

# Styring, organisering og faglig praksis

Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand



2

Nanna Høygaard Lindeberg, Thyge Tegtmejer, Katrine Iversen,  
Asger Graa Andreasen, Jakob Trane Ibsen, Beatrice Schindler Rangvid,  
Bente Bjørnholt, Mathias Ruge og Kristine Grosen Ellermann

VIVE

*Styring, organisering og faglig praksis – Delrapport 2.  
Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*

© VIVE og forfatterne, 2022

e-ISBN: 978-87-7119-976-5

Modelfoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 301718

Finansiering: STUK

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

**VIVE**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

# Forord

Inklusion er en central skolepolitisk målsætning, og der er igennem en årrække taget en række lovgivningsmæssige, kommunale og lokale initiativer med henblik på at fremme og udvikle arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i kommuner og skoler.

I 2016 blev der gennemført et Inklusionseftersyn, der bl.a. belyste arbejdet med omstillingen til inklusion og hovedproblemstillinger i arbejdet. Ekspertgruppen tilknyttet eftersynet kom endvidere med en række anbefalinger til det fremadrettede arbejde (MBUL, 2016).

Regeringen og KL blev med 'Aftale om kommunernes økonomi for 2020' enige om at igangsætte en evaluering af inklusion og inkluderende læringsmiljøer. Formålet hermed er dels at følge op på udviklingen på nogle af de områder, som der var fokus på i Inklusionseftersynet i 2016, dels at belyse øvrige spørgsmål, som der ikke var fokus på i forbindelse med Inklusionseftersynet, men som p.t. vurderes som aktuelle.

Samlet set behandler undersøgelsen en bred vifte af temaer og undersøgelsesspørgsmål. Undersøgelsen er afrapporteret i fem delrapporter:

- Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022)
- Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Lindeberg et al., 2022)
- Casestudier af kapacitetsopbygning gennem specialpædagogisk sparring og samarbejde på alment skoler. Delrapport 3. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand. (Tegtmejer et al., 2022a)
- Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Houlberg et al., 2022)
- Kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov. Delrapport 5. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand (Hjortskov, Skov & Keilow, 2022).

Denne delrapport 2 indeholder en afrapportering af undersøgelsens fund vedrørende styring, organisering og faglig praksis i relation til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i kommuner og skoler. Undersøgelsen er udarbejdet for og finansieret af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK).

Den samlede undersøgelse har været fulgt af repræsentanter for STUK, som også har haft en styregruppe tilknyttet projektet, hvori Børne- og Undervisningsministeriet, KL og Finansministeriet var repræsenteret. STUK og styregruppen har haft mulighed for at give kommentarer til rapportudkastet.

Der har været tilknyttet en sparringsgruppe til projektet. Gruppen bestod af Eva Hjørne, professor ved Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs Universitet,

Janne Hedegaard Hansen, leder af forskning og udvikling, pædagoguddannelsen, Københavns Professionshøjskole, og Tine Basse Fisker, psykoterapeut, ph.d. og pæd.psyk. Gruppen har drøftet undersøgelsesdesign og foreløbige resultater af undersøgelsen. Forfatterne ønsker at takke gruppen for bidraget med sparring og faglige refleksioner.

Vi ønsker endvidere at sige tak til de kommuner, som har bidraget til undersøgelsens tilblivelse trods stor travlhed i undersøgelsesperioden. Vi vil gerne rette en særlig tak til de ledere og medarbejdere, der har ladet os observere møder og undervisning, samt til de elever, som har bidraget med deres perspektiver på organiseringer og egen skolegang. Endelig ønsker vi at takke Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed for at bidrage til undersøgelsen med data vedrørende kommunernes styring af specialundervisningsområdet, som er indhentet og bearbejdet af Index100 for Benchmarkingenheden.

Den samlede undersøgelse er udarbejdet af en større gruppe af forskere og analytikere på VIVE. Denne rapport er udarbejdet af:

Chefanalytiker Katrine Iversen, forsker Thyge Tegtmejer, projektchef Nanna Høygård Lindeberg, ph.d.-stipendiat Kira Solveig Larsen, senioranalytiker Mette Friis-Hansen, analytiker Asger Graa Andreasen og studentermedhjælperne Kristine Grosen Ellermann, Maja Rich Molberg og Josephine Ebba Thorup Arnfred har gennemført de spørgeskemaundersøgelser, der indgår i undersøgelsen og analyseret data. Seniorforsker Bente Bjørnholt har bidraget til spørgeskemaundersøgelserne samt rapportens analyser.

Forsker Thyge Tegtmejer, chefanalytiker Jakob Trane Ibsen og praktikant Kristine Grosen Ellermann har gennemført kvalitative analyser baseret på interview og observationer i fire kommuner. VIVEs korps af studentermedhjælpere har bidraget til transskribering af materialet.

Analytiker Mathias Ruge har gennemført analyser af kommunale udgifter.

Seniorforsker Beatrice Schindler Rangvid og analytiker Asger Graa Andreasen har gennemført analyser af de organisatoriske og styringsmæssige rammers betydning for elevernes faglige resultater.

Seniorforsker Vibeke Myrup Jensen, professor Kurt Houlberg og Marianne Schøler Kollin har bidraget med sparring.

Rapporten er internt kvalitetssikret og har været i eksternt review.

*Carsten Strømbæk Pedersen*

Forsknings- og analysechef for VIVE Børn og Uddannelse

# Indhold

Sammenfatning .....	7
1 Baggrund og formål.....	27
1.1 Baggrund og centrale rammevilkår for skolernes faglige praksis .....	27
1.2 Undersøgelsens formål og overordnede undersøgelsesspørgsmål .....	31
1.3 Undersøgelsesdesign og metode – kort fortalt.....	33
1.4 Centrale begreber .....	35
2 Strategi og mål.....	38
2.1 Strategi og retning .....	40
2.2 Værdier og indhold i retningen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer .....	46
2.3 Mål og opfølgning .....	50
2.4 Forankring af den kommunale strategi og retning.....	58
3 Økonomistyring.....	65
3.1 Kommunernes økonomistyringsmodeller .....	67
3.2 Udformning af finansieringsforpligtelse og fordelingsmodeller .....	69
3.3 Fordele og ulemper ved kommunernes økonomistyringsmodeller .....	72
3.4 Kommunale enhedsudgifter til specialundervisningstilbud .....	83
4 Visitation.....	88
4.1 Visitationsudvalgets sammensætning .....	90
4.2 Visitationsprocessen .....	93
5 Organisering af specialundervisningstilbud .....	107
5.1 Målgrupper og principper for opdeling af specialundervisningstilbud .....	109
5.2 Kommunale mønstre i tilbageførsel samt varigheden af forløb i segregerede specialundervisningstilbud.....	113
5.3 Skift mellem almenskole og segregerede skoletilbud over hele grundskoleforløbet.....	117
5.4 Strukturforandringer i relation til specialtilbud.....	123
6 Organisering af almenskolen.....	125
6.1 Skolernes organisatoriske tiltag .....	127
6.2 Samarbejde med forældre og elever .....	139
6.3 Vurdering af opgaver og opgavevaretagelse.....	144
6.4 Vurdering af lovgivningsmæssige og administrative barrierer.....	148
7 Kompetencer.....	150
7.1 Kompetencer blandt det pædagogiske personale på almenskolerne .....	152
7.2 Kompetencer i skolernes ledelse.....	160

7.3	Viden og kompetencer hos PPR .....	161
8	Samarbejde og faglig sparring.....	163
8.1	Kollegial sparring og teamsamarbejde.....	165
8.2	Samarbejde og sparring fra specialskoler og specialklasser.....	170
8.3	Samarbejde og sparring fra PPR.....	171
8.4	Samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning .....	181
	Litteratur .....	185
Bilag 1	Metodebilag.....	192

## Sammenfatning

Der er de seneste 10 år gennemført en række lovgivningsmæssige og administrative forandringer med henblik på at understøtte et inkluderende skolesystem. I 2016 blev der gennemført et Inklusionseftersyn med det overordnede formål at afdække omstillingen til øget inklusion, identificere hovedproblemstillinger i forhold til den konkrete implementering samt at komme med anbefalinger til den praktiske implementering og konkrete forslag til justeringer (MBUL, 2016).

Denne undersøgelse er gennemført for STUK og gør status på en række udvalgte temaer og anbefalinger fra Inklusionseftersynet, som opdragsgiver vurderer er særligt aktuelle i forhold til det videre arbejde med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand.

Rapporten er den anden ud af fem delrapporter om inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand, som afrapporterer fund fra den samlede undersøgelse. Fund og perspektiver fra denne delrapport 2 skal ses i sammenhæng med de øvrige delrapporter fra den samlede undersøgelse. De belyser udviklingen i elevernes støtte, støttebehov og faglige resultater (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022), casestudier af kapacitetsopbygning gennem specialpædagogisk sparring og samarbejde på alment skoler (Tegtmejer et al., 2022a), ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser (Houlberg et al., 2022) og kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov (Hjortskov, Skov & Keilow, 2022).

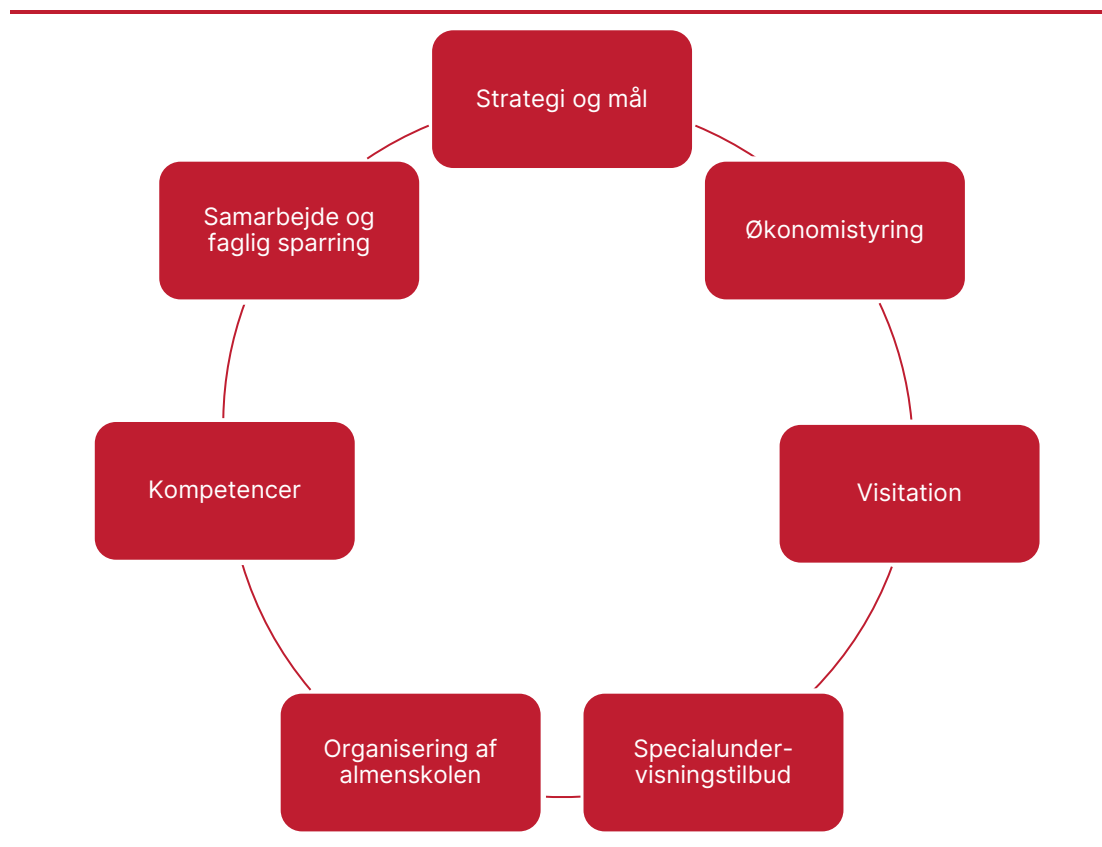
Formålet med denne delrapport er at gøre status på og tilvejebringe viden om kommunernes styring og organisering af inkluderende læringsmiljøer og specialundervisning og faglig praksis samt belyse sammenhænge mellem styring og organisering og den faglige praksis i forhold til inkluderende læringsmiljøer. Endvidere belyses sammenhæng mellem den kommunale organisering af betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, segregeringsgrad og elevens faglige resultater og trivsel.

I rapporten er der fokus på syv temaer:

- Kommuner og skolers arbejde med strategier og mål for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand
- Kommunernes økonomistyring af specialundervisningsområdet
- Visitation af elever til støtte og specialundervisning
- Organisering af specialundervisningstilbud
- Organisering af faglig praksis på alment skolerne i relation til arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer
- De kompetencer, der er til rådighed i og for alment skolerne i relation til arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer
- Det pædagogiske personales mulighed for samarbejde og faglig sparring om at skabe inkluderende læringsmiljøer.

Rapporten indeholder således analyser af en række tematisk beslægtede forhold, der gensidigt påvirker hinanden. Dette er illustreret i Figur 1:

**Figur 1** Temaer, der behandles i undersøgelsen



Kilde: VIVE.

Analyserne kan læses som et samlet hele, dog skal rapportens kapitler ikke nødvendigvis læses i sammenhæng, men kan læses individuelt.

Undersøgelsen er baseret på kvalitative data indsamlet i fire kommuner, data fra spørgeskemaundersøgelser blandt samtlige kommunale skolechefer og PPR-ledere samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassesetrin i 11 udvalgte kommuner. Endvidere anvendes registerbaserede data, data fra en spørgeskemaundersøgelse vedrørende kommunernes styring af specialundervisningsområdet blandt skolechefer, gennemført i 2019 af Index100 for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed samt data fra en spørgeskemaundersøgelse vedrørende støtte til elever med særlige behov gennemført i 2015 (Nielsen & Skov, 2016).

Nedenfor præsenteres rapportens hovedfund. Hvor det har været muligt, sammenholdes status på undersøgelsens dataindsamlingsstidspunkt i 2021 med fund fra Inklusionseftersynet i 2016 med henblik på at beskrive udviklingen i perioden. For en række af de temaer, der undersøges, har vi imidlertid ikke et datagrundlag fra 2016, der kan anvendes til at drage konklusioner om udviklingen frem til i dag. I de tilfælde, hvor vi ikke med afsæt i data kan beskrive en udvikling, gives en status for 2021 for temaer, som i Inklusionseftersynet er fremhævet som væsentlige indsatsområder, som det blev anbefalet at have fokus på fremadrettet. Temaer og undertemaer er belyst med varierende grad



af datatæthed, endvidere er nogle af temaerne belyst mere indgående i øvrige delrapporter fra undersøgelsen samt i to publikationer om mellemformer, som VIVE har udarbejdet i samme periode (Lindeberg et al., 2022; Tegtmejer et al., 2022b) end i denne delrapport.

Mere detaljerede beskrivelser af hovedfund findes i tekstbokse i introduktionen til de enkelte kapitler.

## Tværgående perspektiver på udviklingen siden Inklusionseftersynet i 2016

Samlet set tegner undersøgelsen et billede af, at der i kommunerne de senere år har pågået et stort arbejde med at udvikle strategier for området samt med at udvikle økonomistyring og visitationsprocesser. Ligeledes pågår et fortløbende arbejde med at styrke de inkluderende læringsmiljøer på alment skolerne, sikre tilstedeværelse af relevante kompetencer, styrke samarbejde mellem alment skole og segregerede specialundervisningstilbud og udvikle samarbejdet med PPR. En styrkelse af arbejdet med disse områder indgik i anbefalingerne fra ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet. Undersøgelsen indikerer, at anvendelse af støtte til klassen som helhed i form af tolærorordning samt sparring og rådgivning fra PPR på baggrund af en eller flere elevers særlige behov er blevet mere udbredt.

Der pågår i mange kommuner og skoler et arbejde med at udvikle en række organisatoriske tiltag som holddeling og tolærer-/pædagogordninger med henblik på at understøtte opbygningen af inkluderende læringsmiljøer på alment skolerne og udvikle organiseringer, der kombinerer almenundervisning og specialundervisning. Disse betegnes ofte som mellemformer. Særligt arbejdet med mellemformer er en iøjnefaldende forskel fra praksis i 2016 og indgik ligeledes i anbefalingerne fra ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet. Mellemformerne mellem specialundervisning og almenundervisning, som mange kommuner og skoler er i gang med at udvikle i disse år, er i sig selv en interessant nyudvikling og rummer en række muligheder – såvel som begrænsninger – som bør belyses nærmere.

Undersøgelsen peger endvidere på, at der er en relativt udbredt praksis for sparring i forhold til tilrettelæggelse af inkluderende læringsmiljøer blandt det pædagogiske personale. Der er blandt ledere og medarbejdere en vurdering af, at ovennævnte initiativer bidrager til at styrke inkluderende læringsmiljøer i alment skolerne og skabe en større sammenhæng mellem almen- og specialundervisning. Analyserne indkredser også en række organisatoriske, faglige og økonomiske forhold, der skal være på plads, for at det lykkes.

Der er en mangfoldighed og variation i styring, organisering og faglig praksis på tværs af kommuner og skoler. Denne variation skal naturligvis langt hen ad vejen ansues som en naturlig følge af tilpasningen til lokale vilkår, muligheder og prioriteringer.

Analyserne indikerer imidlertid også, at der fortsat er uløste problemstillinger i nogle kommuner og skoler. Der er blandt centrale kommunale aktører en vurdering af, at der mangler kompetencer på skolerne til at imødekomme særligt nogle elevgruppers behov. Blandt nogle skoleledere er der en vurdering af, at arbejdet med at skabe inkluderende

læringsmiljøer er en stor opgave, samt at man mangler ressourcer og kompetencer til at løse opgaven. Blandt lærere er der vurderinger af, at der i mindre grad finder en tilstrækkelig ledelsesmæssig rammesætning af opgaven sted på skolerne, ligesom nogle lærere oplever at mangle kompetencer.

PPR befinder sig gennemgående i en omstilling hen imod en mere konsultativ rolle, hvor medarbejdere fra PPR i højere grad giver sparring til det pædagogiske personale på almenskolerne og indgår i et egentligt samarbejde om forberedelse, gennemførelse og evaluering af undervisningen. Dette ligger i tråd med anbefalingerne fra ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet. Udviklingen mod i højere grad at spille en konsultativ rolle frem for en primært udredende rolle er imidlertid i nogle kommuner ikke kommet så langt, som PPR-lederne kunne ønske. En udvikling mod, at PPR kan spille en mere konsultativ rolle, fordrer dels organisatoriske forandringer, dels en bredere palet af faglige kompetencer blandt medarbejdere i PPR og endelig ressourcer til øget tilstedeværelse af PPR på skoler og i klasserum. Undersøgelsen viser, at der særligt blandt lærere i de deltagende kommuner er en vurdering af, at samarbejdet med PPR i mindre grad er velfungerende. Undersøgelsen indikerer, at der ikke i alle kommuner er en praksis, der afspejler ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynets anbefaling om at styrke rammerne for den pædagogisk psykologiske rådgivning.

Endelig indikerer undersøgelsen, at der blandt skoleledere og klasse-/kontaktlærere er en oplevelse af, at samarbejdet om inkluderende læringsmiljøer med forældre kan være vanskeligt, hvilket bl.a. kan skyldes rammerne om samarbejdet og divergerende vurderinger af et barns særlige behov. Ligeledes indikerer undersøgelsen, at samarbejdet mellem almenskoler og henholdsvis skoleforvaltning og socialforvaltning ikke altid er velfungerende. Udfordringerne her skal ses i lyset af, at en ikke ubetydelig andel af eleverne med særlige undervisningsmæssige behov ligeledes har sociale problemstillinger, og at koordinationen af skolerettede og sociale/familierettede indsatser gennemgående kræver meget i forhold til kommunernes organisering (Iversen, Thau & Kloppenborg, 2019; KL, 2020).

Vender vi blikket fra kommuner og skolars arbejde med styring, organisering og faglig praksis mod eleverne, så viser analyser fra undersøgelsens delrapport 1, at der fra 2016 er sket en stigning i andelen af elever i segregerede specialundervisningstilbud (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022). Undersøgelsen indikerer endvidere, at der er sket en stigning i andelen af elever i almenklassen, som modtager støtte, men også, at der er elever, som har et ikke-imødekommet støttebehov. Elever med et ikke-imødekommet støttebehov er elever, som ikke modtager støtte, men som klasse-/kontaktlæreren vurderer har behov for støtte.

Overordnet set tegner der sig således et billede af, at der i kommuner og skoler siden Inklusionseftersynet har pågået et stort arbejde med en række af de anbefalinger, som ekspertgruppen tilknyttet eftersynet fremsatte. Nogle kommuner og skoler er længere i dette arbejde end andre. Samtidig indikerer undersøgelsen, at andelen af elever med støttebehov ikke er faldet, samt at der er elever, der har et uindfriet behov for støtte. Der kan være flere årsager hertil, som både kan relatere sig til praksis i og omkring skolen og til det omgivende samfund.

En mulig hypotese er, at elever med behov for støtte i 2021 i højere grad end tidligere identificeres og visiteres til støtte. Denne hypotese forklarer imidlertid ikke, at klasse-/kontaktlærere i denne undersøgelse vurderer, at der er elever i deres klasser, der har et uindfriet behov for støtte. En anden mulig hypotese er, at kommuner og skoler trods arbejdet med at udvikle inkluderende læringsmiljøer fortsat ikke er lykkedes fuldt ud.

En tredje mulig hypotese relaterer sig til den bredere samfundsmæssige udvikling, vi ser i stigningen i antallet af børn og unge, som udredes og diagnosticeres inden for børne- og ungdomspsykiatrien, jf. bl.a. Vidensråd for Forebyggelse, der finder, at mindst 16 pct. af danske børn oplever at få mentale helbredsproblemer eller psykisk sygdom, inden de bliver 10 år, samt at disse har en øget risiko for indlæringsproblemer og afbrudte uddannelsesforløb (Vidensråd for Forebyggelse, 2021).

De skitserede mulige forklaringer er ikke gensidigt udelukkende, og der kan være andre mulige forklaringer på det udviklingsbillede, som undersøgelsen tegner af, at der trods et væsentligt strategisk arbejde med inkluderende læringsmiljøer i kommuner og skoler er en større andel af elever, der modtager støtte, samt at klasse-/kontaktlærere vurderer, at der er elever i deres klasser, der har uindfrie behov for støtte.

## Strategi og mål

Rapportens kapitel 2 indeholder analyser af kommuner og skolers arbejde med strategi og mål i relation til almen- og specialundervisningsområdet. I kapitlet belyses:

- Kommunernes arbejde med strategi og retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand
- Værdier og indhold i retningen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer
- Kommunernes arbejde med målsætninger for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand
- Arbejdet med forankring af den kommunale strategi og retning.

### **Hovedparten af kommunerne har vedtaget en strategi med afsæt i en forståelse af inklusion som et kollektivt anliggende**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fremhævede kommunernes strategiarbejde som afgørende for inklusionsbestræbelsernes succes (MBUL, 2016).

Vi finder, at hovedparten af kommunerne har vedtaget en strategi for deres arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fremhævede endvidere, at det er væsentligt, at begreberne inklusion/inkluderende læringsmiljøer forstås bredt, så de refererer til skolens praksis i forhold til alle elever og deres diversitet (MBUL, 2016). Denne forståelse genfindes delvist i den kvalitative del af undersøgelsen og afspejles i de kommunale strategier i de fire kommuner, hvor der er gennemført interview.

Undersøgelsen viser, at de kommunale strategier vedrører både elevernes faglige og sociale udvikling og trivsel, og det generelle billede er, at der i kommunerne tages afsæt i en forståelse af inklusion som et kollektivt anliggende, der handler om det pædagogiske

miljø og dermed vedrører alle børn. Vi identificerer imidlertid også en anden forståelse af inklusion, som i højere grad betoner inklusion som et individuelt anliggende, der vedrører arbejdet med enkeltelever med udfordringer, diagnoser og særlige behov. De to forståelser ser ikke ud til at udelukke hinanden, men forekommer snarere side om side.

Udvalgsformænd og skolechefer fortæller i interview særligt om tre indsatsområder for de kommunale strategier og målsætninger:

- at forbedre mulighederne for at bringe specialpædagogiske kompetencer i spil i alment skolerne, fx gennem en øget adgang til sparring for lærere og pædagoger i skolerne
- at styrke de forebyggende indsatser og en tidlig opsporing, herunder ved overgang fra dagtilbud til skole og i et samspil mellem skoleområdet og social-/familieområdet
- at videreudvikle organiseringen af specialundervisningsområdet, fx ved at flytte kapaciteten tættere på alment skolen samt ved at udvikle en række fleksible indsatser, som går på tværs af alment skolens undervisning og specialundervisning.

### **Variierende praksis for opstilling af succeskriterier og mål**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet konkluderede, at der i folkeskolen ikke i tilstrækkelig grad bliver fulgt op på og evalueret på iværksatte indsatser, samt at der ikke er en tilstrækkelig systematik i, hvordan der bliver fulgt op på alle elevers udvikling gennem brug af data, eksempelvis observationer og tilbagevendende samtaler (MBUL, 2016).

Undersøgelsen viser, at ikke alle kommuner opstiller succeskriterier for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand, mens der identificeres en udbredt brug af data i forbindelse med opfølgning på indsatser.

Lidt over halvdelen af kommunerne opstiller succeskriterier for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, og ca. en tredjedel har kvantitative mål for arbejdet (Index 100, 2020). Udvalgsformænd og skolechefer forklarer i interview, at der gennemgående er politisk enighed om generelle målsætninger og principper for inkluderende læringsmiljøer, men at denne enighed udfordres i forbindelse med den konkrete prioritering af ressourcer og indsatser. Det gælder bl.a. afvejningen af hensynet til de elever, som modtager undervisning i alment skolen, kontra hensynet til et mindre antal elever, som i kortere eller længere perioder har behov for specialundervisning uden for alment skolens rammer.

Det varierer, hvor meget skolebestyrelserne inddrages i at fastlægge skolernes principper for, hvordan man lokalt arbejder med inkluderende læringsmiljøer. Et flertal af skolecheferne vurderer, at kommunen følger op på, om skolerne har fastlagt sådanne principper.

### **Udbredt brug af data til opfølgning**

Både på kommunalt niveau og på skoleniveau findes en udbredt brug af data i dialogen om udviklingen i forhold til både almen- og specialundervisningsområdet. På skolerne anvendes data vedrørende elevernes faglige progression og trivsel i dialogen mellem lærere og skoleledere på et konkret niveau, mens forvaltningens dialog med skoleledere tager afsæt i aggregerede data.

Undersøgelsen viser, at PPR i højere grad er involveret i opfølgning på progression og udvikling for elever i specialskoler end for elever i alment skoler. PPR anvender hyppigst samtaler og strukturerede observationer som led i opfølgningen på igangværende indsatser og i mindre grad kvantitative data.

### **Centrale kommunale aktører har forskellige oplevelser af forankringen af strategier, kultur og rammesætning**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet påpegede, at et fælles værdigrundlag er vigtigt i forhold til inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016).

Overordnet set finder vi, at der på leder- og medarbejderniveau er en relativt stor opbakning til den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Opbakningen blandt lærerne i de udvalgte kommuner er større end opbakningen til inklusionsmålsætningen, som afdækket i tidligere undersøgelser (Baviskar et al., 2013; 2015).

Undersøgelsen viser, at aktørgrupperne i og omkring skolerne har forskellige vurderinger af, i hvilken grad den kommunale retning og strategi er forankret, og forskellige vurderinger af, om der i kommunen er en kultur, der understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.

Omkring halvdelen af skolechefer og skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer, at den strategiske retning i kommunerne i høj grad er styrende for det daglige arbejde med inkluderende læringsmiljøer på skolerne. Lidt færre skolechefer og skoleledere oplever, at der i kommunen i høj grad er en kultur, der understøtter inkluderende læringsmiljøer. PPR-lederne vurderer i mindre grad, at den strategiske retning er styrende, eller at der findes en kultur, der understøtter inkluderende læringsmiljøer.

Disse fund indikerer, at nogle kommuner og skoler fortsat kunne have udbytte af at arbejde med at sikre en fælles forståelse af, hvordan den strategiske retning skal omsættes i praksis.

Tilsvarende vurderer hovedparten af skolelederne i de deltagende kommuner, at de i høj grad rammesætter det pædagogiske personales arbejde med at tilrettelægge en undervisning, som sikrer elevernes faglige og sociale trivsel, udvikling og deltagelse. Under halvdelen af klasse-/kontaktlærere deler denne vurdering. Denne forskel indikerer, at der på nogle skoler kunne være et potentiale forbundet med en yderligere og/eller tydeligere rammesætning fra skolelederens side.

## **Økonomistyring**

Rapportens kapitel 3 vender bl.a. blikket mod kommunernes økonomistyring af den segregerede specialundervisning. Kapitlet trækker bl.a. på en tidligere undersøgelse af Index 100 (Index100, 2020) og indeholder:

- En beskrivelse af de økonomistyringsmodeller, der anvendes i kommunerne i relation til det segregerede specialundervisningsområde samt af de kriterier, der anvendes ved udformningen af finansieringsforpligtelsen

- En beskrivelse af fordele og udfordringer ved de forskellige økonomistyringsmodeller, der anvendes i kommunerne i relation til det segregerede specialundervisningsområde
- En analyse af sammenhænge mellem økonomistyringsmodeller for den segregerede specialundervisning og andel af elever i forskellige skoletilbud
- En analyse af sammenhænge mellem organiseringen af almen- og specialundervisningsområdet og elevresultater
- En diskussion af mulighederne for at afdække enhedsudgifter til specialundervisning samt en opgørelse af gennemsnitlige enhedsudgifter til specialskoler.

I Inklusionseftersynet redegøres for kommunernes brug af styrings- og tildelingsmodeller, og det konkluderes, at kommunerne i høj grad har anvendt økonomiske styrings- og tildelingsmodeller for at øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Der peges endvidere på, at der savnes viden om modeller, som kan inspirere til en god ressourceprioritering og -opfølgning af en mere forebyggende karakter (MBUL, 2016). Arbejdet med udvikling og optimering af styrings- og tildelingsmodeller pågår fortsat.

### **Tendens til mere decentral økonomistyring af segregeret specialundervisning**

I Inklusionseftersynet redegøres for, at knap en tredjedel af kommunerne på tidspunktet for eftersynet havde valgt at decentralisere alle specialundervisningsmidler, mens knap en tredjedel havde decentraliseret noget af beløbet, og de resterende kommuner ikke havde decentraliseret specialundervisningsmidlerne (MBUL, 2016).

Mange kommuner har siden 2010 ændret økonomistyringen af specialundervisningsområdet ved at lægge en større andel af midlerne til specialundervisning fra centrale puljer ud til de enkelte skoler (Index100, 2020). Dette er imidlertid ikke en udvikling, der kun går én vej, idet nogle kommuner efter at have decentraliseret betalingsansvar og visitationskompetence er vendt tilbage til igen at placere større andele i centrale puljer. Cirka halvdelen af kommunerne havde i skoleåret 2019/20 et centralt betalingsansvar for elever i segregeret specialundervisning (Index100, 2020).

### **Fordele og ulemper ved forskellige modeller for økonomistyring af segregeret specialundervisning**

Tidligere undersøgelser og den kvalitative del af denne undersøgelse peger på både fordele og ulemper ved de forskellige styringsmodeller.

Decentraliseret betalingsansvar for segregeret specialundervisning har den fordel, at det kan understøtte et økonomisk incitament til tilrettelæggelse af undervisning og støtte, så flere elever kan deltage fagligt og socialt på almen-skolerne. Derudover kan det centrale betalingsansvar give et øget råderum til at etablere inkluderende læringsmiljøer, som på sigt kan forebygge, at en del af behovet for segregeret specialundervisning opstår.

Ulemper i forhold til decentraliseret betalingsansvar og visitationskompetence er, at det kan være sværere at sikre ensartethed i tildelingskriterier mellem skolerne, samt at decentraliseringen kan lede til udfordringer for den enkelte skole i forhold til at balancere ressourceforbruget til henholdsvis almenundervisning og støtteindsatser.

Overordnet set vurderer hovedparten af skolechefer og PPR-ledere, at kommunens budgetmodel understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på alment skolerne. Dog er PPR-lederne i kommuner med centralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning mindre positive i vurderingen sammenlignet med PPR-lederne i kommuner med decentralt betalingsansvar.

Skolecheferne er – uanset kommunens model for økonomistyring af den segregerede specialundervisning – generelt mere positive end PPR-lederne i deres vurdering af, om budgetmodellen understøtter inkluderende læringsmiljøer. Mulige forklaringer er, at skolechefer og PPR-ledere er involverede i og har indblik i forskellige processer i relation til inkluderende læringsmiljøer, samt at skolecheferne, givet deres mere direkte involvering i økonomistyringen, potentielt kan være tilbøjelige til at være mere positive.

### **Blandt skoleledere vurderer ca. hver fjerde, at de budgetmæssige rammer i mindre grad eller slet ikke giver mulighed for hensigtsmæssige prioriteringer**

Der er forskel på skolechefers og skoleledere i de 11 deltagende kommuners vurdering af skoleledernes muligheder for at foretage hensigtsmæssige prioriteringer i forhold til at etablere inkluderende læringsmiljøer – uagtet hvordan betalingsansvaret er organiseret.

Blandt skolechefer vurderer ganske få, at de budgetmæssige rammer i mindre grad eller slet ikke giver skolelederne mulighed for hensigtsmæssige prioriteringer i forhold til at etablere inkluderende læringsmiljøer, mens det blandt skoleledere i de udvalgte kommuner er ca. hver fjerde, der har denne vurdering.

Hovedparten af skolelederne i kommuner, der har helt eller delvist decentraliseret betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, vurderer, at de det seneste år har fået tildelt færre midler, end der er behov for hertil. Disse skoleledere angiver, at dette kan have konsekvenser for den indsats, som elever med særlige behov tilbydes, for ressourcerne til almenklasserne samt for de opgaver, som det pædagogiske personale skal løse i almenklasserne.

Mange kommuner foretager løbende justeringer i økonomimodellerne i relation til betalingsansvar for forskellige elevgrupper og beløbsstørrelser. Disse justeringer har til formål at sikre den rette balance mellem det økonomiske incitament til at udvikle inkluderende læringsmiljøer og mulige negative følger for skolens økonomi ved mindre ændringer i elevgrundlag i de enkelte skoledistrikter, der fordrer anvendelse af segregerede specialundervisningstilbud (Ruge, 2020; Ruge & Andersen, 2020).

### **Ingen sammenhæng mellem betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel af elever i segregerede skoletilbud**

Vi kan ikke på baggrund af de gennemførte registerbaserede analyser konkludere, at elever i kommuner med delvist decentralt og decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning i højere grad fastholdes i almenundervisningen.

Vi finder imidlertid, at en lidt højere andel elever undervises på specialskole i kommuner med centralt betalingsansvar sammenlignet med elever i kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning. Omvendt undervises en

lidt højere andel elever i specialklasser på almenskolen i kommuner med decentralt betalingsansvar, end det er tilfældet i kommuner med centralt betalingsansvar.

### **Ingen entydig sammenhæng mellem betalingsansvar for segregeret specialundervisning, andel elever på specialskole og elever med særlige behovs faglige resultater og trivsel**

Vi har undersøgt sammenhængen mellem kommunernes økonomistyring af segregeret specialundervisning og resultater for elever med særlige behov med afsæt i fire konstruerede kommunetyper. Kommunerne er inddelt i fire kategorier på baggrund af dels segregeringsgrad (høj/lav), dels betalingsansvaret for segregeret specialundervisning.

Samlet set kan vi ikke konkludere, at kommunernes organisering i form af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel elever i segregerede specialundervisningstilbud har en entydig sammenhæng med, hvor godt elever med særlige behov klarer sig fagligt eller i forhold til deres trivsel i skolen.

