklusion. Erfaringer fra 16 folkeskoler og fire kommuner. Baviskar, Siddharta m.fl. (2015): Kommunernes omstilling til øget inklusion - marts 2015. (Se alle kilder i den samlede rapport)

3.8 Styrket forældreinddragelse og -ansvar

Ekspertgruppen har i sit arbejde haft fokus på udfordringerne i forbindelse med *styrket forældresamarbejde* (se afsnit 4.1.4.).

Ekspertgruppen finder, at:



Der er en række udfordringer med forældresamarbejdet. Grundlæggende har ekspertgruppen mødt en kritik af, at forældresamarbejdet ikke tager højde for forældrenes forskellige forudsætninger og behov, og at forældre til børn med særlige behov kan være en særlig sårbar gruppe. Det drejer sig både om samarbejdet med forældrene til elever med særlige behov og til forældrene generelt. Desuden udgør særlig SkoleIntra og den stigende brug af it en udfordring i samarbejdet med forældrene.

Ekspertgruppen vurderer, at:



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 medarbejder 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:



- Nedsætter et udvalg, som skal gentænke elevplanerne og dermed danne grundlag for en revidering af elevplanerne, herunder kommuner og skolers arbejde med elevplaner. Arbejdet tager udgangspunkt i, at elevplanen i højere grad bliver elevens eget redskab til læring, trivsel og social udvikling og i mindre grad 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 ressourcpersoner (5.1.6.a).
- Tager initiativ til, at alle skolebestyrelser udarbejder principper for skolens arbejde med inkluderende læ-

ringsmiljøer, og hvilken tilgang skolen har til, at 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 (5.1.1.c).

- I samarbejde med relevante interesseorganisationer og forskere tager initiativ til at nytænke forældresamarbejdet. Denne nytænkning skal både forholde sig til samarbejdet med skolefremmede forældre og den brede forældregruppe (5.1.6.c).

Ekspertgruppen anbefaler, at kommunalbestyrelsen

- Sikrer, at skolelederen har de nødvendige kompetencer til at varetage sine forvaltningsmæssige forpligtelser, herunder blandt andet kompetencer til at træffe afgørelser, begrunde afgørelser, foretage partshøringer og om nødvendigt give klagevejledning til forældrene (5.1.6.e).

Ekspertgruppens bemærkninger til anbefalingerne:



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 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 eleverne, i takt med at de bliver ældre, selv skal 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 læseresultater.²⁷ Det bemærkes, at det også ser ud til at styrke elever med ADHD eller elever med hyperaktivitets skolegang, men der skal selvfølgelig være opmærksomhed, hvordan elever med andre særlige behov kan få et større ansvar for sin egen elevplan.

De foreslåede ændringer må ikke føre til et øget ressourcetræk på skolernes medarbejdere. Det betyder derfor, at for hver gang der sættes nye krav, bør der samtidig 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. Ekspertgruppen ønsker at bemærke, at elevinddragelse i forhold til deres læringsmiljøer allerede i dag bør være en almindelig del af undervisningen.

Forældre er den vigtigste faktor for deres børns læring. Derfor er det helt centralt, at alle forældre har en god for-

²⁷ Keilow, Maria m.fl. (2016): Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater af to lodtrækningsforsøg

ståelse 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. I inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber kan elevfællesskabet ikke ses isoleret fra forældrefællesskabet. Forældregruppen omkring hver enkelt klasse bør også arbejde med udgangspunkt i en forståelse for forskellighed og fællesskab.

Der er mange muligheder og dilemmaer i samarbejdet med forældrene,²⁸ men det er et vigtigt område, hvis flere elever skal lykkes i skolen. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der igangsættes et fortløbende arbejde, der har et kontinuert fokus på, hvordan skole-hjem-samarbejdet kan udvikles. Det 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.

Et fælles værdigrundlag er vigtigt i forhold til elever med særlige behov. Undersøgelser viser, at hvor der er etableret et fælles værdigrundlag for skolens syn på handicap og mangfoldighed,²⁹ giver det bedre læring for eleverne, ligesom elever med særlige behov i højere grad er inkluderet i læringsmiljøerne på skolen. 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 for.³⁰ Det er derfor vigtigt, at skolebestyrelsen tager fat i at udarbejde principper for skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

Ekspertgruppens anbefalinger til understøttelse og inspiration:

- Afdækning af eksisterende viden og udarbejder et inspirationsmateriale til skolerne om, hvordan der skabes rammer for forældrefællesskabet på skolen og i klasse- og elevfællesskabet (5.1.6.b).
- Forældreklasser ved skolestart kan bruges forebyggende for relevante målgrupper (5.1.6.d).
- Fastsættelse af rammer for fællesskabet på skolen (5.1.6.f).
- Fastsættelse af principper for kommunikation mellem skole og hjem (5.1.6.g).
- Mål for klassens trivsel, så dialogen med forældrene i højere grad tager udgangspunkt i, hvad det er for et fællesskab, man gerne vil skabe for eleverne (5.1.6.h).

²⁸ Se fx Maja Røn Larsen (red.), Maria Ørskov Aksevoll, Vibeke Jarftoft, Hanne Knudsen, Dorte Kousholt & Johanne Klønborg Raith (2014): Forældresamarbejde og inklusion (Se alle kilder i den samlede rapport)

²⁹ Dyssegaard, Camilla (2013): Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review.

³⁰ Epinion (2016): Surveys om omstillingen til inklusion. (Se alle kilder i den samlede rapport)