Elevernes faglige niveau måles både ved resultater fra de nationale test og ved andelen af elever, der består folkeskolens afgangseksamen i 9. klasse. Mens elever med særlige behov i kommuner med centralt betalingsansvar/høj segregeringsgrad har lidt større sandsynlighed for at bestå folkeskolens afgangseksamen i 9. klasse sammenlignet med andre kommunetyper, kan vi ikke se nogen forskel mellem kommunetyperne, når vi tager udgangspunkt i faglige resultater målt ved resultater fra de nationale test. Analyserne viser desuden ingen sammenhæng mellem kommunetype og elever med særlige behovs trivsel, skoleskift eller fravær.

## **Visitation**

Kapitel 4 belyser kommuner og skolers organisering af visitation af elever til specialundervisning. I kapitlet belyser vi:

- Visitationsudvalgenes sammensætning
- Centrale kommunale aktørers oplevelse af indflydelse i visitationsprocessen
- Visitationsprocessens forløb
- Centrale kommunale aktørers perspektiver på mulighederne for visitation af elever til specialundervisning samt transparens i visitationsgrundlag og ensartethed i kriterier for tildeling af specialundervisning i kommunerne.

### **Visitationsudvalgenes sammensætning og indflydelse**

Skoleledere samt ledere og medarbejdere fra PPR vurderes i tidligere undersøgelser at have stor indflydelse på kommunens visitation til specialundervisning (Index100, 2020).

Blandt PPR-lederne i denne undersøgelse angiver flest at have indflydelse på beslutninger i forbindelse med visitation til specialundervisning og den konkrete type af specialundervisning, der visiteres til, mens færre angiver at have indflydelse på tilbageførsel af elever fra specialundervisningsområdet til almenområdet. Dette skal ses i lyset af, at PPR



jf. lovgivningen skal udarbejde en pædagogisk psykologisk vurdering (PPV) forud for visitation og derfor direkte er involveret her. En PPV indeholder en vurdering af elevens evt. særlige undervisningsmæssige behov.

### **To centrale nedslagspunkter i visitationsprocessen**

Hovedparten af kommunerne har et fast visitationsudvalg for specialundervisning, som typisk er etableret i regi af skoleforvaltningen.

Vi finder, at særligt to nedslagspunkter i visitationsprocessen er centrale. De to nedslagspunkter har markant forskelligt indhold i kommuner henholdsvis med og uden centralt visitationsudvalg.

Det første nedslagspunkt er den enkelte skole, som har en række muligheder for at iværksætte støtteindsatser samt mulighed for at visitere til andre tilbud, hvis kommunen har udlagt visitation.

Det andet nedslagspunkt er det centrale visitationsudvalg. I nogle af de kommuner, hvor visitationen er placeret decentralt, præsenteres sagerne alligevel for og drøftes med et visitationsudvalg. Her vil udvalget imidlertid typisk have en rolle, som mest omhandler sparring samt sikring af processuelle skridt – fx at der foreligger en Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV), og at eventuelle indsatsstrin på skolen er afprøvet.

### **En væsentlig andel af skoleledere vurderer, at færre elever visiteres til specialundervisning, end skolen vurderer har behov**

Både i kommuner med central og decentral visitation er der en væsentlig andel af skolelederne i de deltagende kommuner, som vurderer, at midlerne til specialundervisning henholdsvis mulighederne for at få visiteret elever ikke står mål med behovet for specialundervisning, som vurderet af skolen. Det forhold, at det gælder for skoleledere i kommuner med begge typer af organisering af visitationen, peger i retning af, at andre forhold end organiseringen af visitationen har betydning for oplevelsen af et ikke indfriet støttebehov. Det kan dreje sig om forskellige faglige vurderinger af, hvornår en elev bør visiteres til specialundervisning i skole og visitationsudvalg samt om begrænsede ressourcer sammenholdt med skoleledernes vurdering af behovet for specialundervisning.

### **Variationer i vurderingen af transparens i visitationsprocessen**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet pegede på, at der er behov for transparens i relation til visitationsprocessen (MBUL, 2016).

Hovedparten af skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i de deltagende kommuner vurderer, at der er et transparent visitationsgrundlag i forhold til tildeling af specialundervisning. Skolelederne er den aktørgruppe, hvor den største andel vurderer, at der i kommunen i mindre grad eller slet ikke er et transparent visitationsgrundlag. Dette gælder både for kommuner med og uden centralt visitationsudvalg. Det gør sig imidlertid i særlig grad gældende i kommuner med centralt visitationsudvalg, hvilket skal ses i sammenhæng med, at beslutningsretten her er placeret i et udvalg organisatorisk forankret i forvaltningen.

Mellem PPR-ledere, skolechefer og skoleledere i de deltagende kommuner ser vi en vis spredning i respondentgruppernes vurderinger af, hvorvidt der i kommunen er ensartede kriterier for tildeling af specialundervisning. Også i denne sammenhæng er skolelederne i de udvalgte kommuner den aktørgruppe, hvor den største andel vurderer, at der i mindre grad eller slet ikke er ensartede kriterier i kommunen.

## Organisering af specialundervisningstilbud

I kapitel 5 sætter vi fokus på kommunernes organisering af specialundervisningstilbud og belyser:

- Hvilke overordnede behov hos eleverne, som kommunernes specialundervisningstilbud har til formål at dække, samt de overordnede principper for opdeling af specialundervisningstilbuddene
- Kommunernes praksis for tilbageførsel af elever fra segregerede specialundervisningsforløb til alment skole samt varigheden af elevernes forløb i segregeret specialundervisningstilbud
- Skift mellem alment skole og segregerede miljøer hos elever med særlige behov
- Udvalgte strukturforandringer i relation til specialundervisningstilbud.

### **Hovedparten af kommunerne organiserer specialtilbuddene efter diagnoser og diagnoselignende kategorier**

Skolecheferne angiver, at kommunernes specialtilbud især har til formål at tilgodese behov for et undervisningsmiljø med særlig struktur, hvor medarbejderne har specifikke specialpædagogiske kompetencer samt et undervisningsmiljø med særlig størrelse og få, kendte voksne.

Hovedparten af kommunerne organiserer specialtilbuddene efter diagnoser og diagnoselignende kategorier (fx specialklasser målrettet elever diagnosticeret med ADHD, specialskole målrettet elever diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelse (ASF)), mens en mindre andel af kommunerne organiserer specialtilbuddene med mere blandede målgrupper (fx en særlig holddannelse eller specialklasser med blandede elevgrupper). Opdelingen efter diagnoser kan medføre en høj grad af faglig specialisering og en mindre sammensat elevgruppe. Samtidig bliver denne type af opdeling udfordret af, at flere elever i disse år modtager mere end én diagnose, ligesom der er flere elever med komplekse og sammensatte udfordringer. Opdelingen på tværs af diagnoser ser ud til bedre at kunne håndtere mere sammensatte udfordringer. Til gengæld forudsætter organiseringen, at man samler en lang række specialpædagogiske kompetencer i samme tilbud, samt at eleverne samles på tværs af et større område med de deraf afledte mulige udfordringer i relation til transporttid og -omkostninger m.m.

## **Udvikling af organiseringer, der kombinerer almenundervisning og specialundervisning**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet anbefalede, at specialundervisning og specialpædagogisk støtte skal tættere på den almene undervisning, så vejen fra segregerede specialundervisningstilbud til almenkole reduceres i forhold til at etablere mellemformer mellem almen- og specialundervisning (MBUL, 2016).

Undersøgelsen viser, at arbejdet med dette er udbredt i kommunerne, og at der arbejdes med forskellige tilgange. Hovedparten af skolechefer angiver, at der inden for de seneste 5 år er etableret samarbejde mellem pædagogisk personale i almen- og specialtilbud. Knap en tredjedel angiver, at der er flyttet specialtilbud til almenkoler i kommunen, og knap en fjerdedel angiver, at der i kommunen er nedlagt specialtilbud.

## **Variation i kommunernes tilbageførsel af elever fra segregerede specialundervisningstilbud til almenkolen**

Der skal mindst én gang om året tages stilling til, om specialpædagogisk bistand til en elev skal fortsætte, ændres eller ophøre (BEK nr. 693 af 20/06/2014). For elever i segregerede specialundervisningstilbud kan denne stillingtagen indebære overvejelser om evt. tilbageførsel til en almen skole. Praksis for tilbageførsel af elever er en væsentlig dimension i kommunernes organisering af specialundervisningstilbud. Som nævnt ovenfor var det en af anbefalingerne fra ekspertgruppen, der er tilknyttet Inklusionseftersynet, at vejen fra segregeret specialundervisningstilbud til almenkole reduceres (MBUL, 2016).

Undersøgelsen viser, at 6,7 pct. af alle elever i 0. til 9. klasse, som gik i segregeret specialundervisningstilbud i 2018, er tilbageført til almenundervisningen i 2019. Andelen af tilbageførte elever varierer betydeligt på tværs af kommuner. Forskelle i kommunale arbejdsgange i relation til visitation, i opfølgning på segregerede elevers progression samt i kommunale muligheder for fleksibel tilbageførsel bl.a. ved anvendelse af kombinationer af undervisning i segregeret specialundervisningstilbud og almenklasse kan tænkes at have betydning for variationen i tilbageførsel mellem kommunerne. Det har imidlertid ikke inden for denne undersøgelses ramme været muligt at indkredse præcis, hvilke forhold der kan forklare variationen mellem kommunerne.

Elever, der på et tidspunkt i deres skolegang har gået i et segregeret specialundervisningstilbud, tilbringer i gennemsnit omtrent halvdelen af grundskoletiden i segregeret specialundervisningstilbud.

## **Skift mellem almenkole og segregerede miljøer hos elever med særlige behov**

Elever med særlige behov – defineret som elever, som på et tidspunkt i grundskoleforløbet har gået i et segregeret tilbud – har forskellige skoleforløb og karakteristika. Knap halvdelen af eleverne i denne gruppe starter i almenkolen og flyttes senere i deres skolegang til et segregeret tilbud.

Omtrent hver tiende elev skifter fra segregeret tilbud til almenkolen i løbet af grundskolen, og 15 pct. oplever flere skift mellem almenkole og segregerede tilbud fra 1. til 9. klassetrin.

## Organisering af almen skolen

I kapitel 6 belyser vi almenskolernes organisatoriske tiltag med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljø samt faglig praksis inden for rammerne af disse tiltag og organiseringer. I kapitlet belyser vi:

- Kommuners og skolers arbejde med tiltag som holddeling, klasserumsledelse, undervisningsdifferentiering og tolærer-/pædagogordninger
- Samarbejdet mellem det pædagogiske personale samt forældre og elever
- Skoleledere og læreres vurdering af omfanget af opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer
- Skoleledere og læreres vurderinger af, i hvilken grad de lykkes med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt og socialt og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber
- Skolechefers og skolelederes vurderinger af lovgivningsmæssige og administrative hindringer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.

### **Udbredt arbejde med flere former for organisering af undervisningen for at understøtte inkluderende læringsmiljøer**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet påpegede et uudnyttet potentiale i skoler og kommuner i forhold til etablering af inkluderende læringsmiljøer på alle skoler (MBUL, 2016). Der peges bl.a. på, at udfordringerne retter sig mod tilrettelæggelse, gennemførelse og evaluering af undervisningen (MBUL, 2016). Denne undersøgelse viser, at der foregår et udbredt arbejde med organisering af undervisningen med henblik på at styrke de inkluderende læringsmiljøer.

Hovedparten af skolelederne i de deltagende kommuner angiver, at de på deres skoler organiserer holddeling med henblik på at understøtte opbygningen af inkluderende læringsmiljøer, samt at de på deres skoler organiserer særlige hold for at understøtte et inkluderende læringsmiljø. Hovedparten af skolelederne angiver endvidere, at de i høj grad har iværksat tiltag for at understøtte klasserumsledelsen på deres skoler for at understøtte et inkluderende læringsmiljø, fx i form af specifikke koncepter og løbende faglige drøftelser.

Undervisningsdifferentieringen organiseres både inden for almenklassens rammer samt ved udnyttelse af holddeling og tolærerordninger med opdeling i mindre grupper. Gennemgående understreger de interviewede lærere og pædagoger, at undervisningsdifferentiering har stor betydning i forhold til at opbygge et inkluderende læringsmiljø. Samtidig peger de dog på, at en for stor spredning blandt eleverne i forhold til udfordringer, fagligt niveau eller særlige behov kan medføre behov for øget forberedelse af undervisningen og vanskeliggøre fælles faglige drøftelser i klassen.

Et flertal af skolelederne angiver, at de i skolerne i høj grad arbejder med tiltag omkring tolærer-/pædagogordning i undervisningen med henblik på bl.a. at styrke undervisningsdifferentiering og tilgodese alle elevers individuelle undervisningsmæssige behov. Både blandt interviewede lærere, pædagoger og forældre er der gennemgående positive erfaringer med to fagprofessionelle i undervisningen i almenklassen.

Sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse fra 2015 angiver en større andel af lærere i denne undersøgelse, at der gives støtte i form af tolærerordning samt sparring og rådgivning fra PPR til klassen som helhed på baggrund af en eller flere elevers særlige behov.

Det kvalitative materiale viser, at udvikling og organisering af specialundervisningsområdet med henblik på at mindske brugen af segregerede specialundervisningstilbud, og i stedet udvikle fleksible indsatser så tæt på almenkolen som muligt, er ét af de indsatsområder, der har en fremtrædende rolle i de deltagende kommuner, og som tilskrives betydning i forhold til etablering af inkluderende læringsmiljøer.

PPR-lederne vurderer, at medarbejdere i PPR i højere grad bidrager til tilrettelæggelsen af organiseringer, der kombinerer special- og almenundervisning, end til den konkrete opgaveløsning i disse praksisformer.

### **Blandede erfaringer med skole-hjem-samarbejdet om inkluderende læringsmiljøer**

De deltagende skolelederes vurdering af opbakning blandt forældrene til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i denne undersøgelse ligger væsentligt højere end niveauet for skolelederes vurdering af forældrenes opbakning til inklusionsmålsætningen, som af-dækket i 2013 (Baviskar et al., 2013).

Vi finder forskelle på skolelederes og klasse-/kontaktlæreres vurdering af samarbejdet mellem skole og forældre omkring inkluderende læringsmiljøer. Hovedparten af skolelederne vurderer, at samarbejdet i høj grad fungerer, mens det i langt mindre grad er tilfældet, at klasse-/kontaktlærerne vurderer dette. Knap en femtedel af lærerne vurderer, at samarbejdet med elevernes forældre omkring inkluderende læringsmiljøer kun i mindre grad eller slet ikke fungerer.

Skoleledere og pædagogisk personale fortæller i interview, at forældresamarbejdet kan vanskeliggøres af forskellige syn på, hvad eleverne kan og har brug for, samt at det kan være vanskeligt at finde den fornødne tid til forældresamarbejdet. Det vil typisk være klasse-/kontaktlæreren, der primært står for den daglige dialog med forældrene om disse forhold, hvilket kan være en mulig forklaring på, at der blandt denne gruppe er en mindre andel, der vurderer, at samarbejdet fungerer, end blandt skolelederne. Blandt forældre til børn med særlige behov peges på, at det kan være en udfordring at komme i kontakt med de fagprofessionelle samt sikre kontinuitet i kontakt og indsats. Disse udfordringer er parallelle til udfordringer fremhævet af ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet (MBUL, 2016).

Skolechefer og skoleledere vurderer, at opbakningen til kommunens eller skolens tilgang til arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer er større blandt forældre til børn med særlige behov end blandt forældre til børn uden særlige behov.

Ekspertgruppen bag Inklusionseftersynet anbefalede et fokus på styrket forældresamarbejde (MBUL, 2016). Denne undersøgelses fund vedrørende inddragelse af forældre og elevers perspektiver indikerer, at der i nogle kommuner og skoler fortsat er behov for at styrke denne del af den faglige praksis.

### **Opgaven opleves som stor, men på centrale områder oplever lærere og skoleledere, at de lykkes**

Undersøgelsen af skolelederes og klasse-/kontaktlæreres oplevelse af opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer understøtter et billede af, at opgavens omfang og karakter opleves forskelligt på tværs af skoler og medarbejdere.

Cirka halvdelen af de deltagende skoleledere vurderer, at opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer på deres skole er stor eller meget stor, når de skal sammenligne med andre skoler i deres kommune. Blandt klasse-/kontaktlærerne vurderer knap halvdelen, at opgaven er stor eller meget stor i den klasse, de er kontaktlærer for, sammenlignet med øvrige klasser på skolen. Hovedparten af de deltagende skoleledere oplever, at de i høj grad eller i nogen grad har rammerne til at imødekomme skolens elevgruppe og deres forskellige behov, men ca. en femtedel oplever, at dette kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

En væsentlig andel af skoleledere og klasse-/kontaktlærerne vurderer imidlertid på en række parametre, at de lykkes med centrale målsætninger for inklusionsarbejdet, herunder med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt og socialt og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber.

### **Skolechefer og skoleledere identificerer lovgivningsmæssige og administrative barrierer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer**

Skolechefer og skoleledere har i spørgeskemaundersøgelserne haft mulighed for at angive, om de oplever lovgivningsmæssige og administrative hindringer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Angivelserne af barrierer omhandler overordnet set fire tematikker:

- Samspil mellem indsatser hjemlet i henholdsvis folkeskoleloven og serviceloven
- Bestemmelser i bekendtgørelse om specialundervisning
- Dokumentations- og journaliseringsopgaver
- Tværgående samarbejde med PPR og socialforvaltning.

## **Kompetencer**

Rapportens kapitel 7 behandler kompetencer vedrørende arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Vi belyser:

- Centrale kommunale aktørers vurderinger af kompetencer blandt det pædagogiske personale på alment skolerne
- Skoleledernes vurdering af skoleledelsernes kompetencer
- Viden og kompetencer blandt PPR-medarbejdere.

### **Centrale kommunale aktører vurderer, at der fortsat mangler kompetencer til især nogle elevgrupper**

Det pædagogiske personales viden og kompetencer har stor betydning for kvaliteten i undervisningen, og ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet anbefalede bl.a. et

vedvarende og systematisk fokus på, at de fornødne specialiserede kompetencer er til stede i kommunerne (MBUL, 2016).

Undersøgelsen viser, at en væsentlig andel af skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer, at der i forhold til elever med socio-emotionelle vanskeligheder og særligt sårbare elever slet ikke eller i mindre grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne. Dette ligger i tråd med fund fra tidligere undersøgelser, og over tid er der således en række centrale aktører omkring skoleområdet, som vurderer, at det pædagogiske personale især mangler kompetencer i forhold til arbejdet med elever med socio-emotionelle/psykiske vanskeligheder, herunder særligt sårbare elever (elever med angst, skolevægning mv.) samt elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (ASF).

Hovedparten af skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer, at der på alment skolerne er tilstrækkelige kompetencer i forhold til elever med læse-/skrivevanskeligheder.

### **Indikationer på øgede kompetencer blandt lærere på alment skolerne**

Hovedparten af klasse-/kontaktlærerne i de deltagende kommuner vurderer, at de i mindre grad har kompetencer til at imødekomme specifikke elevers særlige behov i deres egne klasser.

Klasse-/kontaktlærerne på 7. og 9. klassetrin, som angiver ikke at have kompetencerne til at imødekomme specifikke elevers særlige behov, angiver især at mangle viden i forhold til arbejdet med elever med generelle indlæringsvanskeligheder og socio-emotionelle udfordringer. Således flugter lærernes vurdering i forhold til socio-emotionelle udfordringer med vurderingerne fra skolechefer, PPR-ledere og skoleledere.

En sammenligning af klasse-/kontaktlærernes angivelse af kompetencer til at imødekomme specifikke elevers særlige behov i deres egne klasser i 2021 med en tilsvarende undersøgelse fra 2015 indikerer, at der har været en stigning i andelen af lærere, der i høj grad vurderer, at de har kompetencerne til at imødekomme specifikke elevers særlige behov i deres egne klasser. Samtidig er der et fald i andelen af klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin, som angiver, at de i mindre grad eller slet ikke har kompetencerne til at imødekomme de særlige behov hos de specifikke elever i egne klasser.

Det skal bemærkes, at data vedrørende lærere kun vedrører klasse-/kontaktlærere i udskoling, og at fundene dermed ikke nødvendigvis kan antages at være fuldt dækkende for mellemtrin og indskoling.

## **Sparring og samarbejde**

Kapitel 8 belyser praksis og muligheder for sparring og samarbejde internt på alment skolerne og mellem alment skoler og henholdsvis PPR, specialklasser, specialskoler og kommunale forvaltninger. Vi belyser:

- Centrale kommunale aktørers vurdering af praksis for og mulighed for sparring med hinanden blandt det pædagogiske personale på alment skolerne
- Praksis for og vurdering af samarbejde mellem alment skoler og PPR

- Samarbejde med medarbejdere fra specialklasser og specialskoler
- Samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning.

### **Kollegial sparring og teamsamarbejde er udbredt og vurderes vigtigt**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet identificerede et behov for konkret sparring og supervision i forhold til at arbejde inkluderende og håndtere konkrete situationer i forhold til dette (MBUL, 2016). Undersøgelsen indikerer, at der er fokus på at imødekomme behovet.

Undersøgelsen viser, at hovedparten af skolelederne og klasse-/kontaktlærerne i de udvalgte kommuner angiver, at det i høj grad er praksis, at det pædagogiske personale på almen-skolerne sparrer med kollegaer i forhold til tilrettelæggelse af en inkluderende praksis. Blandt de besøgte skoler organiseres sparringen bl.a. ved teammøder, herunder i forbindelse med fælles planlægning af undervisningsforløb samt ved konsultative møder med ressource-team eller lignende.

De interviewede lærere og pædagoger fremhæver betydningen af denne sparring, herunder særligt sparring med kolleger med specialpædagogiske kompetencer. Hovedparten af skolechefer samt af skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner vurderer da også, at det pædagogiske personale i høj grad let kan få hjælp og vejledning af en medarbejder med stor specialpædagogisk viden. En fjerdedel af lærerne oplever imidlertid, at det i mindre grad eller slet ikke er let at få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden.

Der er en vis variation i lærernes besvarelser, alt efter om vi spørger mere generelt til, hvor let de kan få hjælp og vejledning af en medarbejder med stor specialpædagogisk viden eller mere specifikt i forhold til mulighederne i relation til konkrete elever, der modtager støtte. I det sidste tilfælde er vurderingen af mulighederne mere positiv blandt lærerne.

### **Organiseret samarbejde mellem segregerede specialundervisningstilbud og almen-skole tilskrives betydning**

I hovedparten af kommunerne arbejdes med særligt tilrettelagt samarbejde mellem specialklasser og almenklasser som organisatorisk tiltag for at styrke et inkluderende læringsmiljø på skolerne, mens der i ca. halvdelen af kommunerne er særligt tilrettelagt samarbejde med specialskoler.

Samarbejdet mellem segregerede specialundervisningstilbud og almen-skole har eksempelvis form af konkret sparring fra medarbejdere i specialklasse/specialskole og som kompetenceudvikling, som forstås af ledere og medarbejdere fra specialundervisningstilbuddene.

### **PPR i omstilling mod en mere rådgivende/konsultativ rolle**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet identificerede udfordringer i forhold til PPR's rolle som ressourcepersoner i forhold til at styrke almenundervisningen samt i forhold til at sikre opfyldelse af særlige undervisningsmæssige behov hos eleverne (MBUL, 2016). Ekspertgruppen anbefalede, at PPR skal spille en mere central rolle i forhold til at kunne styrke almenundervisningen og inkluderende læringsmiljøer, herunder understøtte



udviklingen af praksis, samt i forhold til at sikre opfyldelse af særlige undervisningsmæssige behov hos eleverne (MBUL, 2016).

I de fire kommuner, hvor der er gennemført interview, er det gennemgående billede, at PPR befinder sig i en omstilling hen imod en mere rådgivende rolle rettet mod at kunne yde sparring til det pædagogiske personale på kommunens skoler. Hovedparten af PPR-lederne angiver ligeledes i spørgeskemaundersøgelsen, at PPR's rolle fremadrettet i højere grad bør være mere konsultativ end udredende.

PPR-lederne angiver, at samarbejdet mellem PPR-medarbejderne og det pædagogiske personale på alment skolerne især foregår inden for rammerne af fælles møder med forældre og observationer af undervisning med henblik på sparring.

PPR-lederne vurderer, at skolerne efterspørger både konsultative og udredende ydelser fra PPR. Færrest af PPR-lederne angiver, at det pædagogiske personale efterspørger sparring til klasserumsinterventioner/udvikling af inkluderende læringsmiljøer samt undervisningsdifferentiering.

Hovedparten af skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer, at samarbejdet med PPR i høj grad fungerer. Blandt klasse-/kontaktlærerne deler en femtedel den vurdering, og over en tredjedel angiver, at samarbejdet med PPR i mindre grad eller slet ikke fungerer. Dette indikerer, at der i nogle kommuner og skoler fortsat forestår et fagligt udviklingsarbejde i forhold til PPR's rolle i relation til det pædagogiske personale.

#### **Variation i vurderinger af samarbejde med skoleforvaltninger og socialforvaltninger**

Vurderingerne af samarbejdet med skoleforvaltning og socialforvaltning blandt skoleledere og lærere i de udvalgte kommuner er mindre positive, end det er tilfældet blandt PPR-lederne.

## Undersøgelsens datagrundlag – kort fortalt

Undersøgelsen kombinerer tre datakilder.

1. Der er gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt:

- Samtlige kommunale skolechefer (svarprocent: 83)
- Samtlige kommunale PPR-ledere (svarprocent: 74)
- Skoleledere i 11 kommuner (svarprocent: 90)
- Klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klasseset i 11 kommuner (svarprocent: 71).

2. Der er i fire kommuner gennemført:

a) Interview på kommunalt niveau:

- Skoleudvalgsformænd
- Skolechefer
- PPR-ledere
- Centrale pædagogiske konsulenter samt observation af visitationsmøde.

b) Interview på to skoler i hver af de fire kommuner (i alt seks alment skoler og to specialskoler):

- Skoleledere
- Bestyrelsesformænd
- Lærere og pædagoger
- Elever
- Forældre.

c) Observation:

- Visitationsmøder
- Undervisning på alment skoler og på specialskoler forud for interview med børn og lærere/pædagoger.

3. Registerbaserede data fra:

- CPR-registeret
- Danmarks Statistiks Specialundervisningsregister (UDSP)
- Uddannelsesregisteret (UDDA), det komprimerede elevregister (KOTRE)
- Arbejdsklassifikationsmodulet (AKM)
- Landspatientregisteret (LPR)
- Det Psykiatriske Centralregister (PSYK)
- Børn og unge anbragte (BUA)
- Børn og unge forebyggende foranstaltninger (BUFO)
- Karakterer i folkeskolen (UDFK); Nationale test, fravær, trivsel
- Nota (Nationalbibliotek for mennesker med læsevanskeligheder)
- Kommunale nøgletal
- Data fra en undersøgelse af kommunernes styring af specialundervisningsområdet, gennemført af Index100 i 2019
- Data fra en spørgeskemaundersøgelse vedrørende støtte til elever med særlige behov gennemført i 2015 (Nielsen & Skov, 2016).

# 1 Baggrund og formål

Inklusion er en central skolepolitisk målsætning, som tilsiger, at læringsmiljøet i skolen skal tilpasses, så børns forskelligartede undervisningsmæssige behov kan tilgodeses inden for rammerne af almen skolen (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021a; Danforth & Naraian, 2015; Undervisningsministeriet, 1997). Derfor er det også beskrevet i folkeskolens lovgrundlag, at børn, hvis udvikling og læring kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal modtage denne som en del af deres skolegang (Folkeskoleloven 2021, § 3a, § 3, stk. 2, § 5 stk. 5), samt at støtten fortrinsvis bør organiseres i regi af elevens almindelige klasse (BEK nr. 693 af 26/05/2020, § 8). Også internationalt har den uddannelsespolitiske målsætning om at realisere et inkluderende skolesystem mødt bred opbakning over de seneste to årtier (Ainscow, Slee & Best, 2019). Det er imidlertid også tilfældet, på tværs af forskellige landes uddannelsessystemer, at der er en række særlige undervisningsmæssige behov, som almen skolesystemet har vanskeligt ved at imødekomme, og hvor eleverne i stedet visiteres til specialundervisning uden for almen skolens rammer (Klagenævnet for Specialundervisning, 2020; Norwich, 2014).

Når der skal træffes beslutning om specialundervisning, sker det efter en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) af eleven og i samråd med eleven og forældrene. Skolens leder skal indstille eleven til en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis man vurderer, at eleven har behov for specialpædagogisk bistand. Forældrene og eleven kan også selv bede om en pædagogisk-psykologisk vurdering, hvis de synes, at der er behov for specialpædagogisk bistand (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021b). Hvis det vurderes, at eleven skal have specialundervisning, er den konkrete organisering af denne, herunder præcis, hvor grænsen går mellem, hvilke særlige undervisningsmæssige behov, som skolen er i stand til at imødekomme, og hvilke behov, der nødvendiggør visitation til tilbud uden for almen skolen, imidlertid et komplekst spørgsmål, som mange faktorer har indflydelse på. Der skal mindst én gang om året tages stilling til, om den specialpædagogiske bistand til den pågældende elev skal fortsætte, ændres eller ophøre (BEK nr. 693 af 20/06/2014).

I Danmark er der løbende pågået et udviklingsarbejde i skoler og kommuner for at fremme inkluderende læringsmiljøer. Formålet med denne rapport er at gøre status på kommuners og skolers arbejde med inkluderende læringsmiljøer bl.a. ved at indkredse en række centrale sammenhænge mellem organisatoriske forhold og den faglige praksis inden for skolen.

Nedenfor skitseres udviklingen på området og baggrunden for den samlede undersøgelse (afsnit 1.1) samt undersøgelsens formål og undersøgelsesspørgsmål (afsnit 1.2).

## 1.1 Baggrund og centrale rammevilkår for skolernes faglige praksis

Fra 1990'erne og frem var der en markant vækst i antallet af elever, som blev segregeret fra almen skoler til specialklasser og specialskoler (Arnfred & Langager, 2015; Baviskar et al., 2015). Udviklingen var i strid med de skolepolitiske målsætninger om at skabe en

inkluderende folkeskole, som Danmark har tilsluttet sig, og som bl.a. kommer til udtryk i Salamanca-erklæringen og FN's Handicapkonvention (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021a), og som afspejles i folkeskoleloven. Her tilsiger de bærende principper nemlig, at almenskolerne bør tilpasse deres rammer og undervisningspraksis, så de kan modtage og arbejde med alle børn (Børne- og Undervisningsministeriet, 1994). I og med at de segregerede specialpædagogiske undervisningstilbud er markant dyrere end almenskolepladser, medførte den stigende segregering også en stor stigning i den andel af skoleudgifterne, som gik til specialundervisning (Pedersen, Kollin & Ladekjær, 2016; Regeringen & KL, 2010).

Med afsæt i ønsket om at udvikle mere inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen – og dermed også imødegå den stigende segregering til specialskoler og specialklasser – er en række lovændringer og organisatoriske forandringer iværksat. Omstillingen har bl.a. medført en række væsentlige forandringer af de måder, som kommuner, PPR og skoler arbejder med børn og unge med særlige behov, herunder hvilke problemforståelser, visitationsprocedurer og typer af støttende foranstaltninger, man arbejder med (Dysselgaard & Egelund, 2015).

Som et nationalt initiativ i retning af at gøre almenskolen mere inkluderende vedtog regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) at arbejde for en målsætning om at hæve andelen af elever, som modtager undervisning i almenskolen, fra 94,4 pct. i 2012 til 96 pct. i 2015, samtidig med at det faglige niveau samt elevernes trivsel og deltagelse skulle sikres (Regeringen & KL, 2012). En konsekvens af målsætningen om, at 96 pct. af elevgruppen skulle modtage undervisning i almenskolen, var, at en del af elevgruppen fra specialklasser eller specialskoler tilbageførtes til almenundervisningen (Nielsen & Rangvid, 2016). Denne kvantitative 96-procents-målsætning gik man bort fra i 2016. Efter en årrække med faldende segregering er segregeringen imidlertid igen stigende og befinder sig nu på et niveau som før indførelsen af 96-procents-målsætningen (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022; Index100, 2020).

Lovændringer har skabt rum for en større grad af fleksibilitet for den enkelte skole i relation til tilrettelæggelsen af inkluderende undervisning som fx holddannelse, undervisningsdifferentiering og tolærerordning og give støtte til eleverne (Lov nr. 379 af 28/04/2012). Mange kommuner har i perioden fra 2010 og frem yderligere bidraget til dette skoleinterne råderum gennem en forandring af økonomistyringen, hvor en større andel af midlerne lægges ud på den enkelte skole, som samtidig får et helt eller delvist betalingsansvar, hvis en elev segregeres (Index100, 2020). Rationalet i at flytte midler og finansieringsforpligtelse ud på den enkelte skole er, at dette vil skabe både bedre muligheder og et øget incitament for skolen for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, førend man segregerer en elev. Imidlertid peger undersøgelser i retning af, at det kan være vanskeligt for skolerne at styre økonomien under disse forudsætninger, hvis der fx i løbet af et skoleår viser sig at være behov ud over, hvad der er budgetteret med, ligesom konstruktionen kan medføre et u hensigtsmæssigt træk af ressourcer fra almen-skoledelen til specialpædagogiske foranstaltninger (Index100, 2020; Mortensen, Andreasen & Tegtmeyer, 2020). Det er derfor relevant at belyse erfaringerne omkring økonomistyringen og organiseringen af området yderligere samt søge at undersøge, hvilken betydning kommunernes forskellige styrings- og organiseringsformer har for støtte til eleverne, såvel som for elevernes trivsel og deltagelse.

I forbindelse med omstillingen til øget inklusion har spørgsmålet om lærernes kompetencer til at tilgodese behovene hos en mere sammensat elevgruppe og skabe en skolehverdag præget af social og faglig deltagelse for alle været rejst. Flere undersøgelser har peget på, at en ikke uvæsentlig andel af lærerne oplever at savne kompetencer i forhold til at løfte opgaverne, og at mange efterspørger en højere grad af adgang til faglig og didaktisk sparring og rådgivning (Dyssegaard & Egelund, 2015; MBUL, 2016). Der er imidlertid forskelle kommunerne og skolerne imellem i forhold til, hvordan man har arbejdet med kompetenceudvikling af almenskolens medarbejdere, samt hvordan man har organiseret adgang til sparring (MBUL, 2016).

I 2016 offentliggjorde Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (MBUL) resultaterne af et Inklusionseftersyn, der havde som overordnet formål at gøre status samt at se på fremadrettede løsningsmuligheder på området. Ekspertgruppen bag eftersynet præsenterede i sin afsluttende rapport en afdækning af omstillingen til inklusion, identificerede hovedproblemer og kom endvidere med anbefalinger til den praktiske implementering, herunder med en række forslag til konkrete justeringer (MBUL, 2016). Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet identificerede bl.a. en række udfordringer på området i relation til at sikre, at alle elever med behov for støtte får den støtte, som de har brug for, samt i relation til styring, organisering og faglig praksis på området (MBUL, 2016).

Gruppen konkluderede, at der mange steder i folkeskolen er et uudnyttet potentiale i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og skolens sociale og læringsmæssige fællesskaber.

Folkeskolens parter og øvrige interessenter har i perioden efter Inklusionseftersynet fortsat identificeret en række udfordringer i forhold til at etablere et inkluderende læringsmiljø og de nødvendige støtteforanstaltninger i den almene undervisning, der kan imødekomme særlige behov hos eleverne. Der er i forlængelse heraf relevant at gøre status på kommunernes styring og organisering af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand.

### 1.1.1 Centrale rammevilkår for skolernes praksis i forhold til inklusion og specialpædagogisk støtte

Inklusion er ikke kun en strategisk bestræbelse og et ideal på politisk niveau, men er i høj grad tillige en pædagogisk og didaktisk bestræbelse, som udfoldes i hverdagen i den konkrete faglige praksis blandt de mange pædagogiske medarbejdere, som samarbejder om tilrettelæggelse og afvikling af en inkluderende undervisning og skolegang. Den faglige praksis finder altid sted inden for en række kommunale og skolemæssige rammer, som er sat af økonomistyring, strategiske valg og organiseringer, herunder understøttende ressourcer i form af sparringsmuligheder m.m. I denne rapport vil vi løbende søge at indkredse, analysere og diskutere en række centrale sammenhænge mellem den faglige praksis og disse rammesættende vilkår. En række overordnede nationale rammevilkår, som på et overordnet plan er betydningsfulde i forhold til de faglige muligheder, skal fremhæves i kort form som en rammesætning af de efterfølgende analyser.

### **Vækst i af antallet af elever, som diagnosticeres, og antallet af elever med særlige undervisningsmæssige behov**

Der er i disse år på landsplan en øgning i antallet af børn, som henvises til den regionale børne- og ungdomspsykiatri, og som her modtager en diagnose. Momentums analyse af registerdata fra Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen peger på, at andelen af 9. klasse-elever, som i løbet af deres skoletid har modtaget en psykiatrisk diagnose, er steget fra 8,3 pct. i skoleåret 2010/11 til 11,7 pct. i skoleåret 2017/18 (KL, 2020; Vidensråd for Forebyggelse, 2021). Der er især tale om ADHD, belastningsreaktioner med stresslignende symptomer, ASF samt angstlidelser (ibid.). Selvom det ikke er tilfældet, at en bestemt diagnose er lig med et særligt undervisningsmæssigt behov, er en del af symptom-billederne i de ovenfor nævnte mest udbredte diagnoser blandt børn og unge relateret til skolegang. Det vil sige, at en del af de udfordringer, som diagnoserne beskriver, kommer også til udtryk inden for skolens rammer, og kræver i mange tilfælde, at skolens sociale og læringsmæssige miljø tilpasses. Sammenhængen til skolegang kan bl.a. aflæses i det forhold, at en markant lavere andel af børn og unge med en psykiatrisk diagnose gennemfører grundskolens afgangsprøve sammenlignet med børn og unge uden en psykiatrisk diagnose (ibid.). Væksten i antallet af børn og unge, som diagnosticeres i børne- og ungdomspsykiatrien, medfører, at det snarere er reglen end undtagelsen, at der i dag er mindst ét og ofte flere børn med diagnoser til stede i almenundervisningen i en almenklasse.

Stigningen i antallet af elever, som diagnosticeres og/eller har særlige behov, udgør i sig selv et betydningsfuldt vilkår og kan betragtes som et grundlæggende vilkår for kommunernes og skolernes arbejde i disse år.

### **Uens fordeling mellem skolerne af børn og unge, som har modtaget en diagnose og/eller har særlige undervisningsmæssige behov**

Diagnosticerede elever og elever, som får behov for specialundervisning, er gennemgående ikke jævnt fordelt mellem skolerne i en kommune. Det vil sige, at nogle skoler typisk har flere elever med diagnoser og særlige undervisningsmæssige behov end andre skoler. Et gennemgående billede er, at jo mere socioøkonomisk belastet et skoledistrikt er, jo flere elever med diagnoser, herunder elever, som får behov for specialundervisning, er der også på distriktets skoler (Kristoffersen et al., 2015; Ruge & Andersen, 2020; 2021). Dette medfører selvsagt en række fundamentale forskelle i arbejdsopgaver og -vilkår på de skoler og i de klasser, hvor der er relativt mange elever med diagnoser og særlige undervisningsmæssige behov, i forhold til de skoler og klasser, hvor der er relativt få. Ligeledes giver det nogle fundamentale forskelle i vilkår skolerne imellem.

### **Segregeringsgrad og udnyttelsen af udlagte midler til kapacitetsopbygning**

Der er på tværs af kommuner markant forskel på, hvor stor en andel af eleverne i kommunens skoler, som visiteres til segregeret specialundervisning (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022; Nørgaard, Kollin & Panduro, 2018). I nogle af de kommuner, hvor man segregerer forholdsvist få elever til specialundervisning, har man i stedet valgt at prioritere ressourcerne til at opbygge kapacitet i almenskolen til bedre at kunne imødekomme de særlige undervisningsmæssige behov hos en mere sammensat gruppe af elever. Dette kan fx være i form af investering i bedre sparringsmuligheder for det pædagogiske personale på almenskolerne, flere timemæssige ressourcer til tolærerordninger, faglig

opkvalificering m.m. Både kommunens segregeringsgrad samt eventuelle investeringer i almenområdet har betydning for såvel, hvad det er for en opgave, det pædagogiske personale skal løse, ligesom det har betydning for ressourcer og rammer for løsningen af opgaven.

Som nævnt belyser vi i denne undersøgelse en række centrale træk i kommunernes og skolernes praksis i forhold til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. I analyserne medreflekteres en række af de ovennævnte rammesættende vilkår, når vi belyser bl.a. kommunernes arbejde med strategi, økonomistyring, tilrettelæggelsen af visitationsprocedurer og organiseringen på skoleområdet.

## 1.2 Undersøgelsens formål og overordnede undersøgelsesspørgsmål

Regeringen og KL blev med 'Aftale om kommunernes økonomi for 2020' enige om at igangsætte en evaluering af inklusion og inkluderende læringsmiljøer. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har bedt VIVE om at gennemføre evalueringen. VIVE har parallelt hermed gennemført en praksis- og litteraturkortlægning samt casestudier af kombinationer af almen- og specialundervisning/mellemformer for STUK (Lindeberg et al., 2022; Tegtmejer et al., 2022b). Der er et væsentligt tematisk overlap mellem undersøgelse, og vi henviser således til undersøgelse af mellemformer, hvor det er relevant.

De forskellige dele af den samlede undersøgelse fremgår af Figur 1.1, herunder de centrale overordnede undersøgelsesspørgsmål for denne delrapport 2.

**Figur 1.1** Undersøgelsens dele og overordnede undersøgelsesspørgsmål

#### **Delrapport 1**

##### • Støtte, støttebehov og elevresultater

- Hvordan har udviklingen i andelen af elever med særlige behov i skolen været over tid?
- Hvad kendetegner de særlige støttebehov og elevsammensætningen (socioøkonomisk baggrund mv.) hos elever, som modtager støtte?

#### **Delrapport 2**

##### • Styring, organisering og faglig praksis

- Hvordan er kommunernes og skolernes faglige praksis med tilrettelæggelse af inkluderende læringsmiljøer, styrkelse af almenundervisning, særlige støtteforanstaltninger og segregerede tilbud?
- Hvilke tværgående støtteforanstaltninger og kompetencer er der til rådighed for opgaven?
- Hvordan styrer og organiserer kommunerne rammerne for inkluderende læringsmiljøer og for støtte, herunder tilrettelæggelse af særlige tilbud, mellemformer mellem almenskole og specialtilbud samt tildeling, finansiering og brug af tværgående støttefunktioner såsom PPR og specialpædagogiske konsulenter?
- Hvad betyder organiseringen af støttetildelingen for elevers trivsel, fravær, skoleskift, faglige resultater og deltagelse i test og prøver?

#### **Delrapport 3**

##### • Kapacitetsopbygning på almenskoler. Casestudier af specialpædagogisk sparring og samarbejde om inkluderende læringsmiljøer

- Hvilke lovende erfaringer har man gjort sig vedrørende kapacitetsopbygning og samarbejde om inkluderende læringsmiljøer i tre case-kommuner?

#### **Delrapport 4**

##### • Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser

- Hvilke udgifter er der forbundet med segregeret specialundervisning i specialskoler?
- Hvilke udgifter er der forbundet med segregeret specialundervisning i specialklasser, og hvordan kan de opgøres?
- Hvordan kan udgifterne til de inkluderende støtteindsatser opgøres? Hvilke udgifter er der?

#### **Delrapport 5**

##### • Kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov

- Hvor stor en andel af lærerne har en formel kompetencegivende uddannelse til at undervise elever med særlige behov?
- Hvor stor en andel af lærerne har uformelle kompetencer, som er relevante i undervisning af elever med særlige behov?
- Hvilke rammer og barrierer for kompetenceudvikling eksisterer, og hvordan ledes, styres og organiseres kompetenceudviklingen?

#### **Kortlægning af mellemformer**

##### • Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning

- Hvordan kan begrebet mellemformer defineres og afgrænses?
- Hvilke undersøgelser og forskning af kombinationer af specialundervisning og almenundervisning, som falder inden for definitionen af mellemformer, kan identificeres?
- Hvilke virkningsfulde indsatser identificeres i undersøgelser og forskning?
- Hvilke typer af mellemformer arbejder danske kommuner med?

#### **Mellemformer – en kombination af almen- og specialundervisning**

##### • Casestudier af mellemformer på to skoler

- Hvilke erfaringer har to skoler gjort sig med at kombinere almen- og specialundervisning?
- Hvordan er de pædagogiske rammer, skolens organisering og ledelsesunderstøttelse samt kommunens organisering og rammer omkring mellemformer?

Kilde: VIVE.



Formålet med denne delrapport er at gøre status på og tilvejebringe viden om kommunernes styring og organisering på almenskole- og specialundervisningsområdet samt belyse en række centrale sammenhænge mellem organisering og den faglige praksis i forhold til inkluderende læringsmiljøer.

### 1.3 Undersøgelhedsdesign og metode – kort fortalt

Den samlede undersøgelse har til formål at belyse en række forskellige dimensioner af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, jf. afsnit 1.2.

Undersøgelsen af kommuner og skolers styring, organisering og faglige praksis, der af-rapporteres i denne delrapport, tager afsæt i en række konkrete undersøgelsesspørgsmål fra opdragsgiver. Disse fremgår af Bilag 1. Opdragsgivers undersøgelsesspørgsmål er inddelt i aggregerede kategorier med et mindre antal overordnede undersøgelsesspørgsmål, som er strukturerende for afrapporteringen af undersøgelsen.

De data, der er anvendt til brug for besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålene, fremgår af Boks 1.1. Metode samt analysestrategi er uddybet i Bilag 1.

#### Boks 1.1 Datagrundlag – kort fortalt

Rapportens analyser er baseret på fire spørgeskemaundersøgelser, samt kvalitative observationer og interview i fire kommuner. Der er gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt:

- Samtlige kommunale skolechefer
- Samtlige kommunale PPR-ledere
- Skoleledere i 11 kommuner
- Klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin i 11 kommuner.

Alle spørgeskemaundersøgelser er gennemført med en tilfredsstillende svarprocent (mellem 71 og 90 pct.). De 11 kommuner, hvor der er gennemført spørgeskemaundersøgelser med skoleledere og klasse-/kontaktlærere, er udvalgt ud fra kriterier om, at kommunerne skal repræsentere variation i forhold til placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning samt segregeringsgrad. Det skal bemærkes, at spørgeskemaet til lærere kun er besvaret af klasse-/kontaktlærere i udskoling, og at besvarelsene dermed ikke nødvendigvis kan antages at være fuldt dækkende for mellemtrin og indskoling. Spørgeskemaundersøgelser til disse respondentgrupper er prioriteret med afsæt i de undersøgelsesspørgsmål, som undersøgelsen har til formål at besvare. Det ville også være relevant at afdække pædagogers, forældres/elevers og PPR-medarbejderes perspektiver på nogle af undersøgelsesspørgsmålene direkte gennem spørgeskemaundersøgelser. Dette har desværre ikke været muligt inden for undersøgelsens rammer. Perspektiver fra disse centrale aktører er i stedet indhentet gennem kvalitative interview.

Der er gennemført en række deskriptive analyser af data indhentet gennem spørgeskemaerne, og i flere tilfælde gennemført krydstabuleringer samt gennemført signifikanstest af resultaterne.

I nogle tilfælde er der stillet enslydende spørgsmål til de forskellige respondentgrupper med henblik på at afdække perspektiver på de samme spørgsmål blandt de forskellige respondentgrupper. Det er ved fortolkningen af resultaterne i disse tilfælde væsentligt at have for øje, at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og klasse-/kontaktlærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner. De 11 kommuner er, jf. ovenfor, udvalgt med henblik på at repræsentere variation i

## Boks 1.1 Datagrundlag – kort fortalt

forhold til placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning samt segregeringsgrad og er endvidere jævnt fordelt for så vidt angår geografisk placering. Der kan være andre forhold, hvor de 11 udvalgte kommuner ikke fuldt ud repræsenterer relevant variation. Der er små forskelle på baggrundskaraktistika for eleverne i de klasser, som klasse-/kontaktlærerne, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, underviser og den samlede population af udskolingselever i 7. og 9. klasse i 2021 i alle kommuner. Derfor er de elever, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen, ikke systematisk forskellige fra elever i alle andre kommuner i Danmark, jf. Bilag 1.

Organisering og faglig praksis er undersøgt kvalitativt i fire kommuner. De fire kommuner er udvalgt ud fra kriterier om variation i forhold til placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning samt segregeringsgrad. I de fire kommuner er der gennemført interview med: formand for det politiske udvalg på skoleområdet, skolechef i den kommunale skoleforvaltning, PPR-leder, centrale pædagogiske konsulenter samt observation af visitationsmøde.

Dertil er der på to skoler i hver af de fire kommuner gennemført interview med: Skoleleder, formand for skolebestyrelsen, lærer, pædagog, to elever, forældrene til de to interviewede elever, samt observation af nogle lektioners undervisning.

Der er i nogle kommuner suppleret med interview med øvrige centrale ressource- eller videnspersoner, ligesom der i nogle kommuner har været enkelte frafald. I alt seks almenskoler og to specialskoler har deltaget i undersøgelsen. Interview er gennemført som semistrukturerede interview med interviewguide. Interviewene er optaget og transskriberet, og materialet er kodet ud fra undersøgelsens temaer og undersøgelsesspørgsmål og analyseret kvalitativt. Observationerne er fastholdt gennem håndskrevne noter, som er renskrevet. Observationerne er især anvendt som grundlag for drøftelser med skolens pædagogiske personale og leder, samt interview med eleverne om deres dagligdag og støttemuligheder.

Projektets dataindsamlinger har fundet sted i perioden november 2020 – august 2021.

Der er endvidere gennemført en række analyser med afsæt i registerbaserede data fra:

- CPR-registeret
- Danmarks Statistiks Specialundervisningsregister (UDSP)
- Uddannelsesregisteret (UDDA) det komprimerede elevregister (KOTRE)
- Arbejdsklassifikationsmodulet (AKM)
- Landspatientregisteret (LPR)
- Det Psykiatriske Centralregister (PSYK)
- Børn og unge anbragte (BUA)
- Børn og unge forebyggende foranstaltninger (BUFO)
- Karakterer i folkeskolen (UDFK); Nationale test, fravær, trivsel
- Nota (Nationalbibliotek for mennesker med læsevanskeligheder)
- Kommunale nøgletal.

Endelig har vi indhentet og anvendt data fra en undersøgelse af kommunernes styring af specialundervisningsområdet, gennemført af Index100 i 2019 samt data fra en spørgeskemaundersøgelse vedrørende støtte til elever med særlige behov gennemført i 2015 (Nielsen & Skov, 2016).

## 1.4 Centrale begreber

I afrapporteringen refereres til en række forskellige begreber. I Boks 1.2 defineres de mest centrale af disse begreber.

### Boks 1.2 Centrale begreber og afgrænsninger

#### **Inkluderende læringsmiljøer**

Betegnelsen dækker over, at almenskolens læringsmiljøer så vidt muligt tilpasses alle elevers forskelligartede sociale og læringsmæssige behov (MBUL, 2016). Et inkluderende læringsmiljø skal således imødekomme elevernes individuelle støttebehov gennem den måde, undervisningen er tilrettelagt og de støttemuligheder, der er indbygget i undervisningen, fx gennem holddannelse, undervisningsdifferentiering og tolærerordninger. Betegnelsen inkluderende læringsmiljøer betoner miljøets betydning frem for at betone enkeltelever. Dvs. frem for at have hovedfokus på den enkelte elevs eventuelle særlige behov, peger betegnelsen i retning af at have hovedfokus på miljøet i skolen. Denne forskydning i fokus indebærer bl.a., at hvis der opstår udfordringer i relation til alle elevers deltagelse, så søger man i højere grad at se disse udfordringer som noget der hidrører fra miljøets manglende kapacitet til tilpasning, frem for som noget der alene udspringer fra en eller flere elevers eventuelle særlige behov. Denne forskydning i perspektiv kan anskues som parallel til bevægelsen hen imod et relationelt, miljø- eller samfundsrelateret handicapbegreb (Det Centrale Handicapråd, 2017; Institut for Menneskerettigheder, 2012). Ifølge denne forståelse er et handicap ikke et træk eller en egenskab ved individet, men noget, der opstår i mødet mellem individ og omgivelser (Loewen & Pollard, 2010; Wiederholt, 2005). En central forudsætning for inklusion er dermed også, at der er eller kan etableres et fællesskab og et læringsmiljø i almenundervisningen, som understøtter, at alle elever kan indgå, deltage, lære og trives. Inklusion handler om andet og mere end elevernes fysiske tilstedeværelse i almenklassen, men i lige så høj grad om elevernes sociale og faglige deltagelse. Et inkluderende læringsmiljø indebærer dermed, at eleverne både er og oplever eller føler sig som en del af fællesskabet i skolen (MBUL, 2016).

#### **Almenundervisningen**

Anvendes til at beskrive den undervisning, som ikke klassificeres som specialundervisning. Det vil sige den undervisning i folkeskolen, der ikke falder ind under folkeskolelovens § 3. (MBUL, 2016).

#### **Segregerede specialundervisningstilbud/specialtilbud**

Anvendes om de specialundervisningstilbud, der organiseres i specialklasser (på folkeskoler), specialskoler, kommunale, regionale og private dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder samt regionale specialundervisningstilbud. Endvidere er medtaget ungdomsskolens heltidsundervisning (MBUL, 2016<sup>1</sup>).

#### **Specialundervisning**

Anvendes om den undervisning, der organiseres efter folkeskolelovens § 3. Heraf fremgår det, at børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal tilbydes specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst ni undervisningstimer om ugen (MBUL, 2016).

<sup>1</sup> Definitionen tager afsæt i den definition, der er anvendt i MBUL, 2016, som imidlertid er opdateret i forhold til terminologi. Det bemærkes, at ungdomsskolens heltidsundervisning ikke er et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven, men et segregeret tilbud forstået på den måde, at det er undervisning, der foregår uden for almen-skolen, og at der kan tilbydes specialundervisning efter lov om ungdomsskolen.

### Elever med særlige behov

Betegnelsen 'elever med særlige behov' anvendes om elever, der i mødet med skolens læringsmiljøer og fællesskaber i kortere eller længere perioder har behov for særlig opmærksomhed, tilpasning af materialer, tilgange eller miljø, eller en indsats i forhold til deres faglige og sociale udvikling og trivsel. Jf. definitionen af inkluderende læringsmiljøer skal det understreges, at disse udfordringer ikke alene kan tilskrives den enkelte elev, men at det i lige så høj grad er nødvendigt at se på, hvordan elevens behov udfolder sig i samspil med skolens læringsmiljø og fællesskaber (MBUL, 2016).

I afsnit 3.4 afgrænses elever med særlige behov på baggrund af deres tilknyttede skoletilbud og deres beregnede behov for specialundervisning (se afsnit 3.4).

### Støtte under 9 timer ugentligt

Elever, der har brug for støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt, skal have støtte inden for den almindelige undervisning. I undervisningen kan bl.a. anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger og undervisningsassistenter, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021a). Timerne til støtte under 9 timer ugentligt administreres og tildeles af skolelederen (Folkeskoleloven 2021, § 3a, § 5, stk. 5).

### Melleformer

Melleformer defineres som undervisningstilbud, som kombinerer almenundervisning og specialundervisning. Der er to overordnede måder at organisere denne type af undervisning på:

- Ved at en elevs samlede undervisningstilbud er tilrettelagt sådan, at eleven modtager undervisning i en almenklasse, herunder i gruppe eller på hold med tilførelse af specialpædagogiske kompetencer eller ved en kombination af undervisning i almenklasse og specialklasse eller specialskole.
- Ved at almenundervisningen tilpasses, fx gennem reduceret klassestørrelse, og at pædagogik og didaktik tilpasses med henblik på at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov inden for almenklassens ramme, samt at der tilføres ekstra midler til dette arbejde (Lindeberg et al., 2022; Tegtmejer et al., 2022b).<sup>2</sup>

### Tilbageførte elever

- Begrebet dækker over elever, der er skiftet fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisning (MBUL, 2016).

### Centrale afgrænsninger af undersøgelsens genstandsfelt

- Der har i denne undersøgelse ikke været mulighed for en dybdegående analyse af temaer som elevfravær og det relationelle samspil mellem eleverne.
- Der er en række snitflader mellem kommunale forvaltningers og skolernes arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen og det arbejde, der finder sted på tilgrænsende velfærdsområder, som dagtilbud, sundhedspleje og det specialiserede børn- og ungeområde. Arbejdet med overgangen fra dagtilbud og folkeskole samt samarbejde og koordinering med sociale indsatser, jf. serviceloven berøres, men er ikke undersøgelsens primære fokus.
- Arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i private skoler og frie grundskoler samt samarbejdet mellem disse skoler og specialskoler belyses ikke i evalueringen.
- Endvidere er overgangen mellem folkeskole og ungdomsuddannelse ikke et særskilt fokusområde.
- Endelig skal det nævnes, at der ikke inden for denne undersøgelses rammer har været mulighed for at belyse de faglige, læringsmæssige og sociale konsekvenser som kan opstå, hvis elever ikke inkluderes i de almene læringsmiljøer.

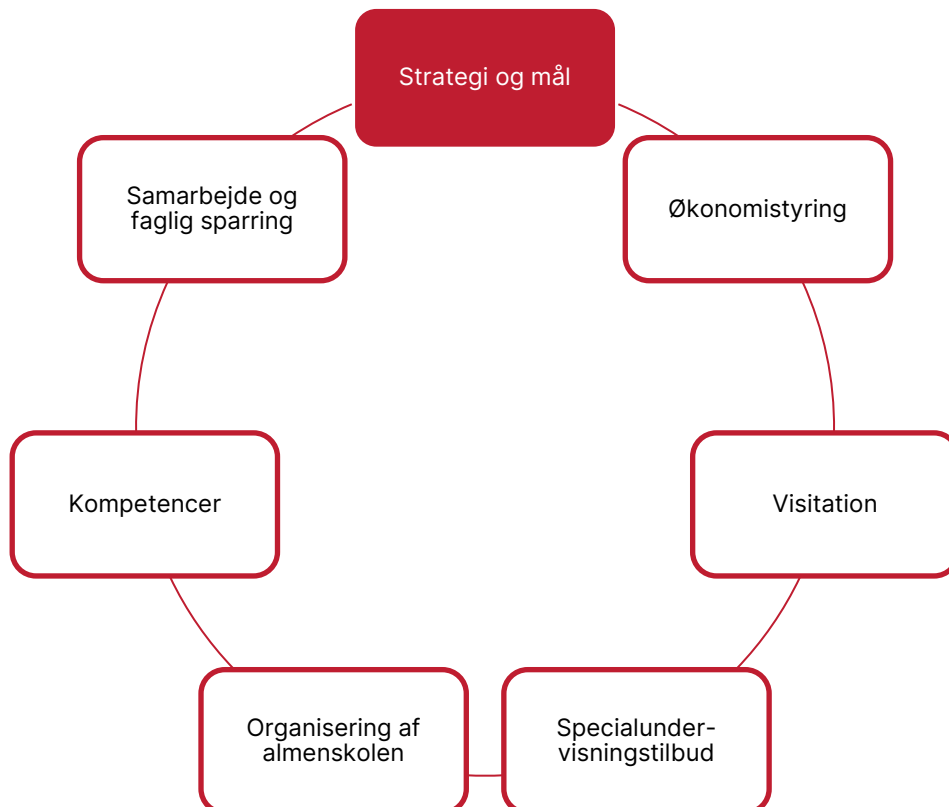
---

<sup>2</sup> Det skal bemærkes, at vi med denne afgrænsning af begrebet mellemformer som kombinationer af special- og almenundervisning definerer begrebet snævrere end Børne- og Undervisningsministeriets vejledning om mellemformer. Vejledningen om mellemformer omhandler eksempelvis bl.a. undervisningsdifferentiering og tolærerordninger med pædagogisk personale med almenpædagogiske kompetencer (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021c).

## 2 Strategi og mål

Det kommunale arbejde med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand kan i større eller mindre omfang have afsæt i en politisk formuleret formel strategi. Strategiens konkrete indhold vil da afspejle lokale politiske, værdimæssige, faglige og styringsmæssige afvejsninger og prioriteringer.

**Figur 2.1** Strategi og mål



Kilde: VIVE.

Dette kapitel belyser:

- Kommuner og skolers strategier og retning for inkluderende læringsmiljøer (afsnit 2.1)
- Værdier og indhold i retningen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (afsnit 2.2)
- Mål og opfølgning på den kommunale retning og strategi (afsnit 2.3)
- Forankring af den kommunale strategi og retning, herunder opbakning til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (afsnit 2.4).

## Boks 2.1 Hovedfund, strategi og mål

### Strategi og retning

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fremhævede kommunernes strategiarbejde som afgørende for inklusionsbestræbelsernes succes (MBUL, 2016). Der er fokus herpå i kommunerne. Dog ses en varierende grad af inddragelse af skolebestyrelserne samt variation i vurderingen af skoleledernes rammesætning, hvilket indikerer, at der på nogle skoler kunne være et potentiale forbundet med en yderligere og/eller tydeligere ledelsesmæssig rammesætning.

- Skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i de udvalgte kommuner er overordnet enige om, at kommunerne har sat retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Analyser af interviewmaterialet indikerer en høj grad af politisk enighed, hvad angår børnesyn og generelle mål og principper omkring inklusion. Politiske uenigheder angår særligt prioritering af ressourcer og indsatser.
- Skolebestyrelserne inddrages i varierende grad i fastlæggelsen af skolens principper for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Enkelte skoler har ikke inddraget bestyrelsen i arbejdet.
- En væsentlig andel af skolelederne vurderer, at de rammesætter det pædagogiske personales arbejde med elevernes udvikling og trivsel. Færre klasse-/kontaktlærere deler denne vurdering, og nogle af lærerne vurderer, at skolernes ledelse kun i mindre grad eller slet ikke rammesætter arbejdet med at tilrettelægge en undervisning, som sikrer elevernes faglige trivsel, sociale trivsel, faglige udvikling og sociale udvikling.

### Værdier og indhold i retningen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fremhævede, at det er væsentligt, at begrebet inklusion/inkluderende læringsmiljøer forstås bredt, så de refererer til skolens praksis i forhold til alle elever og deres diversitet (MBUL, 2016). Dette perspektiv genfindes delvist i den kvalitative del af undersøgelsen og afspejles i de kommunale strategier i de fire kommuner, hvor der er gennemført interview.

- Det generelle billede er, at der i kommunerne tages afsæt i en forståelse af inklusion som et kollektivt anliggende, der betoner det sociale og læringsmæssige miljø, som alle børn befinder sig i inden for skolens rammer. Der identificeres imidlertid også en forståelse af inklusion, som i højere grad tager afsæt i og italesætter enkeltbørn med udfordringer. De to forståelser ser ikke ud til at udelukke hinanden, men forekommer snarere side om side.
- En række særlige indsatsområder går igen i de kommunale strategier i de fire kommuner, hvor der er gennemført interview. Disse indsatsområder angår:
  - Målsætninger for en øget anvendelse af specialpædagogiske kompetencer og adgang til sparring for lærere og pædagoger i almenskolerne
  - Styrket forebyggende indsats og tidlig opsporing både mellem dagtilbud og skole, og mellem skoleområdet og familieområdet
  - Udvikling og organisering af specialundervisningsområdet, herunder udvikling af fleksible indsatser så tæt på almenskolen som muligt.

### Mål og opfølgning

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet konkluderede, at der i folkeskolen ikke i tilstrækkelig grad bliver fulgt op på og evalueret på iværksatte indsatser, samt at der ikke er en tilstrækkelig systematik i, hvordan der bliver fulgt op på alle elevers udvikling gennem brug af data, eksempelvis observationer og tilbagevendende samtaler (MBUL, 2016). Undersøgelsen viser, at det er udbredt, at kommunerne har en vedtaget strategi. Nogle kommuner opstille succeskriterier for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand, mens der identificeres en udbredt brug af data i forbindelse med opfølgning på indsatser.

## Boks 2.1 Hovedfund, strategi og mål

- Mens hovedparten af kommunerne har en vedtaget strategi på området, er det ikke helt så udbredt, at der er opstillet egentlige succeskriterier for arbejdet eller kvantitative målsætninger for arbejdet.
- Anvendelse af data til at følge generelle mønstre på almenundervisnings- og specialundervisningsområdet er imidlertid udbredt blandt kommunerne.
- PPR er i højere grad involveret i opfølgning på progressionen for elever i specialskoler end for elever i almenskoler. PPR anvender hyppigst samtaler og strukturerede observationer som led i opfølgningen på igangværende indsatser.
- Der identificeres en udbredt brug af data i dialogen mellem ledere og medarbejdere.

### Forankring af den kommunale strategi og retning

Aktørgrupperne i og omkring skolerne har forskellige vurderinger af, i hvilken grad den kommunale retning og strategi er forankret, og af, om der i kommunen er en kultur, der understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.

- Overordnet set er der på leder- og medarbejderniveauer en relativ stor opbakning til den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.
- Mellem ca. halvdelen og ca. en fjerdedel af de centrale kommunale aktører vurderer, at den kommunale retning og strategi er styrende for det daglige arbejde, og at der i kommunen er en kultur, der understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Skolechefer og skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer i højere grad end PPR-ledere, at dette er tilfældet.

Disse fund indikerer, at nogle kommuner og skoler fortsat kunne have udbytte af at arbejde med at sikre en fælles forståelse af, hvordan den strategiske retning skal omsættes i praksis.

## 2.1 Strategi og retning

Ekspertgruppen bag Inklusionseftersynet fremhævede kommunernes strategiarbejde som afgørende for inklusionsbestræbelsernes succes, herunder at kommunen formår at lægge en klar og sammenhængende strategi og retning for området, som på en gennemskuelig måde understøttes både økonomisk, organisatorisk og i forhold til faglig støtte (MBUL, 2016). I dette afsnit belyser vi kommuner og skolers arbejde med at sætte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer:

- Strategi og retning på kommunalt niveau (afsnit 2.1.1)
- Strategi og retning på skoleniveau (afsnit 2.1.2).

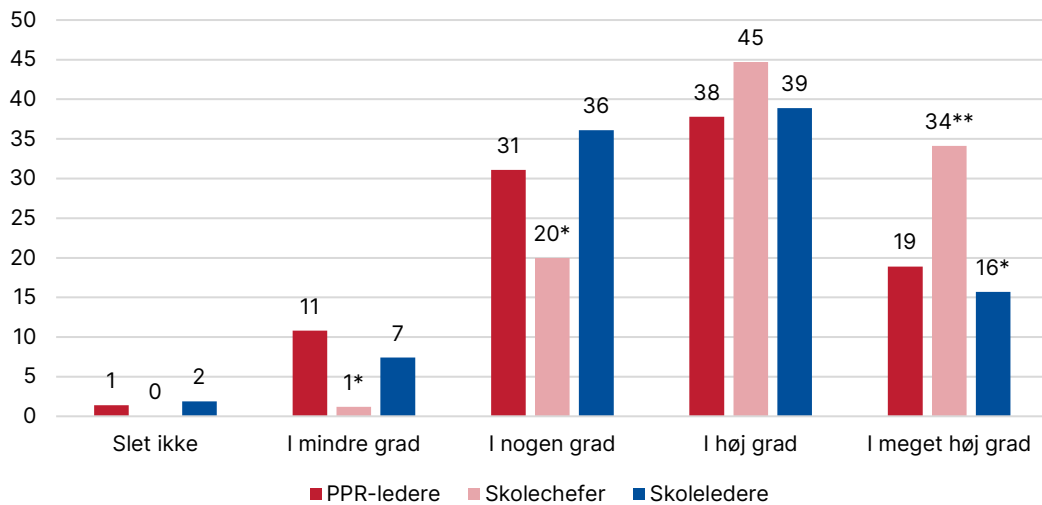
### 2.1.1 Strategi og retning på kommunalt niveau

Skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer overordnet set, at kommunerne har sat retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, jf. Figur 2.6. 79 pct. af skolecheferne, 57 pct. af PPR-lederne og 55 pct. af skolelederne vurderer, at det i høj eller meget høj grad er tilfældet. Cirka hver tiende PPR-leder (12 pct.) og skoleleder (9 pct.) oplever imidlertid, at det i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.



**Figur 2.2** PPR-lederes, skolechefers og skolelederes vurderinger af, i hvilken grad der på kommunalt niveau er sat retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i kommunen



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der på kommunalt niveau er sat retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i kommunen? Der kan fx sættes retning i form af en politisk vedtaget strategi for inkluderende læringsmiljøer eller rammer og mål fastsat af skoleforvaltningen".

PPR-ledere: N = 74, Skolechefer: N = 85, Skoleledere: N = 108.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem respondentgruppernes besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere, skolechefer og skoleledere.

Flere interviewpersoner peger på vigtigheden af, at den kommunale retning og strategi afstemmes både på politisk-, forvaltnings- og skoleniveau. På det politiske niveau fremhæver flere informanter, at politisk opbakning til strategien er vigtigt for at sikre en fælles overordnet og entydig retning. Eksempelvis forklarer en skolechef:

*Noget af det, man starter med, det er, at politikerne, de skal sige ja til det. Det er dem, der får støjen fra forældrene, og fagforeningerne, hvis ikke det er i orden, så de skal være klædt rigtig godt på til at sige: "Det er den her vej, vi går". Og de skal tro på det og sige ja og stå fast ... Det er det vigtigste udgangspunkt. (Skolechef, Kommune 4, december 2020, s. 5)*

De interviewede udvalgsformænd vurderer generelt, at der i deres kommune er relativ politisk enighed om den overordnede strategiske retning for skoleområdet. De politiske uenigheder melder sig imidlertid, når den overordnede strategi og målsætninger skal konkretiseres og udmøntes i en konkret prioritering af ressourcer og indsatser, herunder særligt mellem kommunernes specialundervisningskapacitet og almenskole. Det gælder fx spørgsmålet om tilrettelæggelsen og størrelsen af viften af støtteindsatser centralt samt graden af specialisering i forhold til bestemte målgrupper (fx elever med specifikke funktionsnedsættelser eller diagnoser) versus etablering af centre med mere blandede målgrupper. Derudover giver en skoleleder et eksempel på, at politikere kan "glemme" strategien, når det drejer sig om enkeltsager.

Særligt i kommuner med en mere decentral beslutningsstruktur (jf. kapitel 3 og 4) kan der være behov for at sikre en fælles retning på skolerne. Kommune 2 har håndteret den

potentielle udfordring ved at etablere et fast forum for samarbejde mellem skoleforvaltning (herunder PPR) og skolelederne:

*... i [kommune 2], der er skolelederne meget tæt på forvaltningen, altså på den måde, at [...] skoleledergruppen [...] er meget tæt på forvaltningens arbejde og udgør, ligesom, faktisk en enhed med ledelsen der. (Leder for Inklusion og specialpædagogisk støtte, Kommune 2, december 2020, s. 2)*

Samarbejdet spiller en nøglerolle i konkretisering af kommunens strategi, og deltagerne analyserer i fællesskab kapacitet og ressourcer på de enkelte skoler, sparrer om problemstillinger og udvikler en indsatsplan for specialpædagogiske indsatser til elever med støttebehov. Den kommunale souschef understreger, at samarbejdet har stor betydning i forhold til at skabe en fælles forståelse af strategi, prioritering og opgaver:

*... de er hele tiden vores sparringsgruppe, (...) fordi det her skal foregå på skolerne, så hvis det kun er dem på Rådhuset, der sidder og tænker, så bliver det ikke til så meget. (Souschef i skoleafdelingen, Kommune 2, december 2020, s. 6)*

Hun understreger desuden, at skoleledernes deltagelse i arbejdet er vigtig for at kunne tage lokale hensyn til den enkelte skole, herunder elevgruppens sammensætning, kompetencer på skolen, lokal organisering af medarbejderteams m.m.

### 2.1.2 Strategi og retning på skoleniveau

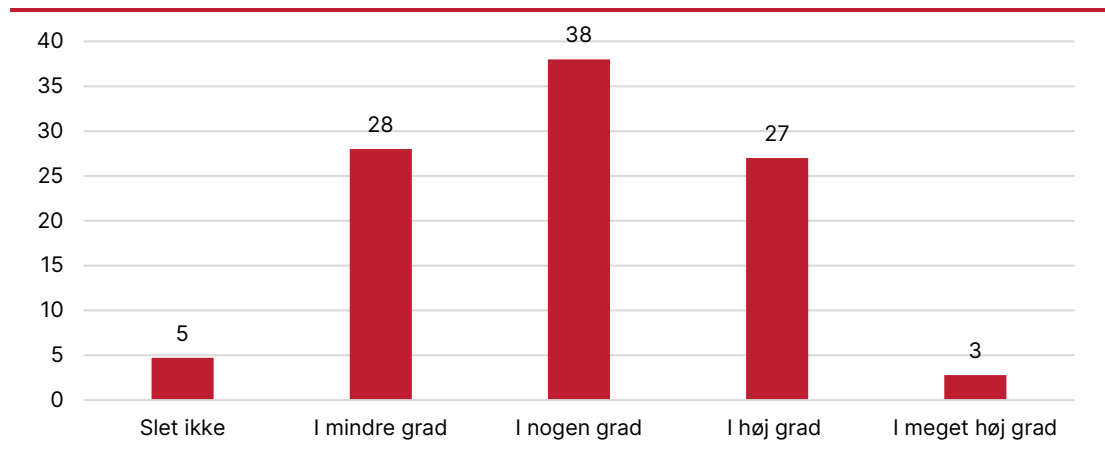
På skoleniveau er det skoleleder og skolebestyrelse, som har det formelle ansvar for at konkretisere og fortolke den overordnede kommunale strategi samt at prioritere de midler, som skolerne har ansvar for. Skoleleder og skolebestyrelsens arbejde med at understøtte inkluderende læringsmiljøer har i varierende omfang været formaliseret i skriftlige mål, principper eller planer. Nedenfor skitseres, hvordan skolebestyrelse og skoleledere er involverede i arbejdet.

#### **Skolebestyrelsens rolle og involvering**

Skolebestyrelserne skal ifølge Folkeskoleloven bidrage til at udarbejde principper for de inkluderende læringsmiljøer og skolens arbejde med fællesskaber (LBK nr. 1887 af 01/10/2021). Principperne skal ideelt sætte retning for skolernes arbejde. Ekspertgruppen bag Inklusionseftersynet påpegede netop, at det er vigtigt, at skolebestyrelsen tager fat i at udarbejde principper for skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer. (MBUL, 2016)

Skolelederne i spørgeskemaundersøgelsen vurderer imidlertid i varierende grad, at skolebestyrelsen er involveret i fastlæggelse af skolens principper for inkluderende læringsmiljøer (jf. Figur 2.3). Cirka en tredjedel (30 pct.) angiver, at skolens bestyrelse i høj eller meget høj grad har været involveret, ca. en tredjedel (37 pct.) vurderer, at det i nogen grad er tilfældet, mens 28 pct. angiver, at det i mindre grad eller slet ikke har været tilfældet.

**Figur 2.3** Skolelederes vurdering af skolebestyrelsens involvering i fastlæggelsen af principper for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad har skolens bestyrelse været involveret i fastlæggelse af skolens principper for, hvordan I arbejder med inkluderende læringsmiljøer?".

Skoleledere: N = 102.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere.

Tilsvarende variation finder vi i interview med skolebestyrelsesformænd. En skolebestyrelsesformand vurderer, at bestyrelsen diskuterer principper, men at dens reelle indflydelse er begrænset. Hun vurderer i forhold til konkrete sager, at det reelt er skolelederen der "... størstedelen af tiden dikterer, hvordan der skal handles" (ibid.). Desuden oplever hun begrænset involvering eller høring i forhold til det politiske udvalg:

*Normalt er vi inviteret til dialogmøde med forvaltningen to gange om året med skolebestyrelsen. Det bliver tit overfladisk, fordi vi er 70 mennesker, som diskuterer i 2 timer. (Skolebestyrelsesformand, Skole A, Kommune 1, december 2020, s. 3)*

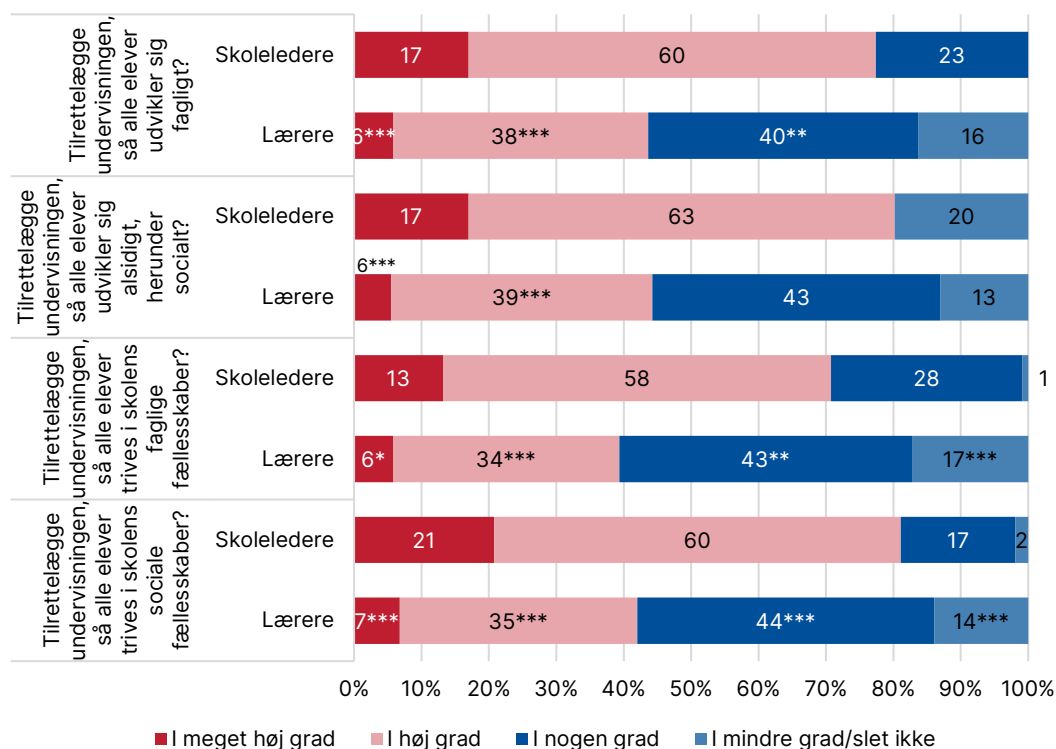
Omvendt giver en skolebestyrelsesrepræsentant i Kommune 3 udtryk for, at bestyrelsen er meget involveret i fx udarbejdelsen af høringssvar til forvaltning og politisk udvalg samt i udarbejdelsen af en kommunal strategi for skoleområdet (Skolebestyrelsesformand, Skole F, Kommune 3, januar 2021, s. 1).

### Skoleledelsens rolle

Skolelederne spiller en central rolle i forhold til at sætte retning for skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fremhævede i den sammenhæng, at der nogle steder mangler tilstrækkelig ledelsesmæssig rammesætning af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, tæt dialog med skolens pædagogiske personale og prioritering af indsatsen (MBUL, 2016).

Figur 2.4 viser, at hovedparten af skoleledere (71-89 pct.) vurderer, at de i høj eller meget høj grad rammesætter det pædagogiske personales arbejde i forhold til arbejde med at tilrettelægge en undervisning, der sikrer alle elevers faglige trivsel, sociale trivsel, faglige udvikling og sociale udvikling.

**Figur 2.4** Skolelederes og læreres vurderinger af ledelsens rammesætning af det pædagogiske personales arbejde



Anm.: Spg: "I hvilken grad rammesætter skolens ledelse det pædagogiske personales arbejde med at sikre, at: ...". Skoleledere: N = 106, lærere N = 324-325.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem skolelederes og læreres besvarelser: \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001. Vi har endvidere undersøgt, om der er statistiske signifikante systematiske forskelle i forhold til skoleledernes og lærernes vurdering af skoleledernes rammesætning af det pædagogiske personales arbejde i kommuner med henholdsvis centralt eller helt eller delvist decentralt betalingsansvar. Vi finder ikke signifikante forskelle for så vidt angår lærernes besvarelser, og for skolelederne kun signifikant forskel for en enkelt svarkategori. Der er signifikant forskel på andelen af skoleledere, der angiver, at skolens ledelse i nogen grad rammesætter det pædagogiske personales arbejde med at sikre, at alle elever udvikler sig fagligt. Lidt flere skoleledere fra skoler med helt eller delvist centralt betalingsansvar angiver således i nogen grad at rammesætte arbejdet med at sikre, at alle elever udvikler sig fagligt, end det er tilfældet for skoleledere fra skoler med centralt betalingsansvar.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

En lavere andel af klasse-/kontaktlærere (40-45 pct.) vurderer imidlertid, at det er tilfældet, og hovedparten af forskellene mellem skoleledere og læreres vurdering på de fire områder er statistisk signifikante. Det skal samtidig bemærkes, at der inden for alle fire kategorier er mellem 13-17 pct. af lærerne, der vurderer, at skolernes ledelse kun i mindre grad eller slet ikke rammesætter det pædagogiske personales arbejde med at tilrettelægge en undervisning, som sikrer elevernes faglige og sociale trivsel og udvikling. En mulig fortolkning af disse fund er, at medarbejderne står med nogle udfordringer i hverdagen i forhold til at sikre alle elevers trivsel og udvikling, som de ikke i tilstrækkelig grad har en oplevelse af, at skoleledelsen er i stand til at adressere i rammesætningen af opgaverne – fx i form af tildeling af tolærer-/pædagogtimer eller holddelingstimer. Undersøgelsens kvalitative materiale indeholder imidlertid ikke data herom.

Det fremgår af interviewene, at skoleledernes rammesætning bl.a. indebærer en række valg i forbindelse med udmøntning af skolens midler og disponering af det pædagogiske

personales ressourcer til undervisning, trivselsindsatser og støtte til bestemte elever eller klassetrin. En skoleleder forklarer endvidere, at det kan handle om kommunikation af faglige forventninger, fx hvilke opgaver den enkelte medarbejder forventes at løse og hvordan, herunder kommunikation af krav og forventninger til, hvad der kan lade sig gøre i forhold til at imødekomme særlige undervisningsmæssige behov (Skoleleder, Kommune 4, november 2020).

Der er tale om en afvejning af forskellige hensyn. En skoleleder forklarer således, at når alle timer er fordelt på skoleåret, er et mindre antal årsværk tilbage, som kan anvendes til forskellige former for støtte til enkelte børn, mindre eller større grupper, klasser eller hele årgange. Disse årsværk kan anvendes på fx inklusionsvejledere, vikartimer eller ekstratimer med lærere eller pædagoger i form af et antal timer, hvor der er to fagprofessionelle til stede. Skolelederen forklarer, hvordan hun over de seneste par år har ændret strategi for fordelingen af disse ressourcer – fra en primært individfokuseret tilgang til at have en højere grad af fokus på at understøtte inkluderende læringsmiljøer for alle elever:

*Vi er gået lidt væk fra det med at hive elever ud til støtteundervisning (...)... at der ligger en automatikhandling i det. Når elever ikke har den udvikling, vi kunne ønske os, så vil vi gerne som udgangspunkt prøve noget andet. Og det andet handler om at få skabt den almenundervisning, som også giver mulighed for de her elever til at være koblet til et fællesskab. Til at kunne deltage og bidrage og ... mestre. Altså, hvordan skal en almenundervisning se ud for alle klassens elever, for at alle klassens elever skal kunne have et fagligt udbytte og kunne, også, gå hjem efter en endt skoledag og sige: "Jeg har fandeme gjort det godt!". Og svaret for mange elever findes ikke ved at hive dem ud på støttehold. Det er vores ret enkle konklusion. (Skoleleder, Skole S, Kommune 2, s. 3)*

En meget konkret form for afvejning af hensyn findes i skoleledernes rolle i visitationsprocesserne – enten i form af at forberede indstillinger til et kommunalt visitationsudvalg eller i form af at spille en hovedrolle i selve beslutningerne i de kommuner, hvor visitationskompetencen er lagt ud på skolerne (se kapitel 4).

Den kommunale skolesouschef i Kommune 2, som selv er tidligere skoleleder, peger på, at de lovgivningsmæssige krav i forhold til dækning med linjefagsuddannede lærere, timetal i de enkelte fag mv. tilsammen kan binde en stor andel af skolernes ressourcer, og at dette kan udgøre en udfordring, da det kan medføre, at der ikke er den nødvendige fleksibilitet i forhold til at prioritere inkluderende læringsmiljøer:

*Jeg tænker simpelthen, at man er nødt til at bløde lidt op omkring de der krav omkring, hvad lærere skal kunne, altså de er, hvad hedder det, linjefagsuddannelser. Hvis vi gerne vil skabe sammenhængende dage for børn, så skal vi ikke bombe med krav om, at man også skal kunne være lærer i 4 forskellige ting, eller at børnene skal møde 10 forskellige lærere i løbet af en dag, fordi det kun er folk med én faglig baggrund, der kan. Altså, så skal vi have flere lærere, der kan være sammen med børn og lave gode læringsforløb sammen med børn. [...] ... det er noget af det, der binder os rigtig meget, det er denne der timestfordelingsplan, at man skal leve op til den, det gør det rigtig svært at*

*lave sammenhængende dage.* (Skolesouschef, Kommune 2, december 2020, s. 11).

Udsagnet kan ses i lyset af, at det med folkeskolereformen er besluttet, at lærere skal have undervisningskompetence i de fag, de underviser i (tidligere "linjefagskompetence").<sup>4</sup> Tidligere undersøgelser viser da også, at mængden af nationale og kommunale krav og projekter kan være en udfordring for skoleledernes muligheder for at prioritere på skolerne (Bjørnholt et al., 2019).

## 2.2 Værdier og indhold i retningen for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer

Den kommunale retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer kan både komme til udtryk på et generelt niveau i forhold til grundlæggende værdier og forståelser af inklusion, men også afspejles i konkrete strategier for området. I dette afsnit belyses indholdet af de overordnede værdier og af konkrete strategier i kommunerne:

- Overordnet inklusionsforståelse, børnesyn og værdimæssigt afsæt (afsnit 2.2.1)
- Konkrete strategiske indsatsområder (afsnit 2.2.2).

### 2.2.1 Overordnet inklusionsforståelse, børnesyn og værdimæssigt afsæt

Der findes i de fire case-kommuner to lettere divergerende forståelser af inklusion. I den ene forståelse italesættes et fokus på *enkeltbørn med udfordringer*, såsom fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, diagnoser og særlige behov. Her handler den kommunale strategi især om at afveje disse elevers særlige behov imod øvrige elevers behov. For eksempel karakteriserer en udvalgsformand kommunens grundlæggende værdimæssige pejlemærke i forhold til inklusion som "*... at gøre det bedst muligt for de børn og unge, der har det svært, og så må omkostningerne være, hvad de er*" (Udvalgsformand, Kommune 1, november 2020, s. 2). I den anden forståelse er fokus *læringsmiljøerne for alle elever* det centrale. Det vil sige, at inklusion ikke handler om enkeltelever med udfordringer, men om tilpasningen af læringsmiljøet i skolen, så alle elever kan deltage i de sociale og læringsmæssige fællesskaber.

Interviewpersonerne giver imidlertid ikke alene udtryk for den ene af de to forståelser – snarere taler de om begge perspektiver på forskellige tidspunkter, og perspektiverne eksisterer side om side.<sup>5</sup> Det er fx gennemgående, at både skoleledere og skolemedarbejdere betoner det vedvarende fokus på at arbejde med hele klasser, herunder de pædagogiske og didaktiske udfordringer i forhold til at ramme den rigtige balance mellem nogle få elever eller enkeltelever med omfattende støttebehov og de øvrige elever i en

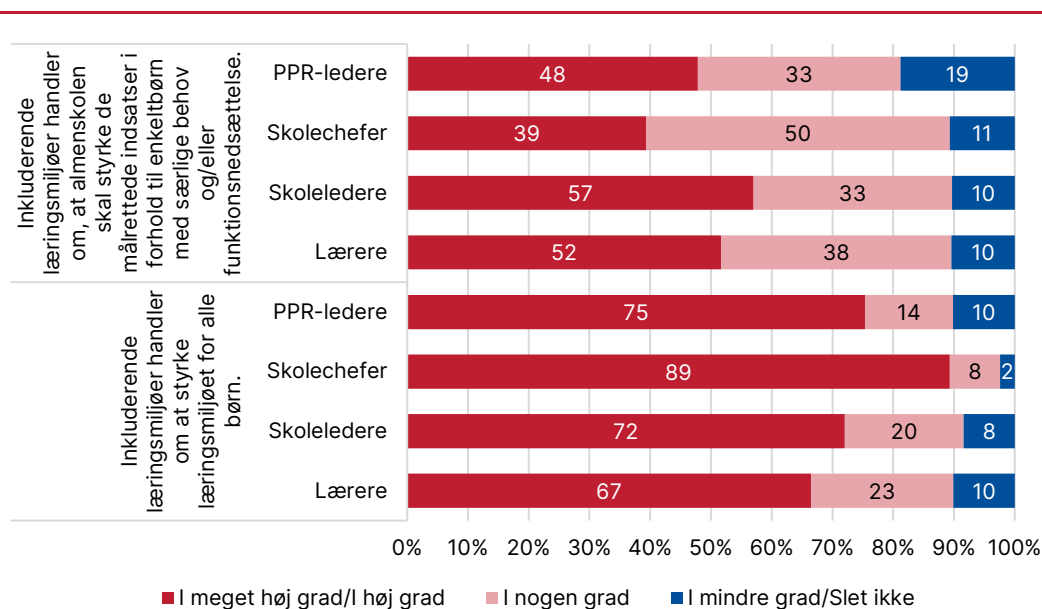
<sup>4</sup> Det fremgår af folkeskolelovens § 40 stk. 7. "Kommunalbestyrelsen skal sikre, at lærerne i kommunens skolevæsen har undervisningskompetence fra læreruddannelsen eller tilsvarende faglig kompetence i de fag, som de underviser i (kompetencedækning). Kommunalbestyrelsen kan i helt særlige tilfælde med godkendelse af undervisningsministeren beslutte at fravige kravet om undervisningskompetence i 1. pkt.

<sup>5</sup> Dette fund har paralleller til de akser vedrørende inklusionsforståelser, der præsenteres i Hansen et al. (2020). Hansen et al. belyser arbejdet med to akser i inklusionsforståelser: En horisontal akse, hvor inklusion forstås som et spektrum mellem fokus på individ og kollektiv, samt en vertikal akse, der repræsenterer to forskellige inklusionsforståelser, henholdsvis en smal forståelse og en kontekstuel (Hansen et al., 2020).

klasse. Flere skoleledere nævner ligeledes, at skismaet mellem et individfokus og et kollektivt fokus ofte kommer i spil i drøftelser med forældre om elever med særlige behov. Her ønsker skolerne typisk i højere grad end forældre i almenskolen at arbejde med miljøet i hele klassen frem for en individualiseret støtte primært målrettet den enkelte elev (Skoleleder, Skole S, Kommune 2, s. 4).

Det kollektive orienterede inklusionsbegreb i relation til "at styrke læringsmiljøet for alle børn" er mest udbredt blandt de klasse-/kontaktlærere, skoleledere, skolechefer og PPR-ledere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelserne, jf. Figur 2.5. Det er særligt skolecheferne, der i høj eller meget høj grad vurderer, at det kollektive perspektiv karakteriserer kommunens arbejde med inkluderende læringsmiljøer (89 pct.).<sup>6</sup>

**Figur 2.5** Centrale kommunale aktørers vurdering af, i hvilken grad følgende udsagn karakteriserer det syn på inkluderende læringsmiljøer, der ligger til grund for kommunens arbejde på skoleområdet



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at følgende udsagn karakteriserer det syn på inkluderende læringsmiljøer, der ligger til grund for kommunens arbejde på området?"

PPR-ledere: N = 69, Skolechefer: N = 84, Skoleledere: N = 107, Lærere: N = 317-325.

Kilde: VIVES spørgeskema til alle kommunale PPR-ledere, alle kommunale skolechefer samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere i 11 kommuner.

## 2.2.2 Konkrete strategiske indsatsområder

De kommunale værdier og forståelser afspejler sig helt eller delvist i konkrete indsatsområder i det kommunale strategiske arbejde. På tværs af de fire case-kommuner spiller særligt følgende tre områder en fremtrædende rolle i kommunernes strategiske arbejde:

1. Anvendelse af specialpædagogiske kompetencer og det pædagogiske personales adgang til faglig sparring
2. Forebyggende indsats, tidlig opsporing og tværgående indsatser
3. Organisering af specialundervisningsområdet.

<sup>6</sup> Bemærk, at undersøgelserne blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelserne blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

### **Anvendelse af specialpædagogiske kompetencer og adgang til faglig sparring**

Der er i kommunerne et strategisk fokus på at bringe specialpædagogiske kompetencer i spil i forhold til at skabe et inkluderende læringsmiljø i almenkolen. Det udmønter sig fx i, at skolerne rekrutterer medarbejdere med specialpædagogiske erfaringer fra fx specialskole eller specialklasse. Disse medarbejdere indgår enten på lige fod med de øvrige lærere og pædagoger i skolens teams eller bliver ansat i særlige funktioner på skolerne, som fx inklusionsvejleder eller inklusionsmedarbejder. Desuden er der fokus på at understøtte mulighederne for, at medarbejderne i almenkolen kan modtage faglig sparring fra medarbejdere på specialskole eller specialklasse eller fra PPR-medarbejdere og vejledere fra Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU).

Som en del af det strategiske arbejde med at bringe specialpædagogiske kompetencer i spil i forhold til at skabe et inkluderende læringsmiljø kortlægger en af kommunerne, hvilke specialpædagogiske kompetencer der allerede findes på almen- og specialskoler med henblik på bedre koordinering af indsatser og brug af kompetencer på tværs af skoler. Kortlægningen anvendes som afsæt for den videre udvikling af strategien i forhold til, hvilke personalemæssige og organisatoriske ressourcer der skal til for at understøtte almenskoleområdet. En skolechef fortæller om rationale:

*... det er simpelthen at bringe de der kompetencer noget mere i spil, sådan at vi – altså, vi i virkeligheden kan rumme nogle flere af dem [dvs. elever med særlige behov] – altså, se tegnene på, hvornår er det, der er noget, der er på vej til at gå galt, og så gribe ind derude i almenklassen lidt tidligere. (Skolechef, Kommune 1, december 2020, s. 3)*

Hun fortæller videre, at man i Kommune 1 i første omgang søgte at understøtte tilstedeværelsen af specialpædagogiske kompetencer ved at organisere sparring på tværs af almenskoler og specialskoler. Dette lykkedes i mindre grad, hvorfor man nu i højere grad søger at indfri målet ved at øge de konsultative kræfter i PPR:

*... det er noget, som vi har haft et ret stort fokus på (...), og det var også noget, som vi fik politisk opbakning til i budgettet ved at få en forholdsvis stor bevilling til (...) at ansætte, altså, flere medarbejdere i PPR for at kunne understøtte de ting, som vi gerne vil gøre her. (Skolechef, Kommune 1, december 2020, s. 2)*

### **Forebyggende indsats, tidlig opsporing og tværgående indsatser**

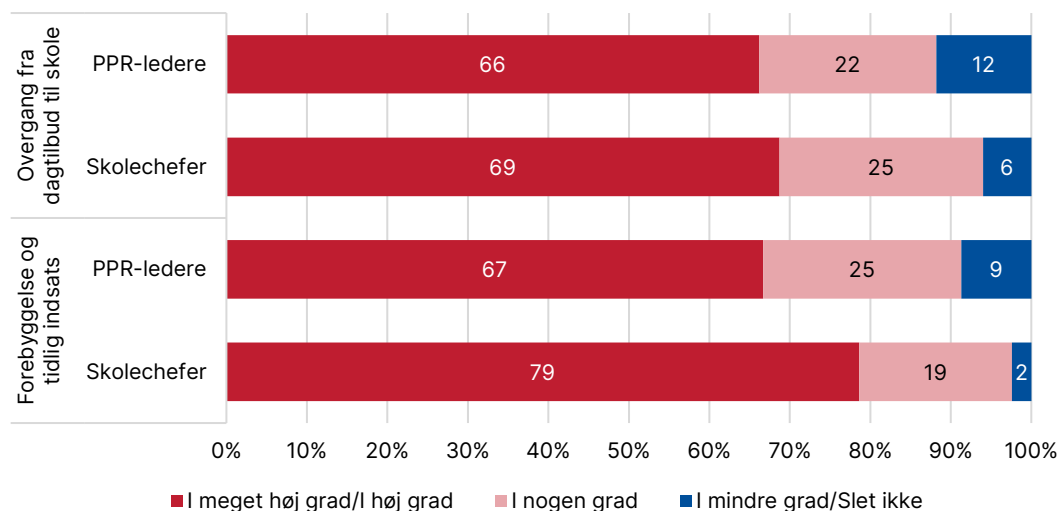
Et andet særligt indsatsområde er tidlige forebyggende indsatser, herunder sætligt i overgangen fra dagtilbud til skole. Skolechefen i Kommune 1 peger eksempelvis på, at kommunen søger at udvide inklusionsdagsordenen fra skoleområdet til dagtilbudsområdet. Forhåbningen er bl.a., at man dermed kan udnytte, at daginstitutionerne tidligt har indblik i, hvilke børn der har behov for støtte, samtidig med at man kan søge at undgå, at støtten pr. automatik gives som individuel støtte til det enkelte barn (Skolechef, Kommune 1, december 2020, s. 7). De interviewede chefer fremhæver generelt en opmærksomhed på dagtilbudsområdets betydning *også* for muligheden for at skabe inkluderende læringsmiljøer i skolerne (Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 2; Skole-souschef, Kommune 2, december 2020, s. 4).



De fire kommuner bestræber sig desuden på at skabe mere samarbejde mellem skoleområdet og det specialiserede børne- og familieområde. Der foregår således et samarbejde med det specialiserede børne- og familieområde både på de enkelte skoler og på forvaltningsniveau. På forvaltningsniveau kan såkaldte "forebyggende" eller "tidlig-indsats"-teams på tværs af skole- og familieafdeling indgå som en del af strategien. Formålet er at sikre en mere direkte kobling mellem skoleindsatser og indsatser fra det specialiserede børne- og familieområde. En form for samarbejde er tidlig-indsats-møder på skolerne med deltagelse af medarbejdere fra det specialiserede børne- og familieområdet. En anden form er prioritering af midler til tilstedeværelse af socialfaglige medarbejdere på skolerne, fx i form skolesocialrådgivere, som bidrager til at sikre, at specialpædagogiske indsatser koordineres med socialfaglige elementer, hvor dette er relevant. En tredje form er etablering af fælles visitationsudvalg, hvor der både er deltagere fra skoleafdelingen og børne- og familieafdelingen. Flere af de interviewede peger på vigtigheden af en daglig kontakt på tværs, både på kommunalt niveau og på skoleniveau, for at lykkes med at 'åbne søjlerne' og finde de rigtige løsninger for børn med komplekse og sammensatte udfordringer (Skolechef, Kommune 4, december 2020). Se også afsnit 8.4, hvor samarbejde mellem alment skoler og bl.a. socialforvaltning behandles.

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet pegede med afsæt i bl.a. interview på, at der er behov for, at skolerne tager udfordringer med overgange alvorligt (MBUL, 2016). Med afsæt heri er PPR-lederes og skolechefers vurdering af, i hvilken grad den kommunalt fastsatte retning adresserer forebyggelse og tidlig indsats, henholdsvis overgang fra dagtilbud til skole, belyst. Vurderingerne peger i retning af, at der også bredt i kommunerne er et fokus på tidlig indsats, forebyggelse og overgang fra dagtilbud til skole. Det fremgår således af Figur 2.6, at hovedparten af PPR-lederne og skolecheferne vurderer, at den kommunalt fastsatte retning i høj eller meget høj grad understøtter overgang fra dagtilbud til skole (henholdsvis 66 pct. af PPR-lederne og 69 pct. af skolecheferne) samt forebyggelse og tidlig indsats (henholdsvis 67 pct. af PPR-lederne og 79 pct. af skolecheferne). En mindre andel vurderer dog, at det i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

**Figur 2.6** PPR-lederes og skolechefers vurdering af, i hvilken grad den kommunalt fastsatte retning adresserer forebyggelse og tidlig indsats, henholdsvis overgang fra dagtilbud til skole



Anm.: Spg.: "I hvilken grad adresserer den kommunalt fastsatte retning ...".

PPR-ledere: N = 68-69, Skolechefer: N = 83-84.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem PPR-lederes og skolechefers besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Der er ikke statistisk signifikante forskelle mellem PPR-lederne og skolechefernes vurderinger.

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere og skolechefer.

### Organisering af specialundervisningsområdet og samarbejde mellem almen- og specialskoler

Et tredje centralt fokusområde i de kommunale strategier er udvikling og organisering af specialundervisningsområdet med henblik på at mindske brugen af segregerede specialundervisningstilbud og i stedet udvikle fleksible indsatser så tæt på almenskolen som muligt.

PPR-lederen i Kommune 2 beskriver eksempelvis, at man i kommunen har etableret et tilbud til børn og unge i 13-14-årsalderen med angst, depression eller ASF, og at dette tilbud er placeret på og integreret på almenskolerne. Et andet eksempel er en gruppeordning målrettet børn med generelle indlæringsvanskeligheder i Kommune 2, hvor man har ansat ekstra personale med kompetencer og erfaring i at arbejde med elever med specifikke indlæringsvanskeligheder. Herigennem bestræber man sig på at kunne udvide gruppeordningens målgruppe, således at også denne gruppes fortsatte skolegang i almenskolen understøttes (PPR-leder, Kommune 2, december 2020). Se også afsnit 5.4, hvor samarbejde mellem almenskoler og specialskoler behandles.

## 2.3 Mål og opfølgning

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet konkluderede, at der i folkeskolen ikke i tilstrækkelig grad blev fulgt op og evalueret på iværksatte indsatser, samt at der ikke er en tilstrækkelig systematik i, hvordan der bliver fulgt op på alle elevers udvikling gennem brug af data, eksempelvis observationer og tilbagevendende samtaler (MBUL, 2016). I

dette afsnit belyser vi, hvorvidt der er mål og succeskriterier for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, om der anvendes data i den ledelsesmæssige opfølgning, på skoleniveau samt i samarbejdet med PPR:

- Mål og succeskriterier (afsnit 2.3.1)
- Anvendelse af data som ledelsesinformation (afsnit 2.3.2)
- Anvendelse af data i forbindelse med tilrettelæggelse af indsatser på individniveau (afsnit 2.3.3)
- Dataopfølgning på skoleniveau (afsnit (2.3.4)
- PPR's inddragelse i opfølgningen (afsnit 2.3.5).

### 2.3.1 Mål og succeskriterier

Kommunerne er lovmæssigt forpligtet til i kvalitetsrapporten at angive andelen af folkeskoleelever i kommunen, der undervises i den almene undervisning (§ 6 i BEK nr. 204 af 13/03/2020). Herudover er det kommunerne, der definerer antallet og karakteren af konkrete mål. Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet anbefalede, at der både i kommuner og på skoler sættes tydelige mål for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016). Formulering af konkrete mål kan da også bidrage til at synliggøre både kommunens prioriteringer og skolernes fokusområder (De Bruijn, 2007).

Flere undersøgelser peger på, at både kommuner og skole arbejder med målsætninger og succeskriterier for inkluderende læringsmiljøer. Hovedparten af skolechefer angav således i en undersøgelse fra 2016, at deres kommune har sat konkrete mål for skolernes specialpædagogiske indsatser (66 pct.), og for omstillingen til øget inklusion (75 pct.), mens godt halvdelen havde lagt en strategi for, hvordan den enkelte skole skal nå de konkrete mål (Epinion, 2016). I 2019 havde 87 pct. af kommunerne en politisk vedtaget strategi for inklusion, og knap 31 pct. har fortsat en kvantitativ målsætning for omfanget af inklusion (Index100, 2020).

Med henblik på at afdække, om der er opstillet andre former for succeskriterier end kvantitative målsætninger, har vi undersøgt, hvorvidt kommunerne har opstillet succeskriterier for arbejdet med inklusion. 56 pct. af skolecheferne angiver, at det er tilfældet, mens 36 pct. vurderer, at der ikke er opstillet succeskriterier for arbejdet med inklusion (ikke vist).

I de fire case-kommuner synes kvantitative mål for segregering at have betydning for kommunale drøftelser af målsætninger. Derudover anvendes sammenligninger med andre kommuner, både i forhold til segregeringsgrad og i forhold til kommunale udgifter pr. elev løbende i drøftelserne. Særligt i politiske drøftelser fylder niveauet for andelen af elever, der inkluderes i den almene undervisning. Nogle udvalgsformænd beskriver, at man har haft en periode med store forventninger til, hvor høj en andel af eleverne der kunne undervises i almenskolen, efterfulgt af en periode med behov for tilpasning – i nedadgående retning – af de politiske mål herom. En udvalgsformand udtrykker det således i relation til arbejdet med den tidligere '96-procents-målsætning':

*Vi gik all-in, men det slog fejl. Det skabte ikke god social trivsel at forsøge at holde så mange [i almenskolen] ... Vi gik stenhårdt efter at følge de nationalt*

*udstukne mål for det her. Men vi måtte erkende, at det ikke kunne holde, hverken økonomisk eller fagligt. Det kostede rigtig mange penge at sætte alt muligt i værk for at holde børnene i skolen. Vi kunne se, at der var børn, der var i dårlig trivsel, og vi kunne se, at der var dårlig trivsel blandt lærerne, sygefravær mv., og det betød så dårligere læring og trivsel hos mange børn. (Udvalgsformand, Kommune 1, november 2020, s. 1)*

I en anden kommune har flertallet i udvalget i hele perioden været enige om, at det nationale mål om at undervise 96 pct. af eleverne i almenskolen ikke var realistisk for deres kommune, og det har derfor ikke været styrende (Udvalgsformand, Kommune 3, december 2020, s. 1).

### 2.3.2 Anvendelse af data som ledelsesinformation

Anvendelsen af data kan være et vigtigt redskab i skolelederes og forvaltnings opfølgning og dialog (Behn, 2003; Moynihan, 2008). Skolecheferne har i spørgeskemaundersøgelsen angivet, hvorvidt kommunen systematisk anvender data til at følge de generelle mønstre på henholdsvis almenundervisningsområdet og specialundervisningsområdet i form af fx data om karakterer, fravær, trivsel, segregeringsgrad eller socioøkonomiske data for skoledistrikterne. 99 pct. af skolecheferne angiver, at de i kommunen anvender data til at følge de generelle mønstre på almenundervisningsområdet, mens 92 pct. angiver, at de i kommunen anvender data til at følge udviklingen på specialundervisningsområdet. Samlet set angiver 8 pct. af skolecheferne, at kommunen ikke anvender data, eller at skolechefen ikke ved, om kommunen anvender data til at følge de generelle mønstre på specialundervisningsområdet (ikke vist).

Anvendelsen af data er således udbredt på begge områder, om end en anelse mere udbredt på almenundervisningsområdet end på specialundervisningsområdet. Denne konklusion skal ses, i lyset af at tidligere undersøgelser peger på, at skoleledere og særligt lærere traditionelt i langt mindre grad end forvaltningschefer oplever, at der følges op på data (se evt. Bjørnholt et al., 2019; 2020). På den baggrund skal konklusionen tages med et vist forbehold.

I de fire case-kommuner følger politiske udvalgsformænd og skolechefer løbende op på en række overordnede pejlemærker for den samlede aktivitet på forskellige typer af undervisningstilbud. Der er særligt fokus på at følge antallet af pladser i specialskoler og specialklasser samt omfanget af og ressourceforbruget på inkluderende specialundervisning i almenskolen. Dette indebærer også løbende dialoger, hvor det politiske skoleudvalg får formidlet oversigter over aktiviteter og udgifter, hvor der særligt er fokus på at følge op på, om målsætninger omkring antallet af børn i specialskoler og specialklasser har kunnet indfries. Udvalgsformanden i Kommune 1 beskriver arbejdet i kommunen på denne måde:

*... vi har lavet en aftale i kommunalbestyrelsen om, at vi hver måned får opfølgning på, hvordan belægningen på [specialskolen] er, og om det kommer over det aftalte antal pladser. (...)... så synes vi også, der skal bruges ressourcer på, at inklusionen i skolerne højnes så meget som muligt. (Udvalgsformand, Kommune 1, december 2020, s. 1-2)*

Det er forskelligt, hvor omfattende disse oversigter og analyser er, samt hvilke enheder man har særligt fokus på. Nogle kommuner arbejder fx med statistikker med afsæt i børnetal og segregeringsgrad, mens andre i højere grad fokuserer på økonomi, faglige resultater eller trivselsmål. Endelig er der ligeledes fokus på specialundervisningskapaciteten som en målestok for udviklingen – fx peger en udvalgsformand på, at de i deres kommune:

*... ikke kører efter præcise tal eller mål – så og så mange specialklasser skal der være, så mange dagbehandlingspladser køber vi. De eneste 'hardcore' tal, vi kører med, er, hvor mange elever specialskolen kan rumme. (Udvalgsformand, Kommune 4, december 2020, s. 2)*

Det er således kendetegnende, at der ikke er en entydig mål-enhed, som man på tværs af kommunerne arbejder med i forhold til inkluderende læringsmiljøer.

Interviewmaterialet tegner desuden et billede af, at der på forvaltningsniveau generelt er stor opmærksomhed på brug af data til ledelsesinformation. I Kommune 2 har man eksempelvis inddraget elevdata i forhold til bl.a. fravær i en samlet opfølgning på kommunens strategi i forhold til specialpædagogiske indsatser, ligesom der følges op på kvantitative opgørelser af ressourceforbrug på tværgående tidlige indsatser og specialpædagogiske indsatser. I Kommune 4 indgår en række kvantitative såvel som kvalitative pejlemærker og mål i den faglige strategi for området, og der følges op på disse gennem data. Gennemgående for de kommunale forvaltninger er der især fokus på at følge segregeringsgrad og ressourceforbrug som en form for nøgleindikatorer for udviklingen på området.

I spørgeskemaundersøgelsen angiver 18 pct. af skolecheferne, at kommunen systematisk anvender data til at følge progressionen hos elever med særlige støttebehov på forvaltningsniveau, mens 52 pct. angiver systematisk at anvende data til at følge progressionen på skoleniveau.

På skoleniveauet er der ligeledes et gennemgående fokus på data om segregering, idet denne type data ofte indgår i løbende drøftelser mellem forvaltning og den enkelte skoleleder. I de kommuner, hvor grundlaget for ressourcefordeling til skolerne løbende beregnes ud fra socioøkonomiske indikatorer i elevgrundlaget, er der ligeledes et løbende fokus på denne type af data, både for den enkelte skole samt i forhold til kommunen generelt. Dertil kommer, at skolelederne har et løbende fokus på data i relation til elevernes faglige progression. Disse data, fx om læseresultater, anvendes både i drøftelser med de faglige teams samt i udmøntningen af opfølgende læseindsatser. En skoleleder fortæller fx, at de i de datainformerede opfølgende samtaler mellem hende og de faglige teams har et særligt fokus på *progression*:

*... fordi resultatet alene er ikke så interessant. Vi er meget optagede af de tal, der giver os ny viden om progression. En superdygtig elev med meget lav progression kalder jo på en opmærksomhed og en vis bekymring. (Skoleleder, Skole S, Kommune 2, juni 2021, s. 1)*

Hun forklarer, at data giver mulighed for at identificere mønstre i elevernes udvikling. Inklusionsvejlederen på samme skole fortæller, at han ligeledes løbende ser på data om trivsel, sammenholdt med de faglige mål. Han hæfter sig især ved, at mange af eleverne,

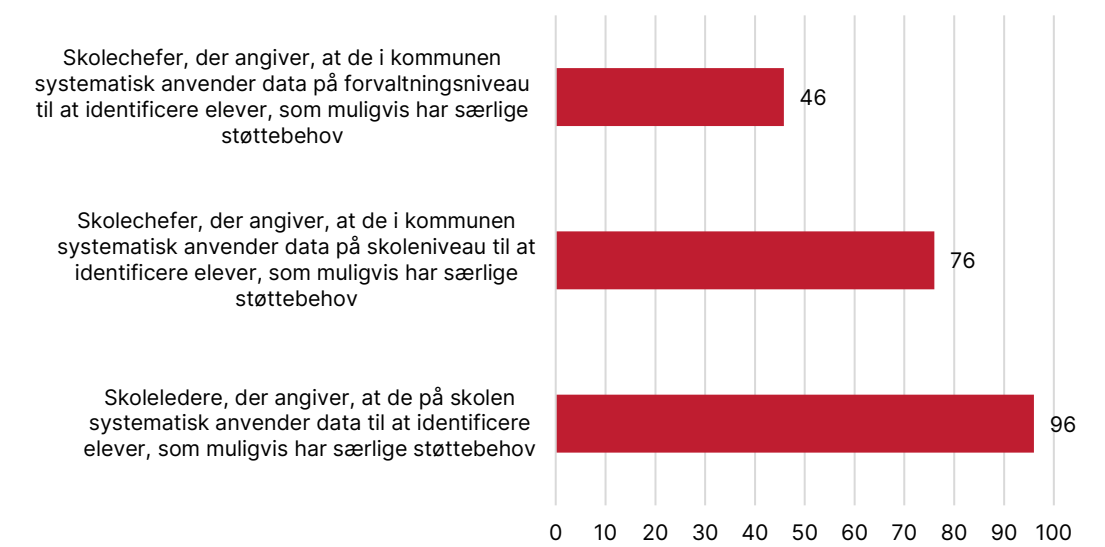
som han især arbejder med, trives rigtig godt socialt, også selvom der er mange, som har behov for støtte og har faglige problemer (Inklusionsvejleder, Skole S, Kommune 2, juni 2021).

### 2.3.3 Anvendelse af data i forbindelse med tilrettelæggelse af indsatser på individniveau

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt udfordringer, der relaterede sig til kommunernes og skolernes manglende viden om, hvilke indsatser der har effekt, og hvornår indsatserne har en effekt, at der i folkeskolen ikke i tilstrækkelig grad blev fulgt op og evalueret på iværksatte indsatser, samt at der ikke var en tilstrækkelig systematik i, hvordan der blev fulgt op på alle elevers udvikling, fx ved brug af data i en bred forstand, herunder eksempelvis daglige observationer og tilbagevendende samtaler (MBUL, 2016). Dette adresserer en anvendelse af data mere fremadrettet som beslutningsgrundlag, idet de kan give viden om, hvordan forskellige indsatser virker (De Bruijn, 2007; Moynihan, Bækgaard & Jacobsen, 2020).

Spørgeskemaundersøgelserne viser, at der finder en vis grad af systematisk anvendelse af data til at identificere elever med mulige særlige støttebehov sted i kommuner og skoler, jf. Figur 2.7.<sup>7</sup>

**Figur 2.7** Skolechefer og skolelederes vurderinger af kommunens/skolens systematiske anvendelse af data til at identificere elever, som muligvis har særlige støttebehov



Anm.: Spg.: "Anvender kommunen/skolen systematisk data til at identificere elever, som muligvis har særlige støttebehov?".

Skolechefer: N = 83, Skoleledere: N = 101.

Kilde: VIVES spørgeskema til skolechefer.

<sup>7</sup> Bemærk, at undersøgelserne blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

46 pct. af skolecheferne vurderer, at kommunen systematisk anvender data på forvaltningsniveau, mens 76 pct. svarer, at kommunen systematisk anvender data på skoleniveau til at identificere elever med støttebehov.

96 pct. af skolelederne i de 11 deltagende kommuner vurderer, at de systematisk anvender data på skoleniveau til identifikation af elever med mulige særlige støttebehov. De angiver desuden, at de i den sammenhæng primært anvender trivselsmålinger, trivselsamtaler, fraværsregistreringer, sprogscreeninger, de nationale test, øvrige faglige test, observationer, klassekonferencer og samtaler.

Det skal bemærkes, at resultatet står i modsætning til tidligere undersøgelser af forskellige aktørers brug af data på almenområdet (Bjørnholt et al., 2019; 2020). Eksempelvis finder Bjørnholt et al. i en undersøgelse af anvendelsen af nationale test fra 2020 et meget blandet billede af, hvorvidt og hvordan nationale test bruges som ledelsesinformation på skolerne, både som generelt styringsredskab og til ledelse af lærernes pædagogiske praksis (Bjørnholt et al., 2020).

Skolecheferne i fire case-kommuner beskriver da også anvendelse af data til at følge progressionen hos elever med særlige støttebehov som et udviklingspunkt, der endnu ikke er på plads (Skolechef, Kommune 4, december 2020, s. 7; Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 4). Særligt to områder er i fokus. For det første er der fokus på progression målt på bestemte parametre, som skolefravær, trivselsmålinger eller eksamens-karakterer. Skolechefen i Kommune 4 fortæller eksempelvis, at man har benyttet egne supplerende data om fravær til at følge tættere op. Det har krævet et arbejde i forhold til IT-systemet og et arbejde med en fælles definition på bekymrende fravær, tillige med et større arbejde med at få registrering i de relevante systemer på plads (Skolechef, Kommune 4, december 2020, s. 9). For det andet er der fokus på i højere grad at følge op på bestemte indsatser og mindre grupper af børn med særlige behov. Skolechefen i Kommune 1 peger på, at man med fordel kunne lette mulighederne for, at bl.a. PPR's data og vurderinger kunne bringes i spil i forbindelse med opfølgning på indsatser.

#### 2.3.4 Anvendelse af data på skoleniveau

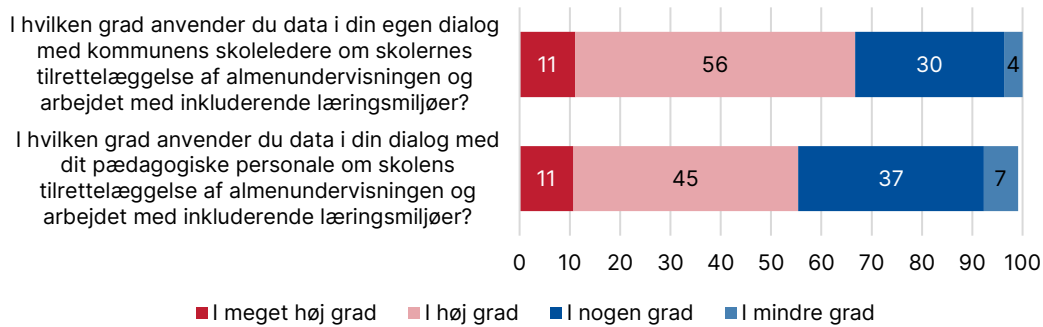
Praksis for anvendelse af data i dialogen om tilrettelæggelsen af almenundervisningen og arbejdet med inkluderende læringsmiljøer er belyst i spørgeskemaundersøgelserne blandt skolechefer samt skoleledere i de 11 kommuner, jf. Figur 2.8.

Hovedparten af skolecheferne (67 pct.) angiver, at de i høj eller meget høj grad anvender data i dialogen med kommunens skoleledere. I de 11 udvalgte kommuner er det en lidt lavere andel skoleledere (56 pct.), der vurderer, at de i høj eller meget høj grad anvender data i dialogen med det pædagogiske personale, mens 37 pct. angiver, at det i nogen grad er tilfældet.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Bemærk, at undersøgelserne blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelserne blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 2.8** Skolechefers og skolelederes anvendelse af data i dialogen mellem ledere og medarbejdere



Anm.: Spg.: "I hvilken grad anvender du data i din egen dialog med kommunens skoleledere om skolernes tilrettelæggelse af almenundervisningen og arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?" og "I hvilken grad anvender du data i din dialog med dit pædagogiske personale om skolens tilrettelæggelse af almenundervisningen og arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?".

Skoleledere: N = 102, Skolechefer: N = 81.

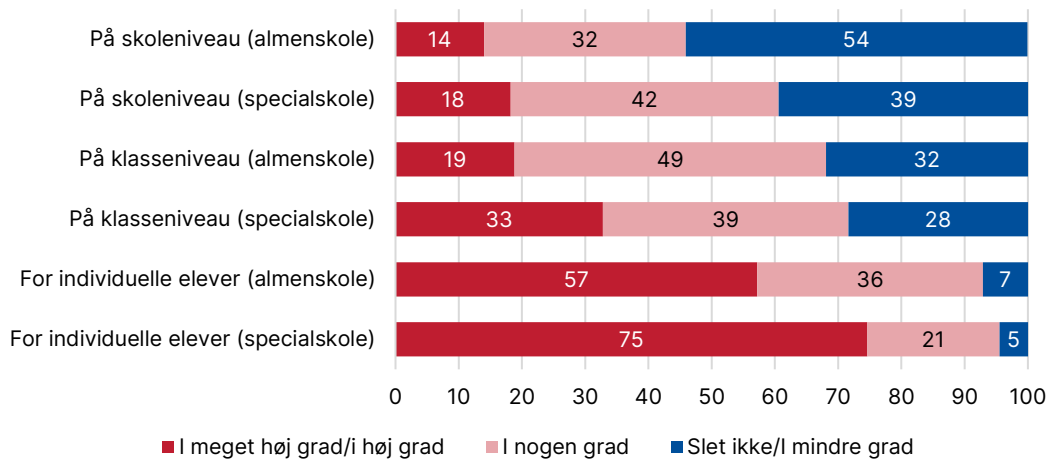
Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem skolelederes og skolechefers besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Forskellene mellem skolechefernes og skoleledernes besvarelser er ikke statistisk signifikante.

Kilde: VIVES spørgeskema til skolechefer og skoleledere.

### 2.3.5 PPR's inddragelse i opfølgningen

PPR kan potentielt spille en aktiv rolle i forhold til evalueringen af indsatser. Vi har derfor belyst PPR's deltagelse i en systematisk opfølgning på virkningen af indsatser på henholdsvis skoleniveau, klasseniveau og på elevniveau, jf. Figur 2.9.

**Figur 2.9** PPR-lederes vurdering af, i hvilken grad PPR deltager i en systematisk opfølgning på virkningen af indsatser, som igangsættes på almen-/specialskolerne, på følgende niveauer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at PPR deltager i en systematisk opfølgning på virkningen af indsatser, som igangsættes på almen-/specialskolerne, på følgende niveauer?".

PPR-ledere om almenskoler: N = 70, PPR-ledere om specialskoler: 66.

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere.



En relativt stor andel af PPR-lederne (henholdsvis 54 og 39 pct.) vurderer, at PPR slet ikke eller kun i mindre grad deltager i opfølgning på virkningen af indsatserne på skoleniveau på almenskolerne og på specialskolerne. 14 pct. af PPR-lederne angiver, at PPR i høj eller meget høj grad deltager i en systematisk opfølgning på skoleniveau i forhold til at evaluere virkningen af indsatser i almenskolen, mens 18 pct. angiver, at dette gælder for opfølgningen på skoleniveau på specialskolerne. Dette indikerer en markant forskel mellem kommunerne i forhold til, hvilken rolle PPR spiller i forhold til opfølgning på indsatser.

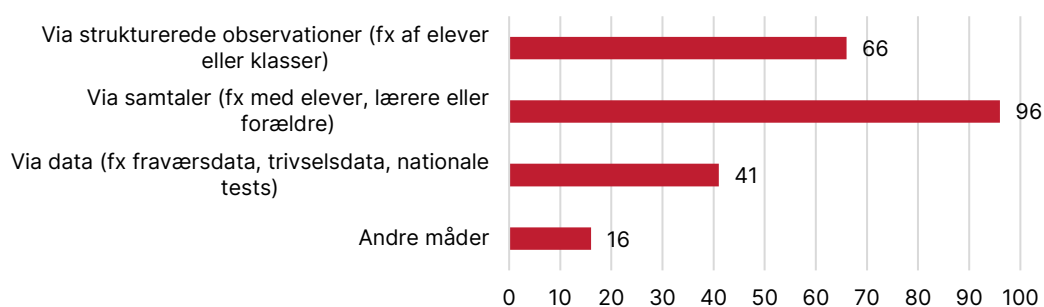
I forhold til opfølgningen på virkningen af indsatser på klasseniveau angiver PPR-lederne i højere grad, at PPR i meget høj grad/i høj grad deltager i forhold til opfølgningen på klasseniveau på specialskolerne (33 pct.) end i opfølgningen på virkningen af indsatser på klasseniveau på almenskolerne (19 pct.). Det skal bemærkes, at henholdsvis 32 og 28 pct. af PPR-lederne angiver, at PPR slet ikke eller kun i mindre grad er involveret i opfølgningen på virkningen på indsatser på klasseniveau på almenskolerne og specialskolerne.

Af Figur 2.9 fremgår det endvidere, at PPR i mange kommuner primært deltager i opfølgningen på virkningen af indsatser på elevniveau. 57 pct. af PPR-lederne angiver, at dette i meget høj eller høj grad gælder i forhold til indsatser, som igangsættes på almenskolerne, mens 75 pct. af PPR-lederne angiver, at det i meget høj eller høj grad gælder for indsatser igangsat på specialskolerne.

Disse fund indikerer, at PPR i mange kommuner i højere grad er involveret i opfølgning på virkningen af indsatser på specialskolerne end på almenskolerne. Dette skal ses i sammenhæng med, at PPR traditionelt har flere opgaver i forhold til elever med specialundervisningsbehov frem for opgaver i forbindelse med fx forebyggende og konsultativt arbejde i almenskolerne. Videre viser undersøgelsen, at PPR i mange kommuner i højere grad er involveret i den systematiske opfølgning på indsatser på klasseniveau og særligt på elevniveau end på skoleniveauet.

Det er endvidere belyst, *hvordan* PPR konkret følger op på virkningen af igangværende indsatser, såfremt de er involverede i denne type af opfølgning, jf. Figur 2.10.

**Figur 2.10** PPR's opfølgning på igangværende indsatser



Anm.: Spg.: "Hvordan følger PPR i din kommune konkret op på virkningen af igangværende indsatser? Du kan sætte flere krydser".

PPR-ledere: N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Hovedparten af PPR-lederne (96 pct.) angiver, at PPR følger op igennem samtaler med fx elever, lærere eller forældre, og at PPR anvender strukturerede observationer til at

følge op på igangsatte indsatser i almenskolen (66 pct.). 41 pct. angiver, at PPR anvender data i form af fx fraværdata, trivselsdata eller nationale test til at følge op på virkningen af indsatserne. Færrest (16 pct.) af PPR-lederne angiver, at PPR følger op på indsatserne på andre måder, fx gennem kontinuerlige opfølgingsmøder med netværket omkring barnet, gennem handleplaner, ved brug af SDQ-data<sup>9</sup> eller gennem tværfaglige møder.

## 2.4 Forankring af den kommunale strategi og retning

Hvis den kommunale strategi skal have betydning i praksis, er en vigtig forudsætning, at centrale kommunale aktører på tværs af niveauer i kommuner og skoler har kendskab til strategiens indhold, løbende forholder sig til den og omsætter den i deres daglige praksis. Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet pegede i den forbindelse på, at tæt dialog mellem skole og forvaltning er et centralt element i at skabe en fælles forståelse for skolernes arbejde med at etablere et inkluderende læringsmiljø (MBUL, 2016), og at skolens ledelsesmæssige fokus på kommunikation af skolens arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer er afgørende. Dette fokus omfatter både skolens leder, den øvrige ledelse og skolebestyrelse (MBUL, 2016).

I dette afsnit belyser vi forskellige aktørers oplevelse af, hvorvidt den kommunale retning er styrende for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, samt en række forhold, der kan understøtte, hvorvidt den kommunale retning forankres i praksis. Det gælder bl.a. formidling og kommunikation af den strategiske retning, forvaltningens opfølgning, en kultur, der understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, samt opbakning til inklusion. Afsnittet behandler:

- Den kommunale retning som styrende for praksis (afsnit 2.4.1)
- Formidling af og dialog om strategiske målsætninger (afsnit 2.4.2)
- Skoleforvaltningens opfølgning (afsnit 2.4.3)
- Opbakning til arbejdet med inklusion (afsnit 2.4.5).

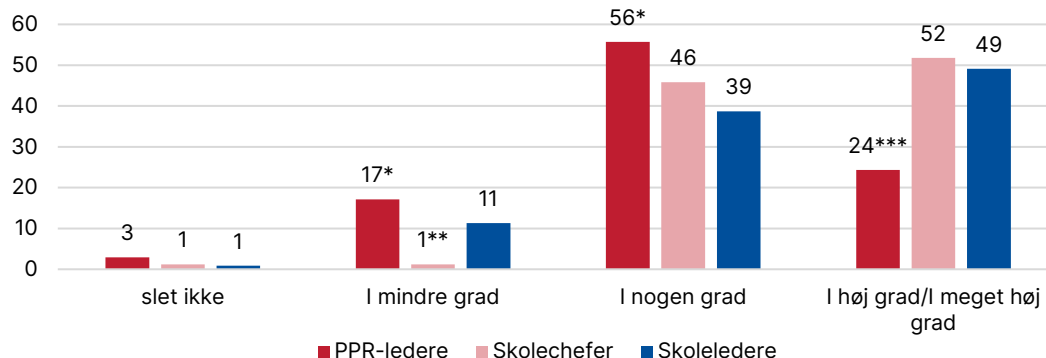
### 2.4.1 Den kommunale retning som styrende for praksis

I en undersøgelse fra 2019 vurderer halvdelen af skolecheferne, at kommunens politiske strategi for inklusion i høj eller meget høj grad reelt er styrende for det daglige arbejde med inklusion, mens 44 pct. angiver, at det i nogen grad er tilfældet (Index100, 2020). Vi genfinder overordnet set dette billede i besvarelserne blandt skolechefer og blandt skoleledere i de udvalgte kommuner, jf. Figur 2.11.

---

<sup>9</sup> Strengths and Difficulties Questionnaire.

**Figur 2.11** Skolechefer, PPR-lederes og skolelederes oplevelse af, i hvilken grad den kommunalt fastlagte retning er styrende for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad oplever du, at den kommunalt fastlagte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer er styrende for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på din skole?" og "I hvilken grad vurderer du, at den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer er styrende for det daglige arbejde med inkluderende læringsmiljøer på skolerne?".

PPR-ledere: N = 70, Skolechefer: N = 83, Skoleledere: N = 106.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem respondentgruppernes besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere, skolechefer og skoleledere.

Cirka halvdelen af skolechefer og skoleledere i de udvalgte kommuner angiver, at den kommunalt fastsatte retning i høj eller meget høj grad er styrende for det daglige arbejde med inkluderende læringsmiljøer på skolerne. Figuren illustrerer endvidere, at PPR-lederne i mindre grad end de øvrige respondentgrupper vurderer, at den kommunalt fastsatte retning i høj grad eller i meget høj grad er styrende for det daglige arbejde.<sup>10</sup>

I en undersøgelse fra 2021 er sammenhængen mellem, om kommunen har en politisk strategi og kommunernes benchmarkingindikator for segregeret specialundervisning belyst (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2021) Undersøgelsen finder ikke sammenhænge, men finder det dog vanskeligt at drage entydige konklusioner fra resultaterne.<sup>11</sup> (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2021).

Nedenfor beskrives nogle af de forhold, der henholdsvis kan understøtte eller udfordre den kommunale retnings betydning for praksis.

#### 2.4.2 Formidling af og dialog om strategiske målsætninger

Udvalgsformænd peger i interview på, at de oplever det som en vigtig opgave, at kommunalpolitikere drøfter strategiske beslutninger med skoler og borgere. Dialogen tilret-

<sup>10</sup> Bemærk, at undersøgelserne blandt skolechefer og PPR-ledere er totalundersøgelser, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

<sup>11</sup> Der peges i undersøgelsen dels på, at næsten alle kommuner har en politisk strategi for arbejdet med inklusion i folkeskolen. Det vil sige, at der er meget lidt variation mellem kommunerne. Derudover bemærkes, at eksempelvis indholdet og de konkrete formål med den politiske strategi formentlig kan variere mellem kommunerne og være med til at udligne eventuelle forskelle mellem segregeringsprocenten hhv. for kommuner med og uden en politisk strategi. (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2021).

telægges forskellig i de fire case-kommuner. I en kommune prøver udvalget at lette dialogen ved at holde udvalgsmøder på skift på de enkelte skoler. Udvalgsformanden fortæller dog:

*... at der stadig er vej igen i forhold til, hvem der sætter dagsordenen ... på disse møder, og at ... flere skoleledere føler, at det er politikerne, der tager beslutningerne, men at de [politikere] ikke altid ved, hvad der foregår ude på skolerne. (Udvalgsformand, Kommune 1, december 2020, s. 2)*

I en anden kommune holder udvalget løbende dialogmøder med skoleledere og skolebestyrelser, hvor drøftelserne bl.a. tager afsæt i analyser, som er udarbejdet af forvaltningen. Disse omhandler fx resultater i nationale test, trivselsmålinger osv., således at dialogen om bl.a. strategiske målsætninger rodfæstes i den aktuelle situation på skolen. Udvalgsformanden fortæller, at dialogen har ændret sig over de sidste to valgperioder:

*Førhen var der ikke meget dialog, der blev der gennemgået ændringer og resultater, og så kunne skolelederne og bestyrelserne stille spørgsmål, men det er der jo ikke meget dialog i. Nu deler politikerne sig ud i grupper for at skabe mere dialog. De møder, hvor der er mere intime samtaler og diskussioner, giver klart mest. (Udvalgsformand, Kommune 4, december 2020, s. 3)*

### 2.4.3 Skoleforvaltningens opfølgning

Vi har ovenfor belyst dele af den kommunale forvaltnings opfølgning, som også kan have betydning for forankring af den kommunale strategi. De interviewede skolechefer betoner i den sammenhæng kommunikationen som vigtig, herunder særligt, hvis der sker ændringer i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, eller hvis rammer og vilkår ændres. Det kan fx være forandringer i medarbejdersammensætningen, hvor en skolechef eksemplificerer:

*Hvis man ser på, hvor mange voksne der er nu, så er det det samme nu som for mange år siden. Men faggrupperne har ændret sig. Det vil sige, der er færre lærere, men flere pædagoger. (Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 2).*

Skolechefen peger på, at drøftelsen af rammer og opgaver også indebærer en drøftelse af, hvilket børnesyn der lægges til grund for forandringerne, således at kommunens strategi fremstår som et klart og sammenhængende hele. Et konkret udtryk for kommunikation af forventninger handler om, hvor mange børn der visiteres til specialundervisning eller specialpædagogisk støtte fra skoler med forskellige forudsætninger.

Kommunerne understøtter bl.a. forankring ved at følge op på skolernes arbejde med at udarbejde principper for inkluderende læringsmiljøer. I spørgeskemaundersøgelsen angiver 58 pct. af skolecheferne, at forvaltningen har fulgt op på, om skolerne i kommunen har fastlagt principper for, hvordan de arbejder med inkluderende læringsmiljøer, mens 37 pct. svarer, at det ikke er tilfældet (ikke vist).

Der er en vis variation i forhold til den kommunale opfølgning i de fire case-kommuner, eksempelvis i relation til opfølgning på, hvordan udmeldte midler bliver brugt på de enkelte skoler. Mens der i nogle af kommunerne følges op herpå fra forvaltningens side,

følger forvaltningen i Kommune 3 ikke detaljeret op på, hvordan de udmeldte midler bliver brugt på de enkelte skoler, men overlader dette til den lokale skoleleder og skolebestyrelse:

*Hensigten har været, at skolen bedst ved, hvor de skal kanalisere midlerne hen.* (Skolekonsulent, Kommune 3, december 2020, s. 2)

Den kommunale opfølgning på den faglige dagsorden varetages af skolekonsulenter, herunder inklusionskonsulenter, som er organisatorisk forankret på forvaltningsniveauet og arbejder på tværs af kommunens skoler. Det er imidlertid forskelligt, hvad kommunerne har lagt i denne funktion, samt hvor store midler der er prioriteret til sådanne tværgående kræfter. I Kommune 2 har inklusionskonsulentfunktionen til opgave at kortlægge eksisterende specialpædagogiske støttetilbud på skoler og specialskoler, at komme med forslag til udvikling af denne vifte af tilbud samt at formidle og koordinere medarbejdere, som kan bevæge sig på tværs af skolerne. I Kommune 3 har to skolekonsulenter en mere rådgivende og vidensformidlende funktion i forhold til skolelederne. Rådgivningen kan bl.a. være i relation til konkrete sager, fx til en praksis vedrørende enkeltelever, som kan afprøves på skolen. Ligeledes kan der være tale om rådgivning i forhold til mere generelle problemstillinger, såsom regler omkring sygeundervisning og ordensregler i folkeskolen (Skolekonsulent, Kommune 3, december 2020, s. 1).

#### 2.4.4 Den kommunale kulturs understøttelse af inkluderende læringsmiljøer

Den kommunale kultur kan både understøtte og udfordre, at den kommunale retning forankres på skolerne. Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet pegede på, at en kultur, hvor udfordringer ses som alene båret af individuelle børn, kan udgøre barrierer for arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016).

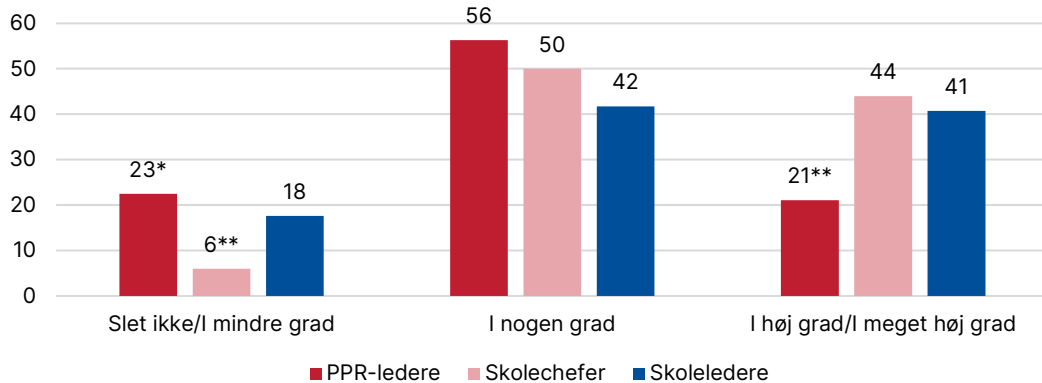
En spørgeskemaundersøgelse fra 2016 blandt skolechefer viser da også, at 80 pct. af kommunerne i høj eller meget høj grad har fokus på at skabe en kultur i form af eksempelvis et fælles sprog, fælles forståelser mv. blandt de pædagogiske medarbejdere, der understøtter omstillingen til øget inklusion (Epinion, 2016).

En væsentlig andel af skolecheferne (44 pct.) og af skolelederne i de udvalgte kommuner (41 pct.) i denne undersøgelse oplever, at der i høj eller meget høj grad er en kultur, der understøtter inkluderende læringsmiljøer i den kommune, de arbejder i, mens det blandt PPR-lederne er færre (21 pct.), der deler denne vurdering, jf. Figur 2.12. 23 pct. af PPR-lederne vurderer omvendt, at det slet ikke eller i mindre grad er tilfældet.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bemærk, at undersøgelserne blandt skolechefer og PPR-ledere er totalundersøgelser, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 2.12** Skolechefer, PPR-lederes og skolelederes oplevelse af, i hvilken grad en kommunal kultur understøtter inkluderende læringsmiljøer



Anm.: "Spq: I hvilken grad oplever du, at der i kommunen er en kultur, der understøtter inkluderende læringsmiljøer? Eksempelvis i form af et fælles sprog, fælles forståelser mv. blandt de pædagogiske medarbejdere".

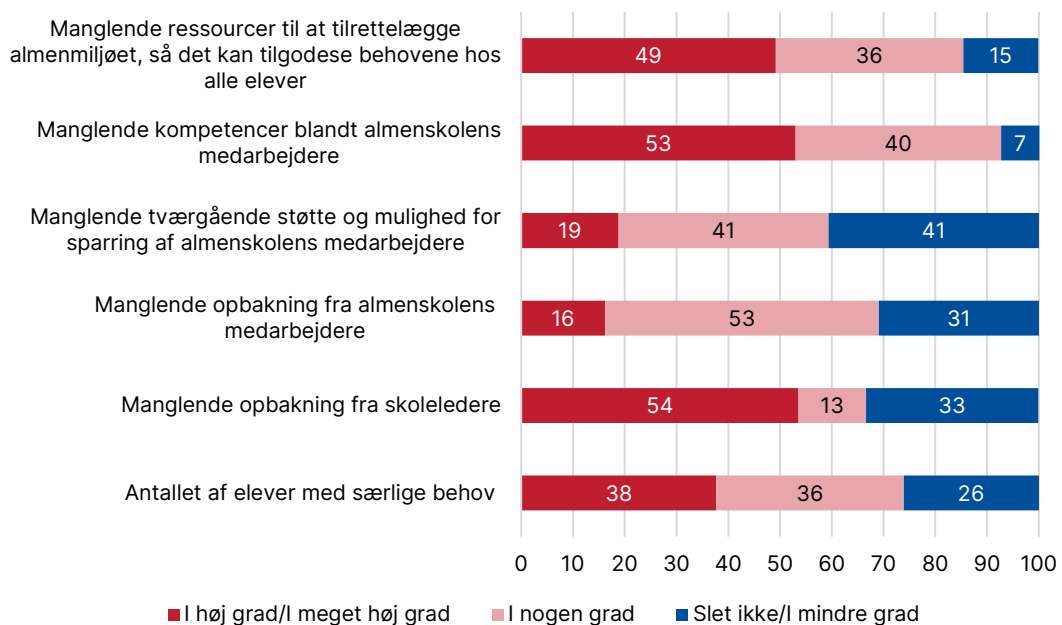
PPR-ledere: N = 71, Skolechefer: N = 84, Skoleledere: N = 108.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem respondentgruppernes besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVES spørgeskema til alle kommunale PPR-ledere, alle kommunale skolechefer og skoleledere i 11 kommuner.

For nærmere at belyse PPR-ledernes vurderinger af, hvad det er, der udfordrer den kommunale retning i forhold til inkluderende læringsmiljøer, har vi spurgt dem, *om* og *i hvilken grad* en række forhold udfordrer den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på skolerne. Besvarelserne er illustreret i Figur 2.13.

**Figur 2.13** PPR-lederes vurderinger af faktorer, der kan udfordre den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spq.: "I hvilken grad vurderer du, at følgende faktorer udfordrer, at den kommunalt fastsatte retning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer er styrende for det daglige arbejde med inkluderende læringsmiljøer på skolerne?"

PPR-ledere: N = 68-69.

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere.

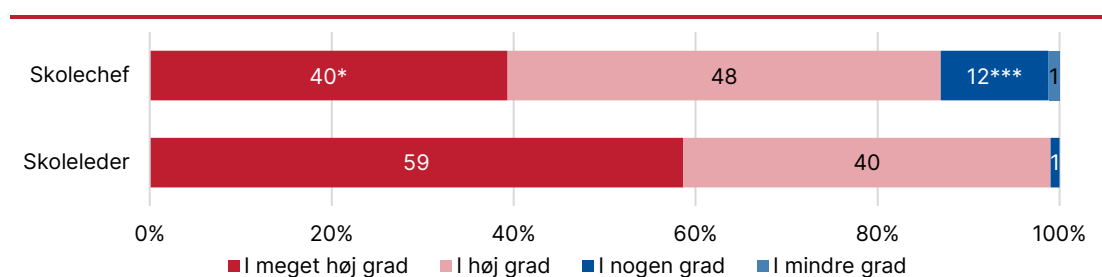
PPR-lederne vurderer, at den kommunalt fastsatte retning er særligt udfordret af mangel på opbakning blandt skolelederne, manglende kompetencer blandt almenkolens medarbejdere og manglende ressourcer til at tilrettelægge almenmiljøet, så det kan tilgodese behovene hos alle elever. Vurderingen af manglende opbakning genfindes ikke blandt de deltagende skoleledere, jf. afsnit 2.4.5, mens en oplevelse af manglende kompetencer og ressourcer også adresseres af andre aktører, jf. kapitel 3, 4 og 7.

#### 2.4.5 Opbakning til arbejdet med inklusion

Tidligere undersøgelser viser, at skoleledere i langt større grad end lærere bakker op om målsætningen om at øge andelen af elever med særlige behov i almenundervisningen (Baviskar et al., 2013; 2015). 96-procents-målsætningen er ikke længere gældende. Men opbakningen til den kommunale tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer kan have betydning for forankring af den kommunale retning.

Vi finder, at både skolechefer og skolelederne selv i de udvalgte kommuner oplever, at skolelederne overordnet set bakker op om kommunens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, jf. Figur 2.14.<sup>13</sup>

**Figur 2.14** Skolechefer og skolelederes oplevelse af skoleledernes opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der er opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer blandt skoleledere/skolens ledelse?".

Skolechefer: N = 83, Skoleledere: N = 104.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem skolechefer og skolelederes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

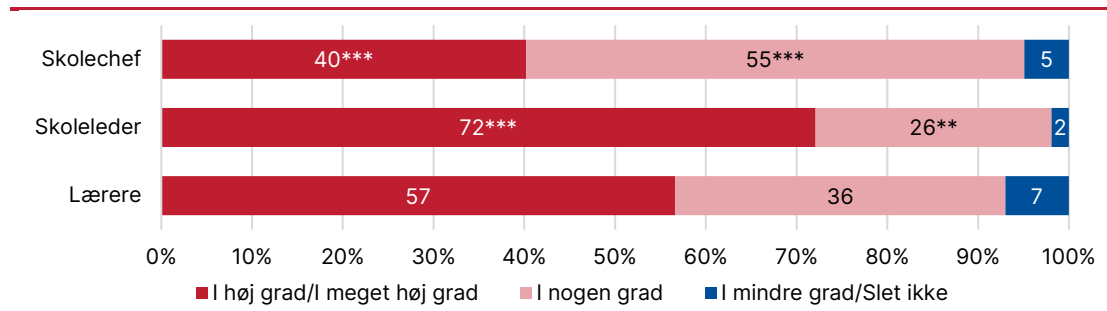
Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer og skoleledere.

Figur 2.15 viser, hvordan forskellige aktører vurderer det pædagogiske personales opbakning til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Det kan bemærkes, at dette fund peger en anden retning end PPR-ledernes besvarelser af et spørgsmål om, hvilke forhold der udfordrer, at den kommunalt fastsatte retning er styrende for det daglige arbejde. Blandt PPR-lederne angiver 53 pct. nemlig manglende opbakning fra skolelederne som en udfordring i relation til, at den kommunalt fastsatte retning er styrende for det daglige arbejde. Der ses således en væsentlig forskel på PPR-ledernes vurdering af skoleledernes opbakning sammenholdt med skolecheferne og skoleledere i de 11 deltagende kommuner.

<sup>14</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 2.15** Skolechefers, skolelederes og læreres oplevelse af det pædagogiske personales opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der er opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer blandt det pædagogiske personale/dine kollegaer?".

Skolechefer: N = 82, Skoleledere: N = 104, lærere N = 316.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere i 11 kommuner.

Særligt skolelederne i de udvalgte kommuner (72 pct.) vurderer i høj eller meget høj grad, at det pædagogiske personale bakker op om kommunen/skolens tilgang til inkluderende læringsmiljøer. Det samme gør sig gældende for 57 pct. af klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner. Når vi spørger lærerne, om de personligt bakker op, svarer 68 pct., at det i høj eller meget høj grad er tilfældet (ikke vist).

Sammenlignet med undersøgelserne fra 2013 og 2015 (Baviskar et al., 2013; 2015) synes lærerne i denne undersøgelse mere positive, idet blot 19 pct. lærere i 2013 og 15 pct. i 2015 angav, at de var enige eller meget enige i målsætningen, som på daværende tidspunkt var den nationale og kvantitative målsætning. Besvarelserne kan ikke direkte sammenlignes, da vi her spørger til den specifikke kommunale tilgang og ikke en national målsætning, men kan dog give en indikation på, i hvilket omfang lærerne bakker op om arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.

90 pct. af PPR-lederne angiver, at der blandt medarbejderne i PPR i høj eller meget høj grad er opbakning til kommunens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (ikke vist).

Overordnet set finder vi således, at der på leder- og medarbejderniveau er en relativt stor opbakning til kommunalt fastsatte retninger for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer.



### 3 Økonomistyring

En række tidligere undersøgelser har belyst kommunernes økonomistyring af specialundervisningsområdet. I forbindelse med Inklusionseftersynet behandlede den økonomiske styring ligeledes (MBUL, 2016).

**Figur 3.1** Økonomistyring



Kilde: VIVE.

I dette kapitel belyser vi:

- Hvilke økonomistyringsmodeller, kommunerne anvender på specialundervisningsområdet (afsnit 3.1)
- Udformningen af finansieringsforpligtelsen (afsnit 3.2)
- Fordele og ulemper ved de forskellige økonomistyringsmodeller (afsnit 3.3)
- Betydning af kommunal organiseringen af specialundervisning for elevresultater (afsnit 3.3.3)
- Kommunernes enhedsudgifter til segregerede specialundervisningstilbud (afsnit 3.4).

### Boks 3.1 Hovedfund, økonomistyring

I Inklusionseftersynet konkluderes, at kommunerne i høj grad har anvendt økonomiske styrings- og tildelingsmodeller for at øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer. Der peges endvidere på, at der savnes viden om modeller, som kan inspirere til en god ressourceprioritering og -opfølgning af en mere forebyggende karakter. (MBUL, 2016). Arbejdet med udvikling og optimering af styrings- og tildelingsmodeller pågår fortsat.

#### Økonomistyringsmodeller for specialundervisning

- Hovedforskellen i kommunernes modeller for økonomistyring af specialundervisningsområdet angår, hvorvidt betalingsansvar og visitationskompetence i forhold til segregeret specialundervisning er placeret centralt hos forvaltningen eller er – helt eller delvist – udlagt til skolerne.
- Mange kommuner har i perioden fra 2010 ændret økonomistyringen ved at lægge en større andel af midlerne til specialundervisning fra centrale puljer ud til den enkelte skole. Udviklingen går dog ikke kun én vej, idet nogle kommuner efter at have decentraliseret er vendt tilbage til større andele i centrale puljer.
- Cirka halvdelen af kommunerne har i skoleåret 2019/20 et centralt betalingsansvar for elever i segregeret specialundervisning.
- Tidligere undersøgelser samt den kvalitative del af denne undersøgelse peger på fordele og ulemper ved de forskellige styringsmodeller:
  - De væsentligste fordele ved decentraliseret ansvar er øget decentralt økonomisk incitament til øget inklusion og øget decentralt råderum til at etablere inkluderende løsninger. Det betragtes omvendt som en ulempe, at en model med centralt betalingsansvar ikke i så høj grad understøtter ovenstående.
  - Den væsentligste ulempe, der nævnes ved decentraliseret ansvar, er, at det kan være sværere at sikre ensartethed i tildelingskriterier. Det betragtes omvendt som en fordel, at en model med centralt betalingsansvar understøtter ensartethed.
- Analyserne viser en tendens til, at skolelederne i de deltagende kommuner i højere grad end skolecheferne vurderer, at skolelederne ikke har mulighed for at foretage hensigtsmæssige prioriteringer inden for de budgetmæssige rammer – uagtet betalingsansvar.
- Blandt skoleledere på skoler i kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar, som oplever at få tildelt færre midler, end de vurderer, der er behov for, angives konsekvenser for den indsats, elever med særlige behov tilbydes, for ressourcer til almenklassen og for det pædagogiske personales opgave.

#### Udformning af finansieringsforpligtelsen

Udformningen varierer efter forskellige forhold:

- Afgrænsning af, hvilke elever skolerne får betalingsansvar for, og hvad det skal koste. I hovedparten af kommuner med decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning har skolerne betalingsansvar for alle elever i skoledistriktet, mens skolen i godt en tredjedel af kommunerne alene betaler for de elever, som har været indskrevet på skolen (Index100, 2020).
- Den konkrete takstmodel. Det varierer, om der regnes med en eller flere priser eller takster for forskellige tilbud (Index100, 2020).
- Fordeling af midler til specialundervisning mellem skoler og segregerede specialundervisningstilbud
  - Omtrent halvdelen af kommunerne med helt eller delvist decentralt betalingsansvar benytter en beregning af de faktiske omkostninger, mens den anden halvdel inddrager andre hensyn i afvejningen af, hvad det skal koste skolen at henvise til segregeret specialundervisningstilbud.

### Boks 3.1 Hovedfund, økonomistyring

- Flertallet af kommunerne skeler både til skolernes elevtal og til socioøkonomiske forhold hos elever og forældre i fordelingen af midler imellem skoletilbud.
- De kommuner, som deltager i undersøgelsen fra 2019, og som har helt eller delvist decentralt ansvar, vurderer i lidt højere grad end de, som har centralt ansvar, at der i tildelingsmodel mellem skolerne tages højde for elevtal og socioøkonomi på de enkelte skoler (Index100, 2020).

#### **Betydningen af kommunal organisering af specialundervisning for elever med særlige behov**

En analyse af sammenhæng mellem to dimensioner af kommunernes organisering af specialundervisningsområdet (placering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning samt andelen af elever, der bliver undervist på specialskoler) viser, at:

- Samme andel elever med særlige behov undervises i almenundervisningen i kommuner med henholdsvis centralt eller decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning.
- En lidt højere andel elever i kommuner med centralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning undervises på specialskole sammenlignet med elever i kommuner med decentralt betalingsansvar. Omvendt undervises lidt flere elever i specialklasse på almen skolen i kommuner med decentralt betalingsansvar sammenlignet med elever i kommuner med centralt betalingsansvar.
- Samlet set kan vi ikke på baggrund af de registerbaserede analyser konkludere, at elever med særlige behov i kommuner med decentralt betalingsansvar i højere grad fastholdes i almenundervisningen.
- Vi kan ikke konkludere, at kommunernes organisering i form af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel elever på specialskole har en entydig sammenhæng med, hvor godt eleverne med særlige behov klarer sig fagligt eller i forhold til deres trivsel i skolen.

#### **Kommunernes enhedsudgifter til segregerede specialundervisningstilbud**

- En landsdækkende opgørelse af kommunale enhedsudgifter til forskellige typer af specialundervisningstilbud vanskeliggøres af, at der er begrænset landsdækkende data til rådighed. Det er på baggrund af de kommunale regnskaber alene muligt at identificere ressourcestrækket til specialskoler.
- Der er en generel tendens til faldende udgifter til specialskoler siden skoleåret 2011/12, hvor udgifterne toppede ved ca. 6,9 mia. kr. I skoleåret 2018/19 udgjorde de samlede udgifter til specialskoler på landsplan ca. 5,7 mia. kr.
- Den landsgennemsnitlige enhedsudgift pr. elev i specialskole for skoleåret 2018/19 estimeres til ca. 437.000 kr.

## 3.1 Kommunernes økonomistyringsmodeller

Hovedforskellen i kommunernes modeller for økonomistyring af specialundervisningsområde angår, hvorvidt betalingsansvar (og visitationskompetence) i forhold til segregeret specialundervisning er placeret centralt hos forvaltningen eller er – helt eller delvist – udlagt til almen skolerne.

En analyse af økonomistyring og organisering på specialundervisningsområdet i 12 repræsentativt udvalgte danske kommuner fra 2010 viste, at de undersøgte kommuner

arbejdede med varianter af centraliseret økonomistyring, hvilket ikke umiddelbart tilskyndede almenskolerne til øget inklusion (Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL, 2010).

En senere undersøgelse viste, at der i 10 ud af de 12 undersøgte kommuner undervejs i den 3-årige undersøgelsesperiode (2013-2015) blev etableret økonomiske incitamenter til inklusion ved at gennemføre en decentralisering af betalingsansvaret, således at ansvaret for udmøntningen af midler til supplerende undervisning, inklusionsfremmende tiltag og specialundervisning blev udlagt til de enkelte skoleledere i kommunerne. Undersøgelsen viste videre, at økonomiske incitamenter i perioden 2013-2015 var én af de stærkest motiverende faktorer for skolerne til at reducere henvisning af elever til segregerede specialundervisningstilbud (Dyssegaard & Egelund, 2015).

Index100's spørgeskemabaserede undersøgelse af kommunernes økonomistyring og visitation fra 2019 viser, at tre fjerdedele af kommunerne i skoleåret 2019/20 anvendte modeller med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for enkeltintegrerede elever, mens 52 pct. af kommunerne på undersøgelsestidspunktet havde helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, og 48 pct. havde centralt betalingsansvar (Index100, 2020).

Tidligere undersøgelser tegner således et billede af, at kommunerne i stigende grad vælger at give decentralt betalingsansvar for specialundervisningsmidlerne til almenskolerne.<sup>15</sup>

Vi har undersøgt, hvor mange kommuner der har ændret placeringen af betalingsansvaret for elever i segregeret specialundervisning siden 2019, hvor undersøgelsen af Index100 blev gennemført. 22 pct. af skolecheferne (svarende til 18 ud af 82 kommuner) angiver i vores spørgeskemaundersøgelse, at der i deres kommune siden 2019 er foretaget ændringer i relation til betalingsansvaret. I 10 kommuner er der kun foretaget mindre ændringer eller justeringer, som ikke ændrer på det overordnede centrale eller helt eller delvist decentrale betalingsansvar. I 2 kommuner har man ændret betalingsansvaret fra en helt eller delvist decentral model til en central model, mens man i 6 kommuner har ændret model fra centralt betalingsansvar til helt eller delvist decentralt betalingsansvar.

Samlet set viser undersøgelsen, at 57 pct. af skolecheferne angiver, at man i 2021 i kommunen anvender en model med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, mens 43 pct. angiver at anvende en model med centralt betalingsansvar (ikke vist). Siden undersøgelsen fra 2019 ses således samlet en fortsættelse af tendensen med decentralisering af betalingsansvaret i kommunerne.

---

<sup>15</sup> Udviklingen skal dog næppe forstås som en entydig envejs bevægelse, idet nogle kommuner har forsøgt sig med en udlægning af økonomien, men efterfølgende er vendt tilbage til en centralt styret pulje hos forvaltningen (Mortensen, Andreassen & Tegtmeyer, 2020).

## 3.2 Udformning af finansieringsforpligtelse og fordelingsmodeller

Index100's undersøgelse af kommunernes styring af specialundervisningsområdet tegner som beskrevet oven for et landsdækkende billede af den kommunale praksis i 2019. Undersøgelsen anvendes i det følgende til at belyse praksis i relation til:

- Afgrænsning af, hvilke elever skolerne får betalingsansvar for (afsnit 3.2.1)
- Den konkrete takstmodel og størrelsen af skolernes betalingsansvar (afsnit 3.2.2)
- Antallet og typen af undtagelser fra det decentrale betalingsansvar (afsnit 3.2.3)
- Fordeling af midler til specialundervisning mellem skoler og segregerede specialundervisningstilbud (afsnit 3.2.4).

### 3.2.1 Afgrænsning af, hvilke elever skolerne får betalingsansvar for

Nogle kommuner vælger, at skolerne alene skal betale for elever, som tidligere har gået på skolen. Argumentet for denne tilgang er typisk, at skolerne kun kan forebygge segregeret specialundervisning for elever, der er indskrevet på skolen, og at et betalingsansvar derfor kun bør omfatte disse elever. Andre kommuner vælger at give distriktsskolen betalingsansvaret for alle specialundervisnings elever i skoledistriktet, uanset hvor de tidligere har gået i skole. Argumentet for denne tilgang er ofte praktiske hensyn, fx i tilfælde, hvor der ikke er en oplagt betalingskole for elever, der ikke gik på en folkeskole i kommunen umiddelbart forud for henvisning til specialundervisning (Index100, 2020).

Index100's kortlægning viser, at 61 pct. af de kommuner, som har decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning, har valgt at give skolerne betalingsansvaret for alle de elever i skoledistriktet, der modtager specialundervisning, mens det for 35 pct. af kommunerne gælder, at skolerne alene betaler for elever, der gik på skolen på tidspunktet for henvisning til et segregeret specialundervisningstilbud. 4 pct. af kommunerne i kortlægningen har angivet, at de anvender en anden afgrænsning af betalingsansvaret (Index100, 2020).

### 3.2.2 Den konkrete takstmodel og størrelsen af skolernes betalingsansvar

Index100 har også undersøgt, hvilke takstmodeller kommunerne anvender for skolernes betaling af segregerede specialundervisningstilbud. Undersøgelsen viser, at kommunernes takstmodeller overordnet kan inddeles i to hovedtyper:

- Skolernes betaling afhænger af, hvor dyrt et segregeret specialundervisningstilbud, eleverne henvises til
- Skolerne betaler den samme faste takst for alle elever i segregeret specialundervisning, uanset hvad de faktiske udgifter er til det enkelte tilbud.

I nogle kommuner er der tale om en mellemform, hvor kommunen anvender to eller flere faste takster. Et argument for at lade skolernes betaling afhænge af omkostningerne til det konkrete segregerede specialundervisningstilbud er, at skolelederne får et økonomisk incitament til at tage forholdet mellem pris og kvalitet i betragtning i beslutningen om en mulig henvisning til segregeret specialundervisning. Argumentet for en fast takst

er omvendt, at skolelederne mange steder alene har indflydelse på, om en elev skal henvises til segregeret specialundervisning eller ej, og ikke på, hvilke tilbud der konkret visiteres til.

Undersøgelsen fra Index100 viser, at den model, hvor skolerne betaler samme faste takst for alle elever, der segregeres, er mest udbredt. I de kommuner, som lader skolerne betale for elever i specialklasser, anvender 46 pct. en fast takst uanset tilbudstypen, mens 48 pct. af de kommuner, der lader skolerne betale for elever i specialskole, anvender en fast takst. Den anden model, hvor skolernes betaling afhænger af, hvor dyrt et segregeret specialundervisningstilbud der henvises til, anvendes i 38 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for elever i specialklasse og i 36 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for elever i specialskole. Endelig anvendes en kombinationsform med flere faste takster i 15 pct. af kommunerne med decentralt betalingsansvar for henholdsvis specialklasse- og specialskoleelever (Index100, 2020).

De kvalitative interview, som vi har gennemført i denne undersøgelse, illustrerer, at der for kommunerne ligger en opgave i at sikre, at taksterne er henholdsvis operationaliserbare og gennemsigtige og samtidig retvisende for omkostningerne ved tilbuddet. En PPR-leder nævner eksempelvis, at omkostningerne til specialklasser kan være forskellige, selvom taksten er ens. Den faktiske udgift pr. elev på et tilbud afhænger bl.a. af, hvor omfattende specialiseringen blandt personalet er, og hvor mange årsværk i forhold til elevantal der er. (PPR-leder, Kommune 4, december 2020, s. 5-6).

På tværs af de fire deltagende kommuner beskrives overvejelser vedrørende taksternes størrelse, der handler om, hvor stærkt det økonomiske incitament skal være set i forhold til mulige negative følger for almenskoledelens økonomi, hvis en skole må segregere en eller flere elever.

Blandt de interviewede udvalgsformænd lægges der vægt på, at der skal være et incitament for skolerne til at gøre en så stor indsats som muligt for at skabe inkluderende læringsmiljøer og tilbyde specialundervisning af eleverne i almenskolen. Det præcise økonomiske incitament afhænger af flere forhold, og kommunerne har løbende justeret beløbene med henblik på at finde det rette niveau. Blandt andet vurderer en skolechef, at det beløb, skolerne skal afgive, bør være mindre i en kommune med mange små skoler, simpelthen fordi en høj takst vil være en uforholdsmæssig stor belastning i en mindre økonomi (Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 4).

Kommunerne har gjort sig forskellige erfaringer med konkrete takstmodeller. I Kommune 1 startede man eksempelvis med en model, hvor almenskolen skulle bidrage med 250.000 kr. pr. elev, der flyttes til segregeret specialundervisningstilbud (Udvalgsformand, Kommune 1, november 2020, s. 2). Beløbet er efterfølgende nedjusteret til 100.000 kr. i gennemsnit pr. elev, idet den høje takst risikerede at have for store negative konsekvenser for den enkelte skole.

### 3.2.3 Undtagelser fra det decentrale betalingsansvar for segregeret specialundervisning

Det er varierende, i hvilket omfang man i de enkelte kommuner har undtagelser fra det decentrale betalingsansvar, og hvordan evt. merforbrug håndteres. Index100's undersøgelse viser, at nogle kommuner undtager nogle særlige tilbud eller elever fra betalingsansvaret. Det kan fx være i tilfælde, hvor inklusion i almen skolen ikke er et realistisk alternativ, eller hvor eleven er anbragt uden for eget hjem eller i dagbehandling, eller elever i 10. klasse. Det mest almindelige er, at man opererer med 2-3 eller 4-5 undtagelser i sin økonomimodel (Index100, 2020). 75 kommuner angiver i Index100's undersøgelse at have oplevet budgetoverskridelser inden for de seneste 4 år (perioden 2016-2019). I halvdelen af disse kommuner blev merforbruget typisk dækket inden for skoleområdet. I en fjerdedel af kommunerne blev der givet tillægsbevilling, og i ca. en fjerdedel var der en kombination af tillægsbevilling og dækning inden for skoleområdet. Det er væsentligt oftere, at merforbrug dækkes inden for skoleområdet i kommuner med decentralt betalingsansvar. Omvendt er det 4 gange oftere, at man i kommuner med centralt betalingsansvar dækker merforbrug ved tillægsbevilling til skoleområdet (40 pct. af kommuner med centralt ansvar over for 10 pct. med decentralt ansvar) (Index100, 2020).

### 3.2.4 Fordeling af midler til skolerne

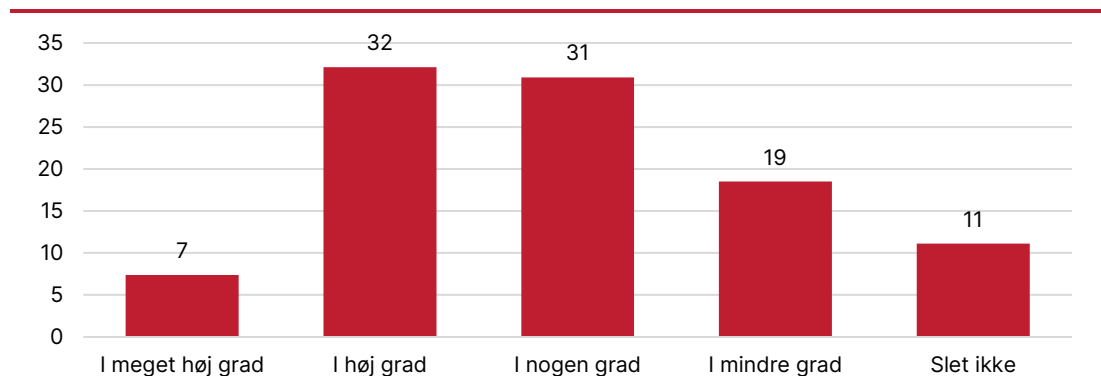
Når en kommune vælger en model med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, skal kommunen samtidig beslutte, hvordan midlerne til specialundervisning skal fordeles til folkeskolerne. Fordelingen kan tage udgangspunkt i en fordelingsnøgle, bestående af et antal fordelingskriterier, som til sammen bestemmer, hvor stor en andel af de udlagte midler der skal tilgå den enkelte skole. Valget af fordelingsnøgle har derfor betydning for den økonomiske byrdefordeling skolerne imellem og dermed for de enkelte skolars mulighed for at levere et gennemsnitligt serviceniveau i den almindelige undervisning (Index100, 2020).

Index100's undersøgelse afdækker, hvilke forhold, kommuner med decentralt betalingsansvar tager i betragtning, når de fordeles de decentrale specialundervisningsmidler mellem skolerne. Undersøgelsen viser, at der er betydelig variation i den måde, kommunerne har udformet deres fordelingsmodeller på. 73 pct. af kommunerne (32 kommuner) anvender både data om skolernes elevtal og om socioøkonomiske forhold hos eleverne og/eller deres forældre. 18 pct. af kommunerne (8 kommuner) tager alene udgangspunkt i enten elevtal eller socioøkonomi, mens de resterende 9 pct. har svaret 'andet' (3 kommuner), eller at de tager udgangspunkt i skolernes aktuelle budgetudfordringer i relation til specialundervisning (1 kommune).

I budgetlægningen for kommunernes almene skoler tages der i varierende omfang højde for skolernes forskellige vilkår, herunder for at skabe rammerne for inkluderende læringsmiljøer. Der kan eksempelvis anvendes en budgetmodel, som tager højde for forskellige socioøkonomiske forhold, ligesom kommunale strategier i relation til centralisering henholdsvis decentralisering af betalingsansvar ved segregeret specialundervisning, takstfastsættelser mv. er relevante elementer.

Vi har belyst, i hvilken grad der i budgetlægningen for kommunernes alment skoler samlet set tages højde for skolernes forskellige vilkår for at skabe rammerne for inkluderende læringsmiljøer, jf. Figur 3.2.

**Figur 3.2** Skolecheferes angivelse af i hvilken grad der i budgetlægningen for kommunernes alment skoler tages højde for skolernes forskellige vilkår for at skabe rammerne for inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad tages der i budgetlægningen for kommunernes alment skoler højde for skolernes forskellige vilkår for at skabe rammerne for inkluderende læringsmiljøer?".

Skolechefer: N = 81.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem skolecheferes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt betalingsansvar. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Der er ikke statistisk signifikante forskelle på besvarelserne fra skolechefer i kommuner med henholdsvis centralt eller helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer.

Vi ser en variation mellem kommunerne, idet 39 pct. af skolecheferne angiver, at der i budgetlægningen for kommunens alment skoler i meget høj grad eller i høj grad tages højde for skolernes forskellige vilkår for at skabe rammerne for inkluderende læringsmiljøer, mens 31 pct. angiver, at der i nogen grad tages højde, og 31 pct., at det i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

### 3.3 Fordele og ulemper ved kommunernes økonomistyringsmodeller

Fordele og ulemper ved forskellige økonomistyringsmodeller for den segregerede specialundervisning er behandlet i en række undersøgelser. Eksempelvis pegede en analyse af specialundervisningsområdet fra 2010 på, at den på daværende tidspunkt stigende segregering bl.a. så ud til at have baggrund i økonomistyringen på området (Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL, 2010).

Nørgaard, Kollin & Panduro peger på, at der er fordele og ulemper ved både en central og en decentral finansieringsmodel for specialundervisning<sup>16</sup>, men at det ud fra en samlet vurdering af fordele og ulemper er vurderingen, at fordelene ved en decentral finansieringsmodel for specialundervisning overstiger ulemperne (Nørgaard, Kollin & Panduro, 2018). En af fordelene er, at den understøtter sammenhængen mellem skolelederens

<sup>16</sup> I undersøgelsen anvendes begrebet "finansieringsmodeller". Det fremgår, at "Finansieringsmodellerne omhandler bl.a. finansieringsansvaret for elever, som henvises til specialundervisning, herunder om ansvaret er placeret centralt eller decentralt på den enkelte skole". (Nørgaard, Kollin & Panduro, 2018).



lovgivningsmæssige indstillings- og henvisningskompetencer og deres betalingsansvar. En anden fordel er, at den giver skolerne et økonomisk incitament til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer. En model med decentralt betalingsansvar kan således medvirke til, at skolerne både ud fra pædagogiske og omkostningsmæssige overvejelser arbejder med at udvikle et inkluderende læringsmiljø. En analyse fra 2020 finder en sammenhæng mellem betalingsansvarets placering og den måde, som overskridelser af det samlede specialundervisningsbudget typisk håndteres på. I kommuner med centralt betalingsansvar er tillægsbevillinger til skoleområdet således et mere udbredt svar på budgetoverskridelser end i kommuner med decentralt betalingsansvar (Index100, 2020).

Der er imidlertid også ulemper ved en decentral model. Den kan på grund af tilfældige udsving i elevgrundlaget give en økonomisk usikkerhed for den enkelte skole, som kan få den konsekvens, at en skole af økonomiske årsager ikke indstiller en elev med behov for støtte til specialundervisning og altså inkluderer en elev, som der ikke er det fornødne faglige grundlag for at inkludere i den almindelige undervisning (Index100, 2020; Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020; Nørgaard, Kollin & Panduro, 2018).

Mortensen, Andreasen & Tegtmejer (2020) finder endvidere, at de økonomiske incitamenter ved decentralt betalingsansvar ser ud til at medføre, at flere skoler selvstændigt opretter og visiterer til egne specialpædagogiske holddannelser internt på skolen for herigennem at kunne arbejde med mere fleksible mellemformer. I denne undersøgelse finder vi supplerende, at der blandt skoleledere i kommuner med helt eller delvist decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning angives, at tildelingen af færre midler, end skolen vurderer, der er behov for i forhold til iværksættelsen af specialundervisning, får den betydning, at skolen har oprettet eget specialundervisningstilbud for at reducere udgiften til eksterne tilbud, jf. Figur 3.6.

I det følgende belyser vi:

- Skolechefer og PPR-lederes vurdering af, i hvilken grad kommunens budgetmodel samlet set understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (afsnit 3.3.1)
- Skolechefer og skolelederes vurdering af de budgetmæssige rammer (afsnit 3.3.2)
- Betydningen af kommunal organisering for faglige resultater (afsnit 3.3.3).

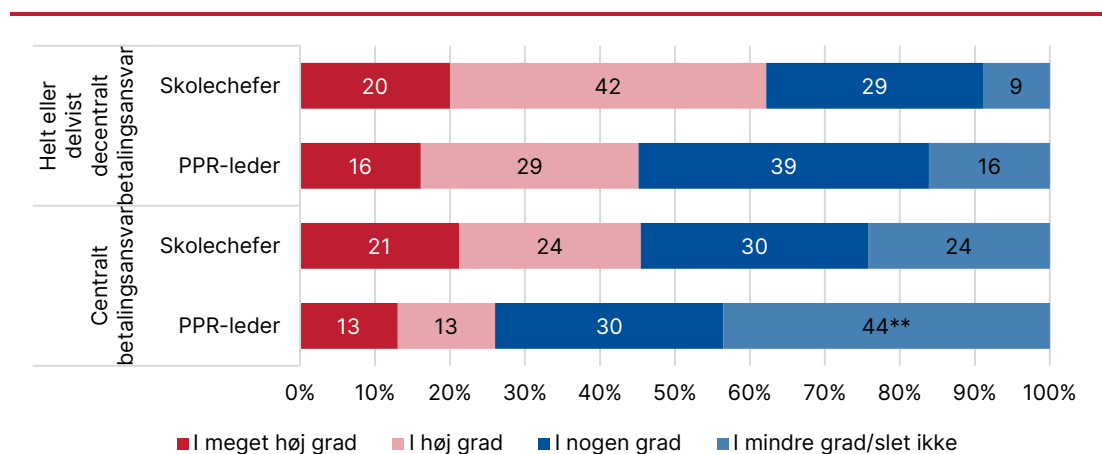
### 3.3.1 Centrale kommunale aktørers vurdering af, i hvilket omfang kommunens budgetmodel understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer

En undersøgelse fra 2010 fandt, at næsten halvdelen af de deltagende skoleledere på tværs af kommunerne vurderede, at de eksisterende budgetmodeller hverken understøttede en hensigtsmæssig økonomisk styring eller bidrog til at fremme skolens og kommunens pædagogiske målsætninger. Det vurderedes i undersøgelsen at være en forholdsvis klar indikation på et behov for at finde nye måder at tilrettelægge budget- og økonomistyringen på (Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL, 2010).

I nærværende undersøgelse har PPR-ledere og skolechefer vurderet, i hvilken grad kommunens budgetmodel understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på kom-

munens alment skoler, jf. Figur 3.3. Da respondenterne er anmodet om en samlet vurdering af kommunens budgetmodel, skal det bemærkes, at andre forhold end betalingsansvar for segregeret specialundervisning kan have betydning for respondenternes besvarelser.

**Figur 3.3** Skolechefer og PPR-lederes vurdering af, i hvilken grad kommunens budgetmodel understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på kommunens alment skoler



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at kommunens budgetmodel understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på kommunens alment skoler?"

Helt eller delvist decentralt betalingsansvar; Skolechefer: N = 45, PPR-ledere: N = 31. Centralt betalingsansvar; Skolechefer: N = 33, PPR-ledere: N = 23.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem henholdsvis skolechefer og PPR-lederes besvarelser på tværs af betalingsansvar. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Test for statistisk signifikant forskel mellem skolechefer og PPR-lederes inden for samme betalingsansvar. + =  $p < 0,05$ , ++ =  $p < 0,01$ , +++ =  $p < 0,001$ . Der er i analyserne ikke kontrolleret for kommunernes socio-økonomiske karakteristika.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer og PPR-ledere.

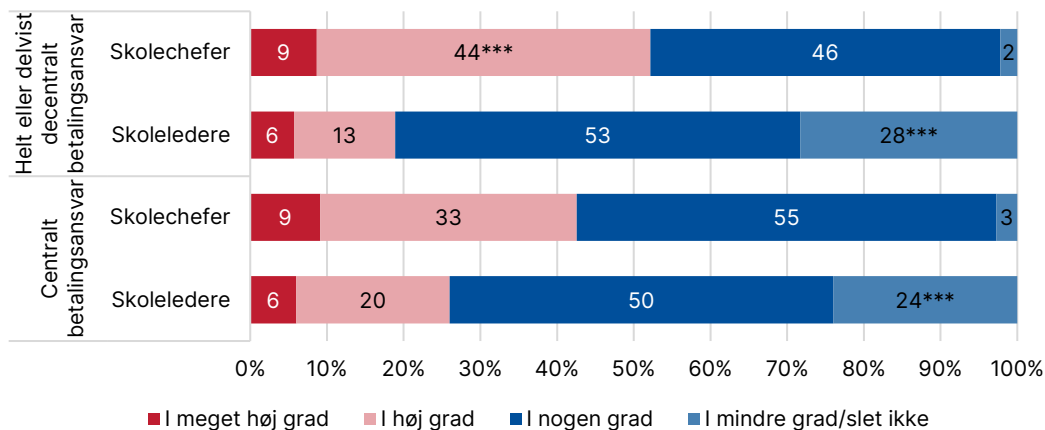
Overordnet set vurderer hovedparten af respondenterne, at kommunens budgetmodel i meget høj grad, høj grad eller nogen grad understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på kommunens alment skoler.<sup>17</sup> I kommuner med centralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning er PPR-ledere mindre positive i deres vurdering af, om kommunens budgetmodel samlet set understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer sammenlignet med skolecheferne. 24 pct. af skolecheferne i kommuner med centralt betalingsansvar vurderer, at kommunens budgetmodel i mindre grad eller slet ikke understøtter arbejdet med inkluderende læringsmiljøer på skolerne. Dette gælder for 44 pct. af PPR-lederne. Mulige forklaringer er, at skolechefer og PPR-ledere er involverede i og har indblik i forskellige processer i relation til inkluderende læringsmiljøer, samt at skolecheferne, givet deres mere direkte involvering i økonomistyringen, potentielt kan være tilbøjelige til at være mere positive.

<sup>17</sup> Bemærk, at der ved en sammenligning af disse fund med undersøgelsen fra 2010 skal være en opmærksomhed på, at der ikke er anvendt fuldstændig enslydende svarkategorier, samt at der er forskel på de respondentgrupper, der har vurderet kommunernes budgetmodeller.

### 3.3.2 Vurdering af de budgetmæssige rammer

Skolecheferne og skolelederne i de udvalgte kommuner har vurderet, i hvilken grad skolelederne inden for de budgetmæssige rammer har mulighed for at foretage en hensigtsmæssig prioritering af midler til inkluderende læringsmiljøer på almenskolerne, jf. Figur 3.4.

**Figur 3.4** Skolechefers og skolelederes vurdering af, i hvilken grad skolelederne inden for de budgetmæssige rammer har mulighed for at foretage en hensigtsmæssig prioritering af midler til inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at skolelederne/du som skoleleder inden for de budgetmæssige rammer har mulighed for at foretage en hensigtsmæssig prioritering af midler til inkluderende læringsmiljøer?"

Helt eller delvist decentralt betalingsansvar; Skolechefer: N = 46, skoleledere: N = 53. Centralt betalingsansvar; Skolechefer: N = 33, skoleledere: N = 50.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem henholdsvis skolechefers og skolelederes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt betalingsansvar. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Der er i analyserne ikke kontrolleret for kommunernes socioøkonomiske karakteristika.

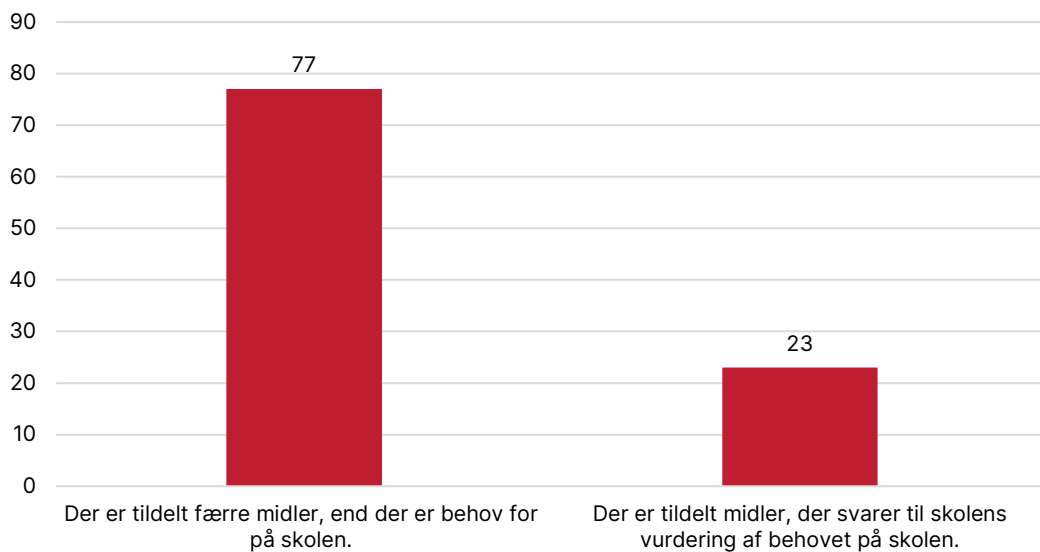
Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer og skoleledere.

Det fremgår af figuren, at skoleledere statistisk signifikant oftere end skolecheferne vurderer, at de i mindre grad eller slet ikke har muligheder for at foretage hensigtsmæssige prioriteringer – uagtet betalingsansvar for segregeret betalingsansvar i kommunen. Således kan det bemærkes, at henholdsvis 24 og 28 pct. af skolelederne angiver, at de i mindre grad eller slet ikke har muligheder for at foretage hensigtsmæssige prioriteringer af midler til inkluderende undervisning. Blandt skolechefer er det 2 og 3 pct., der har denne vurdering.<sup>18</sup>

Skolelederne i kommuner, der helt eller delvist har decentraliseret betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning, er endvidere anmodet om at vurdere sammenhængen mellem de midler, som skolen det seneste år har fået tildelt, og skolens behov for at iværksætte og finansiere specialundervisning, jf. Figur 3.5.

<sup>18</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 3.5** Skolelederes vurdering af sammenhængen mellem de midler, som skolen det seneste år har fået tildelt til specialundervisning, og skolens behov for at iværksætte og finansiere specialundervisning



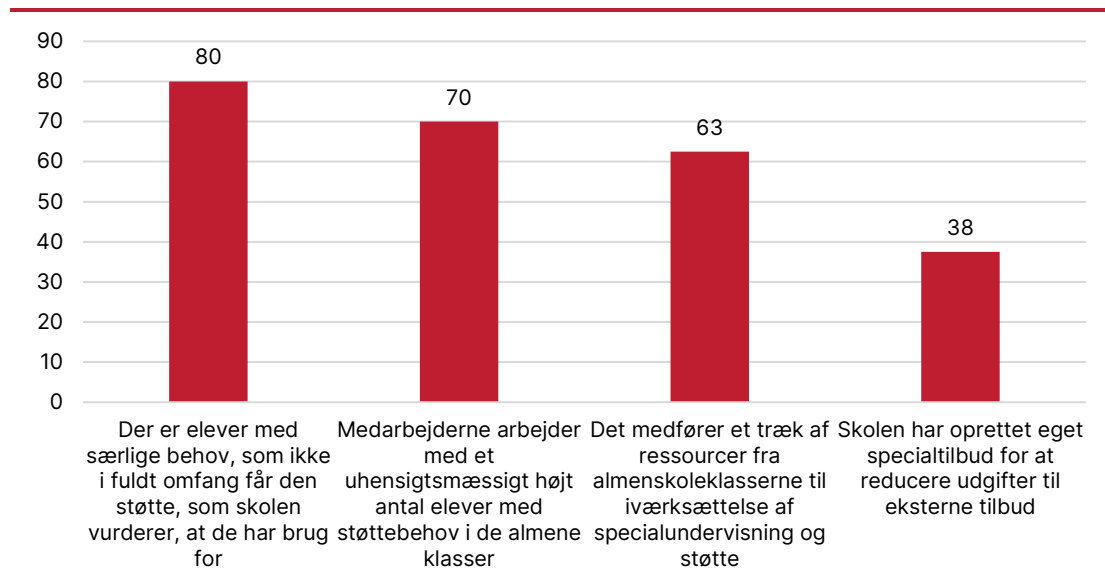
Anm.: Spg.: "Hvordan vurderer du sammenhængen mellem de midler, som skolen det seneste år har fået tildelt til specialundervisning, og skolens behov for at iværksætte og finansiere specialundervisning?"  
skoleledere: N = 52.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skoleledere.

77 pct. af skolelederne (40 skoleledere) vurderer, at de det seneste år har fået tildelt færre midler, end der er behov for på skolen for at iværksætte og finansiere specialundervisning, mens 23 pct. af skolelederne (12 skoleledere) vurderer, at de har fået tildelt de midler, der overordnet set har svaret til skolens egen vurdering af behovet på skolen. Det er således en væsentlig andel af skolelederne i de af de 11 deltagende kommuner, der har decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, der vurderer, at de tildelte midler ikke modsvarer behovene for at iværksætte støtte for de elever, som går på skolen.

De 40 skoleledere (77 pct. af den samlede adspurgte gruppe inden for de 11 deltagende kommuner), der har angivet, at skolen er tildelt færre midler, end der er behov for, er blevet bedt om at vurdere, hvilken betydning dette har haft, jf. Figur 3.6.

**Figur 3.6** Skolelederes vurdering af betydningen af, at der tildeles færre midler, end der er behov for



Anm.: Spg.: "Hvilken betydning får det, at der er tildelt færre midler, end der er behov for?"  
Skoleledere: N = 40.

Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse til skoleledere.

80 pct. af de 40 skoleledere angiver, at det er en konsekvens, at der er elever med særlige behov, som ikke i fuldt omfang får den støtte, som skolen vurderer, at de har brug for. Derudover angiver 70 pct. af disse skoleledere, at de færre midler medfører, at lærerne og pædagogerne på skolen arbejder med et uhensigtsmæssigt højt antal elever med støttebehov i de almene klasser. 63 pct. angiver, at forholdet medfører et træk af ressourcer fra alment skoleklasserne til iværksættelse af specialundervisning. Og endelig er der 38 pct. af skolelederne i disse kommuner, som angiver, at skolen som en konsekvens har oprettet eget specialundervisningstilbud for at reducere udgifter til eksterne tilbud.

Ovenstående fund skal ses i lyset af metodemæssige begrænsninger ved denne måde at vurdere en eventuelle sammenhænge mellem økonomistyring og støttetildeling, idet der er tale om overordnede vurderinger frem for vurderinger af specifikke sager.

### 3.3.3 Betydningen af kommunal organisering af specialundervisning for elevresultater

Dette afsnit præsenterer en analyse af, hvorvidt der er en sammenhæng mellem den kommunale organisering af specialundervisningsområdet på den ene side og faglige resultater, trivsel, skoleskift og fravær blandt elever med særlige behov på den anden side. Analysen tager udgangspunkt i to dimensioner ved den kommunale organisering af specialundervisningen:

- Placering af betalingsansvaret, når en elev henvises til segregeret specialundervisning
- Segregering af elever, der modtager specialundervisning målt ved andelen af elever i kommunen, der bliver undervist på specialskoler.

Analysen er udarbejdet på baggrund af eksisterende data fra administrative registre og data fra Index100's undersøgelse fra 2019 (jf. Bilag 1). Boks 3.2 viser, hvordan vi i delanalysen afgrænser elever med særlige behov.<sup>19</sup>

### Boks 3.2 Delanalysens afgrænsning af elever med særlige behov

Elever med særlige behov afgrænser i denne analyse til:

1. Elever i specialskoler<sup>20</sup>
2. Elever i specialklasser<sup>21</sup>
3. Elever i almenundervisningen, som modtager specialundervisning
4. Elever i almenundervisningen med det højeste beregnede støttebehov (top 5 pct.)<sup>22</sup>.

### Betalingsansvar og elevernes fordeling på forskellige skoletilbud

Placeringen af betalingsansvaret, når en elev henvises til segregeret specialundervisning, kan påvirke skolernes incitamenter til at søge at fastholde flere elever med særlige behov i almenundervisningen, jf. afsnit 3.3. I denne analyse skelner vi mellem kommuner med henholdsvis centralt eller decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, jf. også afsnit 3.1.

Tabel 3.1 viser kommunerne og elever fordelt på betalingsansvar.

**Tabel 3.1** Kommuner og elever fordelt på betalingsansvar. Antal og procent. Elever i 9. klasse.

	Antal kommuner	Pct.	Antal elever	Pct.
Centralt betalingsansvar	44	49	2.399	43,5
Decentralt betalingsansvar	46	51	3.116	56,5
I alt	90	100	5.515	100

Anm.: Oplysninger om betalingsansvar er fra Index100's spørgeskemaundersøgelse.

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

Omtrent halvdelen af kommunerne har et decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning (52 pct.), mens den anden halvdel (48 pct.) har et centralt betalingsansvar i 2019. Vi har ikke oplysninger om, hvor lang tid de enkelte kommuner har haft decentralt eller centralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning. Det er således væsentligt at bemærke, at nogle kommuner kan have ændret betalingsansvaret umiddelbart før 2019, fx fra centralt til decentralt betalingsansvar, og at den tidsmæssige udstrækning af den periode, hvor kommunen har haft enten centralt eller decentralt betalingsansvar, kan have betydning for, om vi kan finde en sammenhæng

<sup>19</sup> Bilag 1 redegør for Propensity Score Matching, som vi anvender som metode til at måle betydningen af den kommunale organisering af specialundervisning for elevresultater.

<sup>20</sup> Det vil sige elever, der går i specialklasse på specialskoler.

<sup>21</sup> Det vil sige elever, der går i specialklasse på almenskoler.

<sup>22</sup> Elever med højt beregnet støttebehov afgrænser på baggrund af en model, der beregner en elevs sandsynlighed for at modtage specialundervisning. I modellen anvendes data vedrørende en række uddannelses-, sundheds- og forældrekaraktistika. Sandsynligheden for at modtage specialundervisning kalder vi det beregnede støttebehov. De 5 pct. elever i almenundervisningen med det højeste beregnede behov medtages til denne analyse. Se Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022, kapitel 4 for en gennemgang af modellen.

mellem den kommunale organisering på den ene side og faglige resultater, trivsel, skoleskift og fravær blandt elever med særlige behov på den anden side.

Tabel 3.2 viser andelen af elever i almenundervisningen, specialklasse og specialskole i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar.

**Tabel 3.2** Betalingsansvar fordelt på skoletilbud. Procent. Elever i 9. klasse.

	Almenklasse med højt beregnet støttebehov	Almenklasse, specialundervisning	Specialklasse	Specialskole	I alt pct.
Centralt	37	3	32	28	100
Decentralt	38	2	36**	23***	100
Antal i alt					5.515

Anm.: Kategorien "Almenklasse med højt beregnet støttebehov" indeholder elever, der går i almenklasse og har et højt beregnet støttebehov. Kategorien "Almenklasse, specialundervisning" indeholder elever, der går i almenklasse og modtager støtte 9 eller flere timer ugentligt (specialundervisning). Kategorien "Specialklasse" indeholder elever, der går i specialklasse i almenundervisningen. Kategorien "Specialskole" indeholder elever, som går på specialskole.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem andel elever i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ;  $p < 0,001$ . Der er i analyserne ikke kontrolleret for kommunernes socioøkonomiske karakteristika.

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

Tabel 3.2 viser, at der ikke er forskel i andelen af elever i almenundervisningen mellem kommuner med centralt eller decentralt betalingsansvar for den segregerede specialundervisning. Dog er der flere elever på specialskole i kommuner med centralt betalingsansvar (28 pct.) sammenlignet med decentralt betalingsansvar (23 pct.). I kommuner med decentralt betalingsansvar er der procentvist flere elever, som i stedet undervises i specialklasse (36 pct.) sammenlignet med kommuner med centralt betalingsansvar (32 pct.).

Det skal bemærkes, at vi ikke med afsæt i de registerbaserede data kan belyse, om eleverne foruden det tilbud, som de i registeret er tilknyttet, også modtager dele af undervisningen i et andet skoletilbud. Således kan vi ikke med afsæt i de registerbaserede data afdække, om eleverne undervises i mellemformer, fx om eleven modtager undervisning både i en almenklasse og en særlig gruppedannelse/holddannelse, specialklasse eller specialskole. Det er endvidere ikke muligt at afgøre, om støtten, der gives, er individuel eller klassebaseret.

### Andelen af elever, der undervises på specialskoler

En anden relevant dimension i forhold til kommunernes organisering af specialundervisningsområdet er andelen af elever i kommunen, som undervises på specialskoler.

Nogle kommuner kan have en relativt høj andel elever, som går på specialskoler, mens andre kommuner har en relativt høj andel elever i specialklasser eller elever, som modtager specialundervisning i den almene klasse. En del af årsagen til, at andelen af elever på specialskoler er høj i en kommune, kan være, at man har oprettet specialskoler, som er specialiseret i at undervise børn og unge med bestemte udfordringer (fx ADHD eller ASF). Ved at medtage denne dimension i delanalysen kan vi således skelne mellem kommuner, der har en tendens til at segregere elever til specialskoler, og kommuner, der i højere grad tilbyder specialundervisning til elever i specialklasser eller i almene klasser i almenkolen.

Vi definerer kommuner med en høj andel elever på specialskoler som kommuner, hvor andelen af elever der modtager specialundervisning på specialskole ligger over 25 pct. Omvendt defineres en lav andel elever på specialskoler som kommuner, hvor andelen ligger under 25 pct. Fordelingen fremgår af Tabel 3.3.

**Tabel 3.3** Kommuner og elever fordelt på, om andel elever på specialskoler er høj eller lav. Antal og procent. Elever i 9. klasse.

	Antal kommuner	Pct.	Antal elever	Pct.
Lav andel elever på specialskole	47	52	2.674	48
Høj andel elever på specialskole	43	48	2.841	52
I alt	90	100	5.515	100

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

Tabel 3.3 viser, at omtrent halvdelen af kommunerne har en lav andel elever på specialskole (48 pct.), mens den anden halvdel af kommunerne har en høj andel (52 pct.).

### Etablering af fire kommunetyper

Krydser vi de to dimensioner vedrørende henholdsvis placering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel elever på specialskole med hinanden, får vi fire kommunetyper (se Tabel 3.4).

**Tabel 3.4** Fire kommunetyper

Betalingsansvar	Andel elever i specialskole	
	Lav	Høj
<b>Centralt</b>	Kommunetype <b>centralt-lav</b>	Kommunetype <b>centralt-høj</b>
<b>Decentralt</b>	Kommunetype <b>decentralt-lav</b>	Kommunetype <b>decentralt-høj</b>

Kilde: VIVE.

Man kan argumentere for, at **decentralt-lav** er den kommunetype, som har størst potentiale for at arbejde mest intensivt med inkluderende læringsmiljøer. Skolerne i kommunen har et økonomisk incitament og økonomisk råderum til at inkludere flere elever, fordi betalingsansvaret for segregeret specialundervisning ligger på den enkelte skole, og der er en relativt lav andel elever, som modtager undervisning på specialskole. Tabel 3.5 viser sammenhængen mellem kommunetype og skoletilbud i 9. klasse. Uanset betalingsansvar har kommuner med få elever i specialskole til gengæld flere elever i specialklasserne, men færre elever med højt støttebehov i almenklasserne. Vi ser således ikke nogen tydelig sammenhæng mellem betalingsansvaret for segregeret specialundervisning og andelen af elever, der modtager specialundervisning i enten specialklasse eller i almenklasse. En mulig forklaring herpå kan være, at skolerne med decentralt betalingsansvar kan have et økonomisk incitament til at oprette specialklasser, hvor de har mulighed for at styre udgifterne i højere grad, end hvis eleverne segregeres til specialskole. Specialklassen kan også indgå i arbejdet med mellemformer, herunder arbejdet med at tilbageføre elever på sigt.



**Tabel 3.5** Kommunetype og andel elever i forskellige skoletilbud i 9. klasse. Procent.

Kommunetype	Almen- klasse med højt bereg- net støtte- behov	Almen- klasse, spe- cialunder- visning	Special- klasse	Special- skole	I alt pct.
Kommunetype centralt-lav	33	4	46	17	100
Kommunetype centralt-høj	40	2	23	35	100
Kommunetype decentralt-lav	36	2	47	16	100
Kommunetype decentralt-høj	41	3	24	31	100
Antal elever i alt					5.515

Anm.: Kategorien 'Almenklasse med højt beregnet støttebehov' indeholder elever, der går i almenklasse og har et højt beregnet støttebehov. 'Almenklasse, specialundervisning' indeholder elever, der går i almenklasse og modtager 9 eller flere timer specialundervisning om ugen. 'Specialklasse' indeholder elever, der går i specialklasse i almenundervisningen. 'Specialskole' indeholder elever, som går på specialskole.

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

### Sammenhæng mellem kommunetype og faglige resultater

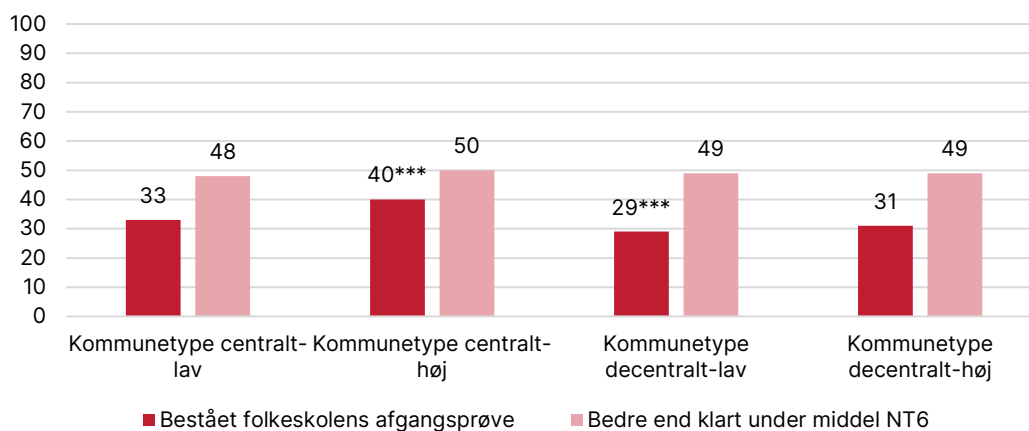
I dette afsnit belyser vi, hvorvidt der er en sammenhæng mellem de fire konstruerede kommunetyper og elevernes resultater i faglige test.

En hypotese kan være, at der i almenundervisningen i højere grad end i segregerede specialundervisningstilbud kan være en forventning om, at alle elever – heriblandt elever med særlige behov – skal gå op til afgangsprøverne i 9. klasse. Denne forventning kan påvirke både deltagelse i afgangsprøverne, men også elevernes og lærernes motivation. Det vil kunne betyde, at flere elever i kommuner med høj andel elever i almenundervisningen består folkeskolens afgangseksamen og opnår bedre faglige resultater generelt. En analyse i undersøgelsens delrapport 1 indikerer fx, at elever med særlige behov, der undervises i almenklasse frem for segregeret specialundervisningstilbud, i højere grad består folkeskolens afgangsprøve og har større sandsynlighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022, kapitel 6). Det er dog vigtigt at understrege, at vi ikke kan sammenligne denne analyses resultater med resultaterne fra analysen i delrapport 1. Dette skyldes, at analysen af kommunal organisering, som præsenteres her, inddeler kommunerne efter, om andelen af elever, som går på specialskole, er høj eller ej. Analysen i delrapport 1 ser kun på, om eleverne undervises i almenskolen eller ej. Desuden inddeler analysen i dette afsnit også kommunerne efter betalingsansvar for segregeret specialundervisning.

En anden hypotese kan være, at nogle elever kan opnå bedre faglige resultater gennem undervisning på specialskoler, der i højere grad kan være i stand til at målrette et undervisningsmiljø og forløb til den enkelte elevs behov. Hvis en sådan hypotese holder, vil det betyde, at flere elever i kommuner med høj andel elever på specialskoler opnår gode faglige resultater i form af bestået afgangsprøve eller gode resultater i nationale test i 6. klasse.

Figur 3.7 viser, hvor store andele elever med særlige behov, som består folkeskolens afgangsprøve henholdsvis opnår et resultat, der er bedre end klart under middel i de nationale test i 6. klasse (NT6).

**Figur 3.7** Andel elever, der består afgangsprøve henholdsvis opnår resultat bedre end klart under middel i de nationale test i 6. klasse. Fordelt på de fire kommunetyper. Procent.



Anm.: Bedre end klart under middel i de nationale test betyder, at eleven har opnået en pointscore i læsning og matematik på 10 eller derover.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem kommunetyperne: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ;  $p < 0,001$ .

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

Tallene viser, at der er forskelle i andelen af elever, der består folkeskolens afgangsprøve i 9. klasse på tværs af kommunetype. Til gengæld er der ingen forskelle i resultater ved nationale test. Elever i kommunetype **centralt-høj** består oftere folkeskolens afgangsprøve (40 pct.) set i forhold til andre typer. Elever tilknyttet **decentralt-lave** kommuner har de laveste procentandel bestået i gennemsnit (29 pct.).

Vi har endvidere gennemført en matching-analyse af sammenhænge mellem kommunetype og faglige resultater (se Bilagstabel 1.9). Denne analyse viser samme resultater som den beskrivende analyse, idet vi finder, at elever i kommunetype **centralt-høj** har 9 procentpoint større sandsynlighed for at bestå folkeskolens afgangsprøve i 9. klasse sammenlignet med andre kommunetyper, mens elever tilknyttet kommunetype **decentralt-lav** har 6 procentpoint lavere sandsynlighed. Dog ser vi ingen statistisk signifikante forskelle mellem kommunetyperne på faglige resultater målt ved nationale test i 6. klasse. Vi ser altså statistisk signifikante forskelle i forhold til folkeskolens afgangsprøve i 9. klasse, men ikke i forhold til nationale test i 6. klasse. Samlet set kan vi således ikke konkludere, at kommunernes organisering i form af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andel elever på specialskole har nogen entydig sammenhæng med, hvor godt eleverne klarer sig fagligt.

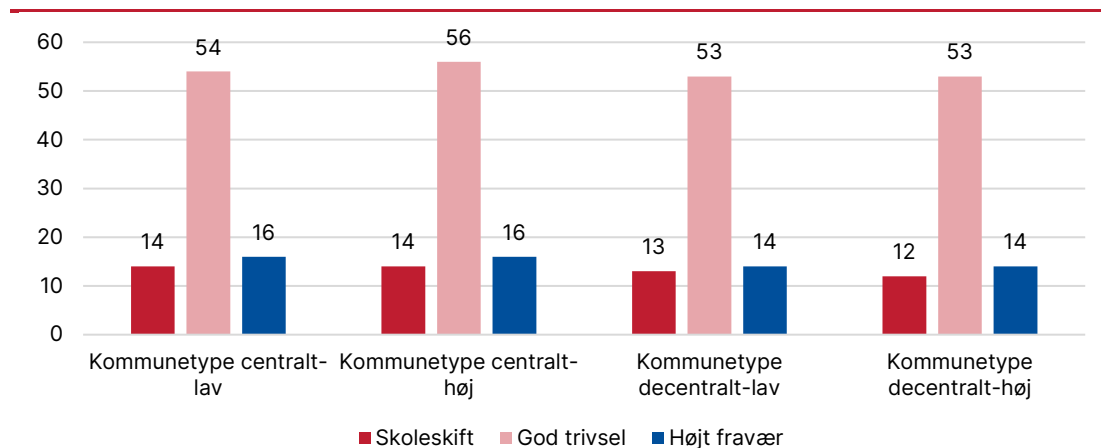
### Sammenhæng mellem kommunetype og trivsel

Det er muligt, at elever med særlige behov i de forskellige kommunetyper oplever undervisningen forskelligt, og at dette kan give udslag i deres fravær, trivsel og eventuelle skoleskift. Vi har derfor også gennemført analyse vedrørende skoleskift, trivsel og fravær.

Figur 3.8 viser, at der på tværs af kommunetyperne ikke er nogen umiddelbar forskel i andelen af elever med særlige behov, som oplever skoleskift, god generel skoletrivsel eller højt fravær. Andelen, som oplever skoleskift mellem 5. og 6. klasse, ligger mellem 12 pct. og 14 pct. på tværs af kommunetyper. Andelen, som oplever god trivsel i skolen,

ligger mellem 53 pct. og 56 pct., og andelen, som oplever højt fravær, ligger mellem 14 pct. og 16 pct. Samlet set tyder det derfor på, at eleverne trives lige godt i skolen uanset kommunetype.<sup>23</sup>

**Figur 3.8** Andel elever med skoleskift, god trivsel henholdsvis højt fravær. Fordelt på de fire kommunetyper. Procent.



Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem kommunetyperne: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ;  $p < 0,001$ .

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

Med udgangspunkt i resultaterne fra denne analyse kan vi ikke konkludere, at kommunernes organisering i form af deres betalingsansvar og andel elever på specialskole har en entydig sammenhæng med, hvor godt eleverne klarer sig fagligt eller med deres trivsel i skolen. Det vil imidlertid være relevant at undersøge nærmere, hvorfor kommunetyper med centralt betalingsansvar og høj andel elever på specialskoler i højere grad end andre kommunetyper har elever, der går op til folkeskolens afgangseksamen og består.

### 3.4 Kommunale enhedsudgifter til specialundervisningstilbud

Enhedsudgifterne til forskellige typer af specialundervisningstilbud er af væsentlig betydning for kommunernes arbejde med økonomistyring på området, og en opgørelse af udgifter til forskellige typer af specialundervisningstilbud er relevant i både en kommunal og en national styringsmæssig sammenhæng. Der er imidlertid væsentlige udfordringer forbundet med opgørelse af enhedsudgifter til specialundervisning, da datagrundlaget for detaljerede analyser, der rækker ud over tilbud på specialskoler, p.t. er begrænset (se endvidere Houlberg et al., 2022).

I dette afsnit redegøres for det tilgængelige datagrundlag, og vi præsenterer en analyse af enhedsudgifterne til specialundervisningstilbud, som er mulig med det p.t. foreliggende registerbaserede datagrundlag, det vil sige udgifter til elever på specialskoler (afsnit 3.4.1).

<sup>23</sup> Vi har endvidere gennemført en matching-analyse, der heller ikke viser systematiske forskelle på tværs af kommunetyper. Det vil sige, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den kommunetype, eleven er tilknyttet, og skoleskift, god skoletrivsel eller højt fravær, se Bilagstabel 1.10.

En landsdækkende opgørelse af kommunale enhedsudgifter til forskellige typer af specialundervisningstilbud vanskeliggøres af særligt to forhold: For det første er der begrænset landsdækkende data til rådighed. Det er således på baggrund af de kommunale regnskaber alene muligt at identificere ressourcetrækket til specialskoler. Dette skyldes, at udgifter til specialundervisning i specialklasser såvel som i almenklasser ikke er autoriseret som selvstændige grupperinger eller funktioner i den kommunale kontoplan. Udgifter til disse poster kan således ikke adskilles fra kommunernes øvrige udgifter til folkeskolen. For det andet varierer tilbudsviften på området betragteligt mellem kommuner (se bl.a. Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020), og der foreligger kun meget begrænset viden om kommunernes organisering og prioritering af tilbudsviften i relation til specialundervisningsområdet.

Der ligger således et betydeligt arbejde i at opstille en ramme for udarbejdelse af en dækkende og sammenlignelig opgørelse af de udgifter til specialundervisningstilbud, der ikke p.t. foreligger registerbaserede data om. Som en del af den samlede undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand udarbejdes en ramme for opgørelse af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser, og i den forbindelse undersøges mulighederne for fremadrettet at kunne etablere et datagrundlag, der vil kunne muliggøre yderligere og mere detaljerede analyser af udgifterne til flere typer af specialundervisningstilbud og inklusionsindsatser på tværs af skoler og kommuner. Se Houlberg et al., 2022.

Opgørelsen af de kommunale udgifter pr. elev i specialskoler er tidligere belyst for perioden 2009/10 til 2012/13 (Nørgaard, Kollin & Panduro, 2018). Hovedkonklusionen i studiet er, at kommunernes driftsudgifter til specialskoler var stigende i perioden til trods for et faldende antal elever indskrevet i specialskoler. Samtidig påpeges det, at opgørelsen er behæftet med betydelige metodiske forbehold knyttet til ikke mindst ændringer i den autoriserede kontoplan og forskelle i kommunernes tilbudsvifte og serviceniveau. Sidstnævnte påvirker mulighederne for at opgøre sammenlignelige udgifter på tværs af kommuner. Vælger en kommune eksempelvis at afvikle specialklassetilbud, må det forventes, at der alt andet lige er større søgning mod kommunens specialskoletilbud. Dette har indvirkning på elevsammensætningen og ultimativt på enhedsomkostningerne hertil. Endelig er der klare indikationer på fejlregistreringer i kommunernes opgørelse af både elevtal og udgifter til specialskoler (ibid.). Med disse metodiske forbehold in mente vil vi med afsæt i de metodiske principper i opgørelsen af Nørgaard, Kollin & Panduro (2018) undersøge, hvordan kommunernes enhedsudgifter til elever i specialskoler har udviklet sig i perioden fra 2009/10-til 2018/19.

#### 3.4.1 Udviklingen i kommunernes enhedsudgifter til specialskoler 2009/10-2018/19

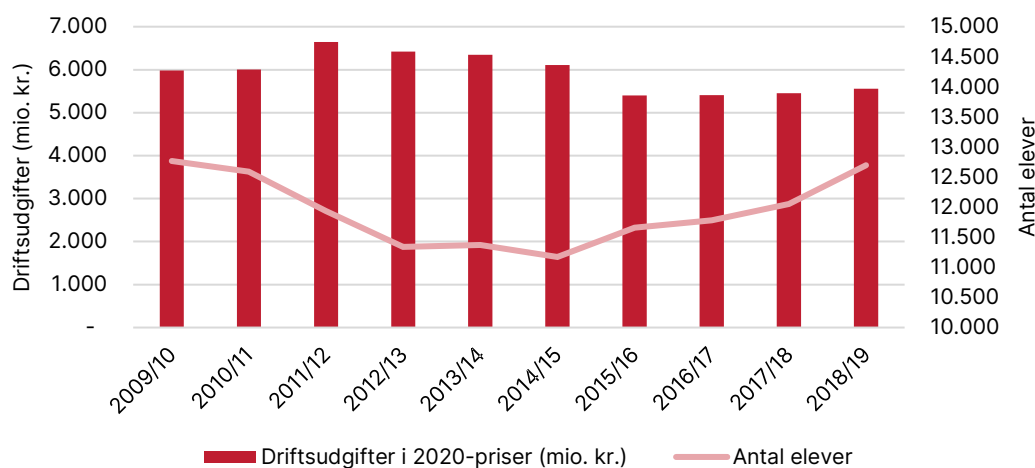
Kommunernes enhedsudgifter til specialskoler kan opgøres enten i et driftsherreperspektiv eller i et myndighedsudøverperspektiv. Ud fra driftsherreperspektivet undersøges udgiften pr. elev på de specialskoler, kommunen selv driver. Elevtallet udgøres her af alle elever på kommunens egne skoler, uanset om kommunen har betalingsansvaret for dem eller ej. Når kommunen betragtes som myndighedsudøver, opgøres udgifterne

derimod for alle de elever, kommunen har myndigheds- og betalingsansvaret for. Samtidig inkluderes både udgifter til kommunale og regionale specialskoler.<sup>24</sup>

Indledningsvis betragtes kommunerne som driftsherre, hvorefter udgifterne præsenteres under antagelse af kommunerne som myndighedsudøvere. Indledningsvis skal det bemærkes, at eftersom der er langt færre elever i kommunale specialskoler end i den øvrige folkeskole, har fejlregistreringer af såvel udgifter som elever stor betydning for validiteten af de enhedsudgifter for specialskoler, der kan beregnes.

I Figur 3.9 vises de samlede udgifter til specialskoler og elevtallet i perioden 2009/10-2018/19. Det ses af figuren, at de samlede udgifter, der er registreret under de kommunale specialskoler i skoleåret 2018/19, var opgjort til ca. 5,6 mia. kr. (2020-priser). Dermed var udgifterne godt 400 mio. kr. lavere i 2018/19 end i 2009/10, hvor den tilsvarende udgift var på ca. 6,0 mia. kr.

**Figur 3.9** Kommunale driftsudgifter til specialskoler og elevtal. 2009/10 – 2018/19. Faste priser – Driftsherreperspektiv.



Anm.: Bemærk, at udgifter til befordring af elever i segregeret specialundervisningstilbud fra 2011/12 til 2015/16 er konteret under udgifter til kommunale specialskoler, hvorfor udgifterne i denne periode ikke er fuldt sammenlignelige med den øvrige opgørelsesperiode.

Opgørelsen vedrører elever i kommunale og regionale specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. 2020 priser. N = 82 kommuner (16 kommuner indgår i et eller flere år uden elevoplysninger).

Kilde: Kommunernes regnskaber (statistikbanken.dk, tabel REG31) og BUVM's datavarehus (uddannelsesstatistik.dk).

Figuren illustrerer, at udgifterne til kommunale specialskoler toppede omkring skoleåret 2011/12 med en samlet driftsudgift på ca. 6,6 mia. kr. og faldt til ca. 5,4 mia. kr. for skoleåret 2015/16. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at udgifter til befordring af specialskoleelever med virkning fra skoleåret 2011/12 til og med skoleåret 2015/16 er blevet konteret under udgifter til kommunale specialskoler. Før 2011/12 og fra 2015/16 konteres udgifter til befordring af elever på funktion 3.22.06 (Befordring af elever i grundskolen). Det må antages, at denne kontoplansændring er medvirkende til, at udgifterne til speci-

<sup>24</sup> Forskellene på de to opgørelsesmetoder beskrives mere detaljeret i metodebilaget, hvor afgrænsninger og principper for beregningen i øvrigt præsenteres.

alskoler stiger uforholdsmæssigt meget fra 2010/11 til 2011/12, og omvendt falder uforholdsmæssigt meget fra 2014/15 til 2015/16 samt i forlængelse heraf, at udgiftsniveauet for perioden 2011/12 til 2014/15 ikke er fuldt sammenligneligt med den øvrige periode.

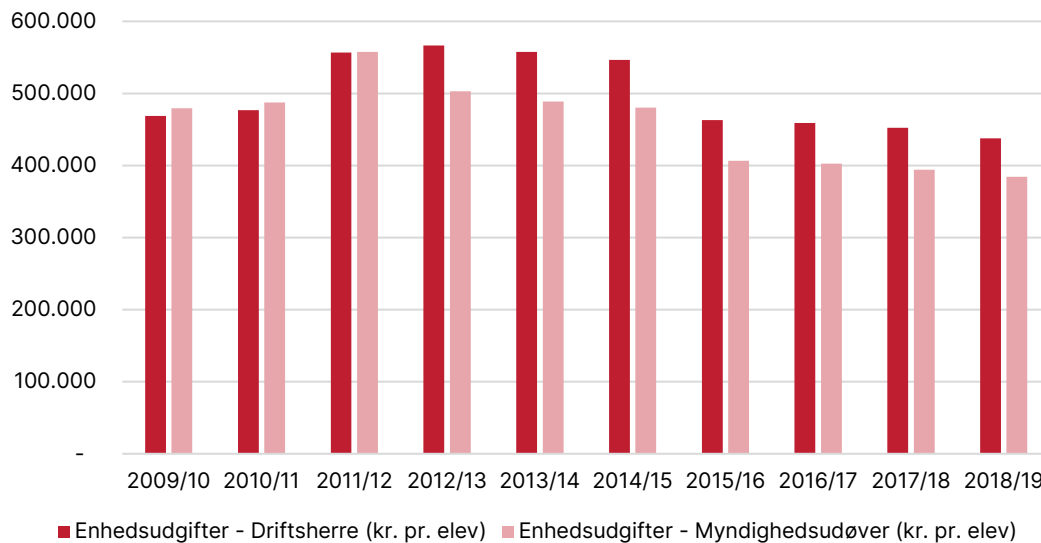
Analysen er supplerende udført ud fra et myndighedsperspektiv. Også med denne opgørelsesmetode spores en generelt faldende tendens i udgifterne i perioden fra skoleåret 2011/12, hvor udgifterne toppede ved ca. 6,9 mia. kr. I skoleåret 2018/19 udgjorde de samlede udgifter til specialskoler på landsplan ca. 5,7 mia. kr. Da tendensen er den samme i både et driftsherre- og myndighedsudøverperspektiv, kan faldet i antallet af elever indskrevet i kommunale specialskoler ikke forklares ved en substitutionseffekt fra kommunale mod regionale specialskoler.

Analysen peger endvidere på, at udviklingen i de samlede udgifter til drift af specialskoler ikke umiddelbart kan tilskrives udviklingen i elevtallet på specialskolerne, idet antallet af elever indskrevet i kommunale specialskoler faldt i perioden 2009/10 til 2014/15, hvorefter der ses en stigning frem til skoleåret 2018/19. Det samlede elevtal var således lidt over 12.500 i både starten og slutningen af den belyste årrække.

Samlet set ses altså en tendens til, at kommunernes udgifter til specialskoler var størst i årene med færrest elever indskrevet. Dette indikerer, at øvrige forhold (eksempelvis ændringer i den autoriserede kontoplan, ændrede opgaveforhold) også påvirker kommunernes enhedsudgifter til elever i specialskoler. Foruden de nævnte ændringer i konteringsreglerne vedrørende befordring kan udgiftsopgørelserne også være påvirket af ændret registreringspraksis, diskretionshensyn i opgørelsen af elevtal og endelig egentlige fejlregistreringer.

Figur 3.10 viser udviklingen i de beregnede enhedsudgifter i henholdsvis et driftsherre- og et myndighedsudøverperspektiv. På landsplan er enhedsudgifterne relativt ens, uanset om kommunerne under ét betragtes som driftsherrer eller myndighedsudøvere. Udgifterne i myndighedsudøverperspektivet er dog generelt lidt højere, da der her også indgår udgifter til regionale specialskoler.

**Figur 3.10** Kommunale enhedsudgifter til specialskoler – Driftsherre og myndighedsudøver. 2009/10 – 2018/19. Faste priser.



Anm.: Bemærk, at udgifter til befordring af elever i segregeret specialundervisningstilbud fra 2011/12 til 2015/16 er konteret under udgifter til kommunale specialskoler, hvorfor udgifterne i denne periode ikke er fuldt sammenlignelige med den øvrige opgørelsesperiode.

Opgørelsen vedrører elever i kommunale og regionale specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Elever på private specialskoler indgår ikke i opgørelsen. 2020 priser. N = 82 kommuner (16 kommuner indgår i et eller flere år uden elevoplysninger).

Kilde: Kommunernes regnskaber (statistikbanken.dk, tabel REG31) og BUVM's datavarehus (uddannelsesstatistik.dk).

Som det ses af Figur 3.10, estimeres den landsgennemsnitlige enhedsudgift pr. elev i specialskole for skoleåret 2018/19 til ca. 437.000 kr., når kommunerne betragtes som driftsherrer, mens udgiften beregnes til ca. 444.000 kr., når kommunerne betragtes som myndighedsudøvere. Beregningerne peger altså på, at enhedsudgifterne er forholdsvis robuste over for valg af opgørelsesmetode, når man alene belyser enhedsudgifterne for den landsgennemsnitlige kommune. Ændringer i kontoplanen betyder som nævnt, at udgifterne i perioden fra 2011/12 til 2014/15 ikke er fuldt sammenlignelige med de foregående og efterfølgende år. I de to delperioder fra 2011/12 til 2014/15 og fra 2015/16 til 2018/19 sker der imidlertid ingen væsentlige kontoplansændringer. Tendensen til fallende enhedsudgifter i disse to perioder indikerer, at omkostningseffektiviteten samlet set er øget i årene efter 2011/12.

## 4 Visitation

Den faglige strategi for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, økonomistyringen af specialundervisningsområdet samt tilrettelæggelsen af visitation hænger tæt sammen. Visitationsprocedurer og de konkrete visitationsbeslutninger kan siges at være en form for konkrete udmøntninger af den faglige og økonomiske styring på området.

**Figur 4.1** Visitation



Kilde: VIVE.

Dette kapitel belyser:

- Visitationsudvalgenes sammensætning (afsnit 4.1)
- Visitationsprocessen, herunder placering af visitationskompetencen samt processens transparens og ensartethed (afsnit 4.2).



## Boks 4.1 Hovedfund, visitation

### Visitationsudvalgenes sammensætning

PPR er den aktørgruppe, som hyppigst er repræsenteret i visitationsudvalgene, og som aktørerne vurderer har stor indflydelse.

- Samlet set er PPR repræsenteret i hovedparten af de faste visitationsudvalg. Lederen af PPR er den aktør, som oftest indgår i kommunernes faste visitationsudvalg. Skoledirektørerne eller skolecheferne er desuden repræsenteret i godt halvdelen af kommunernes faste visitationsudvalg (Index100, 2020).
- Hovedparten af skolecheferne vurderer, at skolelederne har stor eller meget stor reel indflydelse på kommunens visitationsfrekvens til specialundervisning, og at det samme gør sig gældende for PPR. Knap halvdelen af skolecheferne vurderer, at de selv eller en eventuel skoledirektør har reel indflydelse på visitationsfrekvensen (Index100, 2020).
- Blandt PPR-lederne angiver flest at have indflydelse på beslutninger i forbindelse med visitation til specialundervisning og på den konkrete type af specialundervisning, der visiteres til, mens færrest af PPR-lederne angiver at have indflydelse på tilbageførsel af elever fra segregeret specialundervisning til almenskole.

### Visitationsprocessen

Særligt to nedslagspunkter er centrale i visitationsprocesserne:

- Første nedslagspunkt er den enkelte skole, som har en række muligheder for at iværksætte støtteindsatser samt, i kommuner med udlagt visitation, mulighed for at visitere til andre tilbud. Andet nedslagspunkt er det centrale visitationsudvalg, dvs. et udvalg, som typisk er etableret i regi af skoleforvaltningen, og hvor visitationskompetencen er placeret i kommuner med centraliseret visitation. I nogle af de kommuner, hvor visitationen er placeret decentralt, præsenteres sagerne alligevel for og drøftes med et visitationsudvalg – her vil udvalget imidlertid typisk have en rolle, som mest omhandler sparring samt sikring af processuelle skridt.
- Godt halvdelen af skolelederne i kommunerne med centralt visitationsudvalg vurderer, at visitationsudvalgets visitation af elever til specialundervisning overordnet set svarer til skolens vurdering af, hvor mange elever der har behov for specialundervisning, mens de øvrige skoleledere vurderer, at visitationsudvalget visiterer færre elever, end skolen vurderer har behov. Der er således tilfælde, hvor skoleledere ikke deler skolechefernes vurdering af, at de som skoleledere har stor reel indflydelse på visitationsfrekvensen

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet pegede på, at der er behov for transparens i relation til visitationsprocessen (MBUL, 2016).

- Hovedparten af skolechefer, PPR-ledere og skoleledere vurderer, at der i meget høj grad, i høj grad eller i nogen grad er et transparent visitationsgrundlag i forhold til specialundervisning. Der er også kommuner, hvor dette ikke er tilfældet, hvilket indikerer, at der i nogle kommuner fortsat eksisterer nogle af de udfordringer vedrørende transparens, der blev identificeret af ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet.
- Blandt skoleledere i kommuner med centralt visitationsudvalg vurderer den laveste andel, at der i kommunen er et transparent visitationsgrundlag i forhold til specialundervisning.
- Mellem PPR-ledere og skolechefer og skoleledere i de udvalgte kommuner ses en vis spredning i vurderinger af, hvorvidt der i kommunen er ensartede kriterier for tildeling af specialundervisning.

## 4.1 Visitationsudvalgets sammensætning

Distriktsskolens skoleleder kan visitere en elev til specialundervisning, hvis den gives inden for distriktsskolens rammer. Hvis støtten derimod gives på en anden skole i kommunen end distriktsskolen, eller i en anden kommune, er det kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning herom. Kommunalbestyrelsen kan dog uddelegere visitationskompetencen, fx til et fast visitationsudvalg (BEK nr. 693 af 26/05/2020).

91 pct. af kommunerne havde et fast visitationsudvalg for specialundervisningen i skoleåret 2019/20 (Index100, 2020).<sup>25</sup> Som beskrevet i afsnit 3.1, var kommunerne på samme tidspunkt delt i to næsten lige store grupper i forhold til, om der i kommunen var henholdsvis centralt eller decentralt betalingsansvar for elever i segregeret specialundervisning. Tabel 4.1 viser kommunernes centralisering henholdsvis decentralisering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og visitationsudvalg.

**Tabel 4.1** Kommunernes centralisering henholdsvis decentralisering af betalingsansvar og visitationsudvalg

	Centralt visitationsudvalg	Decentral visitation
Centralt betalingsansvar, segregeret specialundervisning	41 kommuner	2 kommuner
Decentralt betalingsansvar, segregeret specialundervisning	39 kommuner	6 kommuner

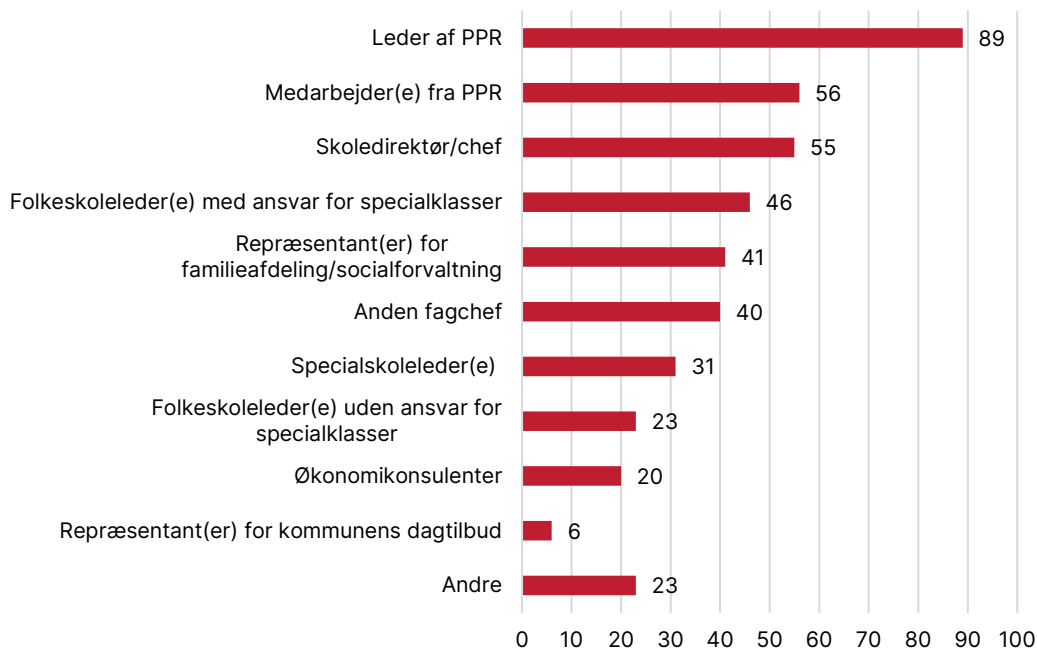
Kilde: Index100 data.

Der er forskellige kombinationer af henholdsvis centralt og decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning og visitationsudvalg. Flest kommuner, som har centralt betalingsansvar, har også centralt visitationsudvalg. Der er også et betydeligt flertal af kommunerne med decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, der har et centralt visitationsudvalg. I sådanne kommuner spiller visitationsudvalget gennemgående en anden rolle end i kommuner, hvor både betalingsansvar og visitationsudvalg er centralt. Se afsnit 4.2.

Figur 4.2 viser, hvilke aktører der sidder i kommunernes centrale visitationsudvalg. Figuren giver resultatet fra Index100s kortlægning (Index100, 2020).

<sup>25</sup> I VIVEs undersøgelse har vi i en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til kommunernes PPR-ledere tilsvarende undersøgt, om man i kommunerne har et centralt visitationsudvalg. 72 pct. af PPR-lederne angiver, at de i kommunen har et centralt visitationsudvalg, og at al visitation til specialundervisning finder sted via dette udvalg. 28 pct. af PPR-lederne angiver, at de i kommunen har et helt eller delvist decentralt visitationsudvalg, hvor hele eller dele af visitationen er udlagt til skoler eller skoledistrikter. Overordnet set bekræfter fundene i denne undersøgelse fundene i Index100's undersøgelse. I VIVEs undersøgelse har vi, til forskel for Index100, valgt at behandle kommuner med delvist udlagt visitation sammen med gruppen af kommuner med helt udlagt visitation. Afvigelsen mellem Index100's opgørelse af kommuner med centralt visitationsudvalg (91 pct.) og VIVEs opgørelse af kommuner med centralt visitationsudvalg (72 pct.) skyldes således en forskel i, hvor vi placerer gruppen af kommuner med delvist udlagt visitation.

**Figur 4.2** Aktører, som indgår i kommunernes faste visitationsudvalg



Anm.: Spg.: "Hvem sidder i udvalget? Sæt gerne flere krydser".  
Kommuner med et fast visitationsudvalg, N = 80.

Kilde: Index100.

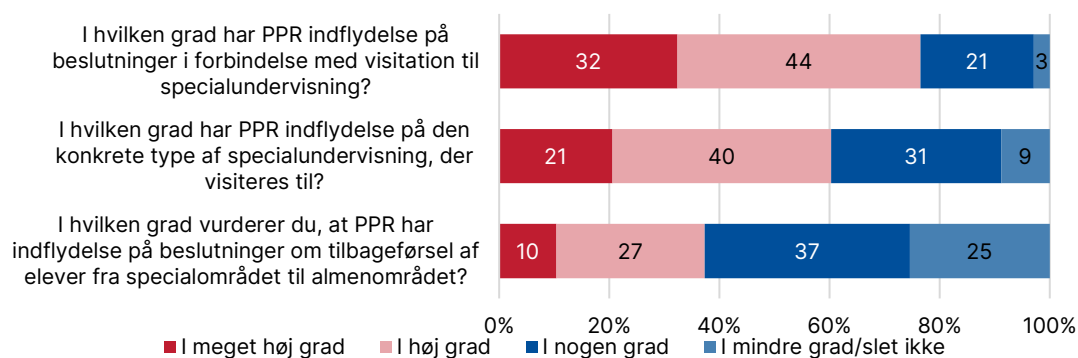
Lederen af PPR er den aktør, som oftest indgår i kommunernes faste visitationsudvalg, dernæst er medarbejder(e) fra PPR den eller de aktører, der oftest indgår. Undersøgelsen viser, at PPR samlet set er repræsenteret i 89 pct. af de faste visitationsudvalg (Index100, 2020).<sup>26</sup>

I Index100's undersøgelse er skolecheferne anmodet om at vurdere, hvor stor reel indflydelse skolelederne har på kommunens visitationsfrekvens til specialundervisning. 80 pct. af skolecheferne vurderer, at skolelederne har stor eller meget stor reel indflydelse, mens 73 pct. vurderer, at det samme gør sig gældende for PPR. 49 pct. af skolecheferne vurderer, at de selv eller en eventuel skoledirektør har reel indflydelse på visitationsfrekvensen (Index100, 2020).

Vi har tilsvarende belyst, i hvilken grad PPR-lederne oplever, at PPR har indflydelse på de beslutninger om visitation, der træffes i visitationsudvalget, jf. Figur 4.3.

<sup>26</sup> At PPR-lederne ofte er medlem af kommunernes faste visitationsudvalg, bekræftes af denne undersøgelse, hvor 87 pct. af PPR-lederne angiver at være medlem af kommunens faste visitationsudvalg.

**Figur 4.3** PPR-lederes vurdering af PPR's indflydelse på beslutninger om visitation til specialundervisning



Anm.: Spg.: "I hvilken grad har PPR indflydelse på beslutninger i forbindelse med visitation til specialundervisning?", "I hvilken grad har PPR indflydelse på den konkrete type af specialundervisning, der visiteres til?" og "I hvilken grad vurderer du, at PPR har indflydelse på beslutninger om tilbageførsel af elever fra specialområdet til almenområdet?".

PPR-ledere: N = 67-68.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem PPR-lederes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt visitationsudvalg. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Der findes ikke signifikante forskelle.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Flest PPR-ledere angiver at have indflydelse på beslutninger i forbindelse med visitation til specialundervisning. Dernæst angiver de at have indflydelse på den konkrete type af specialundervisning, der visiteres til, mens færrest angiver i høj grad eller i meget høj grad at have indflydelse på tilbageførsel af elever fra specialundervisningsområdet til almenområdet.

De kvalitative interview indikerer, at baggrunden for, at en markant andel af PPR-lederne angiver, at PPR har indflydelse i visitationsprocessen, især hænger sammen med det forhold, at PPR jf. lovgivningen skal udarbejde en Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV) af en elev i forbindelse med en visitation. En PPV skal danne et fagligt solidt grundlag for skoleleders eller kommunes afgørelse og indeholder typisk en række test af fx kognitive forhold, såsom arbejdshukommelse og IQ, tillige med observationer fra undervisningssituationer. Ligeledes indeholder en PPV en vurdering af elevens evt. særlige undervisningsmæssige behov.

I kraft af dette forhold har PPR selv sagt en ikke ubetydelig indflydelse på samtlige visitationssager i en kommune. Tidligere undersøgelser har belyst, at der er variation i PPR's tilgang til at udarbejde PPV, herunder i hvilket omfang en PPV indeholder anbefalinger af en bestemt type af undervisningstilbud. Tidligere undersøgelser giver eksempler på, at PPR's praksis tillige med børne- og ungdomspsykiatriens praksis i forbindelse med behandlingsmøder efter en psykiatrisk udredning i nogle kommuner har været genstand for drøftelser om arbejdsdeling. Eksempelvis ved at kommunale skoleforvaltninger har ønsket at indskærpe en arbejdsdeling mellem en overordnet vurdering af et behov (som PPV og/eller psykiatrien beskriver) og en beskrivelse af det skoletilbud, som modsvarer dette behov (som skoleforvaltningen, visitationsudvalget eller skolelederen vurderer). På denne måde bliver der en klarere opdeling mellem en faglig vurdering af det særlige undervisningsmæssige behov, og en beslutning om hvilket konkret undervisningstilbud der modsvarer disse undervisningsmæssige behov (Tegtmejer, Hjørne & Säljö, 2021).

## 4.2 Visitationsprocessen

Den præcise udformning af visitationsprocessen, sammensætningen af visitationsudvalg, beslutningskompetence og finansieringsforpligtelser varierer mellem kommunerne, og disse faktorer ser ud til at have betydning for skolernes muligheder for at arbejde inkluderende (Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020). I dette afsnit belyser vi:

- Visitationsprocessen i kommuner med centralt visitationsudvalg (afsnit 4.2.1)
- Visitationsprocessen i kommuner med decentralt visitationsudvalg (afsnit 4.2.2)
- Centrale kommunale aktørers vurdering af visitationsprocessernes transparens og ensartethed (afsnit 4.2.3).

### 4.2.1 Visitationsprocessen i kommuner med centralt visitationsudvalg

Vi har med afsæt i tidligere studier udarbejdet to flow-diagrammer (Figur 4.4 og Figur 4.6) over visitationsprocessen i henholdsvis en kommune med centraliseret visitation og en kommune med decentralvisitation (Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020; Tegtmejer, 2019; Tegtmejer, Hjørne & Säljö, 2021).<sup>27</sup>

Figurerne skal læses som idealtypiske organiseringer, hvor der på en række punkter findes variationer imellem de konkrete kommunale organiseringer. Det gælder for begge flowdiagrammer, at særligt to nedslagspunkter er centrale og har forskelligt indhold i kommuner med henholdsvis centraliseret og decentraliseret visitation.

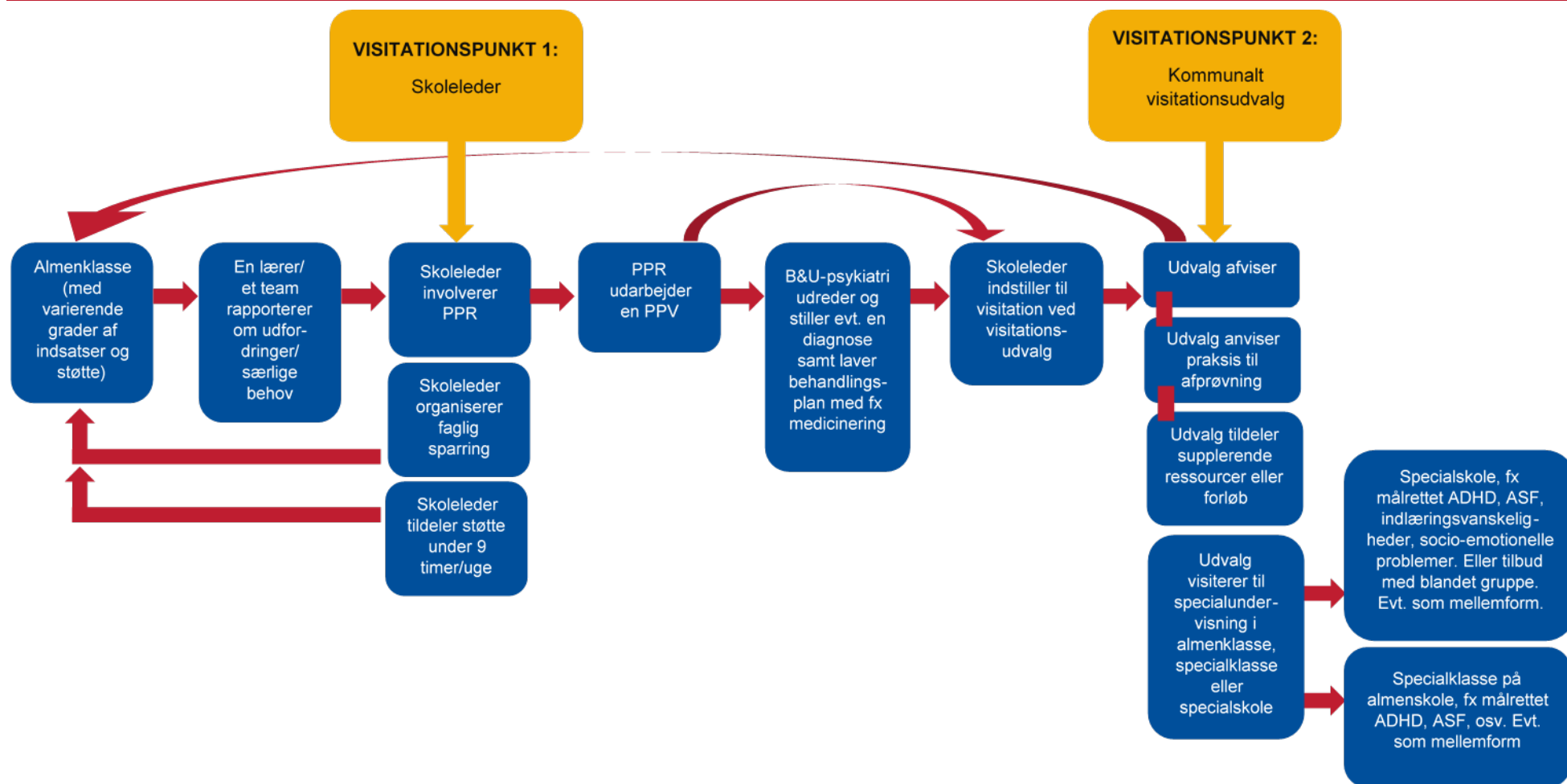
Det første visitationsnedslagspunkt er den enkelte skole, som har en række muligheder for at iværksætte støtteindsatser samt – i kommuner med udlagt visitation – mulighed for at visitere til andre tilbud.

Det andet nedslagspunkt er det centrale visitationsudvalg, dvs. et udvalg, som typisk er etableret i regi af skoleforvaltningen, og hvor visitationskompetencen er placeret i kommuner med centraliseret visitation. I nogle af de kommuner, hvor visitationen er placeret decentralt, præsenteres sagerne alligevel for og drøftes med et visitationsudvalg – her vil udvalget imidlertid typisk have en rolle, som mest omhandler sparring og sikring af processuelle skridt, såsom PPV, mens beslutningsretten ligger hos skolelederen, som præsenterer sagen.

---

<sup>27</sup> Vi har inddraget flowdiagrammerne i interview med skolechefer og skoleledere i de fire kommuner, hvor der er gennemført interview, og har herigennem valideret og nuanceret dem.

**Figur 4.4** Flowdiagram over visitation og indsatsstrin i en kommune med centraliseret visitation



Kilde: VIVE med afsæt i Mortensen, Andreasen & Tegtmejer (2020), Tegtmejer (2019) og Tegtmejer, Hjørne & Säljö (2021).

Flowdiagrammet i Figur 4.4 viser, hvordan sager med elever med et støttebehov som udgangspunkt starter i almenklassen, hvor en lærer eller et team af fagprofessionelle bliver opmærksomme på elevens særlige undervisningsmæssige eller sociale behov. Der kan også være tale om mistrivsel eller udfordringer i forhold til klassen som helhed. I mange tilfælde vil teamet af fagprofessionelle på teamkonferencer drøfte problemstillingerne og i kollegialt regi træffe beslutninger om, hvordan de selv kan forsøge at justere de pædagogiske og didaktiske tilgange i klassen, øge differentieringen i undervisningens indhold eller tilrettelæggelse, ændre på dagsstrukturen eller tilbyde mere eller anderledes støtte til en eller flere elever. Hvis dette efter en periode ikke afhjælper problemerne, vil teamet eller læreren typisk tage kontakt til skolelederen.

Skolelederen kan betragtes som det første visitationspunkt, idet vedkommende har mulighed for at iværksætte foranstaltninger, tildele timer, tildele forløb eller bringe sager videre. Skolelederen kan bl.a. træffe beslutninger i forhold til tildeling af støtteindsatser op til 9 timer eller 12 lektioner pr. uge, som kan være målrettet enkeltelever eller en klasse som helhed. Skolelederen kan ligeledes vælge at iværksætte supplerende undervisning i eller uden for almenklassen. Skolelederen kan endvidere iværksætte faglig sparring til teamet eller læreren fra eksempelvis en medarbejder fra skolens ressourcecenter eller læringscenter om at yde sparring. Endelig kan skolelederen initiere, at en medarbejder fra PPR eller en kommunal specialpædagogisk konsulent involveres, fx ved at yde sparring og rådgivning til teamet eller læreren.

Skolelederen har typisk en pulje af midler til sådanne formål, som er tildelt som en del af økonomitildelingen fra forvaltningens side, fx under overskriften "inklusionsmidler". Når PPR går ind i en sag, hvor skolelederen vurderer, at der muligvis kan være tale om særlige undervisningsmæssige behov af et omfang, hvor eleven har støttebehov på mere end 9 timer pr. uge, udarbejder PPR en Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV). Grundlaget for en PPV vil variere alt efter typen af sag, og er der fx tale om en elev, hvor der kan være mistanke om en psykiatrisk diagnose, vil PPR-medarbejderen typisk gennemføre en række test og observationer for at indkredse dette. Er der indikation på, at der kan være tale om fx ADHD, kan PPR-medarbejderen overdrage sagen til den regionale Børne- og ungdomspsykiatri, som med afsæt i PPV'en vil oprette sagen som en "OBS – ADHD"-sag og vurdere, om der er grundlag for en udredning og evt. diagnosticering. Forløber sagen i psykiatriportet, og ender den med, at den pågældende elev diagnosticeres, vil sagen rundes af med, at psykiatrien organiserer et behandlingsmøde. Et sådant behandlingsmøde involverer typisk forældre samt repræsentanter fra barnets skole samt efter behov repræsentanter fra den kommunale familieafdeling og handicapafdeling. På et sådant behandlingsmøde vil man typisk også drøfte barnets eventuelle særlige undervisningsmæssige behov. Alt efter disse drøftelser kan skolelederen indstille sagen til visitationsudvalget, hvor uddrag fra den psykiatriske udredning samt PPR's PPV typisk vil indgå i sagsmaterialerne. Der er imidlertid væsentligt, at der ikke er krav om, at der skal foreligge en diagnose eller lignende, førend en sag kan indstilles til visitation, så en skoleleder kan også vælge enten at indstille sagen udelukkende med afsæt i PPV'en eller indstille sagen, mens en eventuel videre udredning pågår.

Ved visitationspunkt nummer 2 præsenteres sagen for det kommunale visitationsudvalg. Visitationsudvalget kan vælge at afvise sagen, og i dette tilfælde forbliver eleven i almenklassen. Visitationsudvalget kan også vælge at initiere en særlig indsats, som skolen

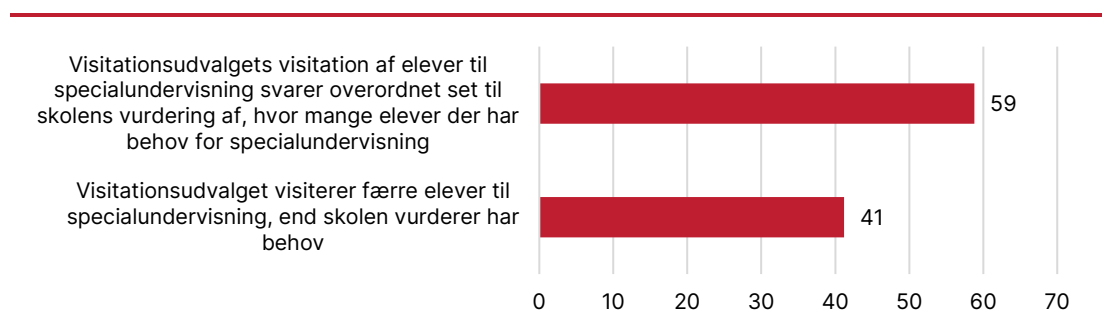
skal afprøve i eget regi, førend sagen eventuelt vurderes igen. Der er væsentlig forskel på, i hvor høj grad kommunerne har formaliseret sådanne indsatser til afprøvning i skoler regi, før sager vurderes som visitationssager. For eksempel fremhæver souschef i skoleafdelingen i Kommune 2, at sagerne slet ikke behandles, hvis ikke der har været lavet handleplaner og iværksat en række støtteforanstaltninger fra skolernes side, og at dokumentation og beskrivelse for disse indsatser er væsentlige dokumenter, som visitationsudvalget forholder sig til:

*... der er ikke nogen børn, der kommer i visitation, hvis der ikke er handleplaner på dem. Og der er heller ikke nogen børn, der kommer i visitation, hvis der ikke har været flere forskellige indsatser forsøgt inden en visitation. Og der (...) har PPR en vigtig rolle ind i det og er med at sikre, at der er gjort det, der skal gøres, inden den når vores visitation. (Souschef i skoleafdelingen, Kommune 2, december 2020, s. 8)*

Her er der således tale om en form for indsatstrin, som går forud for en eventuel visitation, og hvor skolen afprøver forskellige typer af tiltag. Visitationsudvalget kan også vælge at tildele midler til skolen, som kan bringes i anvendelse til at iværksætte støtte i klassen eller på et særligt hold, ligesom udvalget kan tildele midler til, at skolen kan tilbyde specialundervisning i elevens almenklasse. Endelig kan visitationsudvalget vælge at visitere eleven til et segregeret specialundervisningstilbud.

I kommuner med centralt visitationsudvalg har skolelederne gennemgående mindre direkte indflydelse på visitationsprocessen end i kommuner med delvist eller helt decentral visitation. Skolelederne, i de af de 11 deltagende kommuner, der har centralt visitationsudvalg, har vurderet muligheden for at få visiteret elever til specialundervisning, jf. Figur 4.5.

**Figur 4.5** Skolelederes vurdering af muligheden for at få visiteret elever til specialundervisning (i kommuner med centralt visitationsudvalg)



Anm.: Spg.: "Hvordan vurderer du overordnet set muligheden for at få visiteret skolens elever til specialundervisning?".

Skoleledere: N = 34.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skoleledere.

59 pct. af skolelederne i de af de 11 deltagende kommuner, der har centralt visitationsudvalg, vurderer, at visitationsudvalgets visitation af elever til specialundervisning overordnet svarer til skolens vurdering af, hvor mange elever der har behov for specialundervisning, mens 41 pct. af skolelederne vurderer, at visitationsudvalget visiterer færre elever til specialundervisning, end skolen vurderer har behov. Det er væsentligt at læse resultatet i lyset af, bl.a. det metodemæssige forbehold, at der er tale om en overordnet



vurdering frem for en vurdering af specifikke enkeltsager. Det skal endvidere bemærkes, at der er tale om relativt få besvarelser, da spørgsmålet kun er besvaret af skoleledere i de af de 11 kommuner, der har centralt visitationsudvalg.

De skoleledere i kommuner med centralt visitationsudvalg, der vurderer, at visitationsudvalget visiterer færre elever til specialundervisning, end skolen vurderer har behov herfor, er opfølgende adspurgte, hvilken betydning det får på skolen. Det skal bemærkes, at respondentgruppen til dette spørgsmål er relativt lille (N = 14), da spørgsmålet både er betinget af, at skolelederne er ledere på skoler i kommuner med centralt visitationsudvalg og skal have svaret, at de på skolen oplever, at der visiteres færre elever til specialundervisning, end de vurderer har behov. Resultaterne bør derfor fortolkes med en vis forsigtighed. 12 af de 14 skoleledere, der har besvaret spørgsmålet, angiver, at der er elever med særlige behov, som ikke i fuldt omfang får den støtte, som skolen vurderer, de har behov for. 10 af de 14 skoleledere vurderer, at det forhold, at der visiteres færre elever til specialundervisning, end skolen vurderer, der har behov for specialundervisning, får den betydning, at medarbejderne arbejder med et u hensigtsmæssigt højt antal elever med støttebehov i de almene klasser, samt at det medfører et træk af ressourcer fra almen-skoleklasserne til iværksættelse af støtte på skolen.

Som beskrevet i afsnit 4.1, har hovedparten af kommuner med centralt visitationsudvalg også centralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning. Således beskriver skolechefer og skoleledere i kommuner med centraliseret visitationsudvalg i de kvalitative interview også udfordringer og fordele ved visitationsprocessen, som vedrører det centrale betalingsansvar for specialundervisning. Blandt andet peges på, at det forhold, at midlerne til specialundervisning er placeret på forvaltningsniveau frem for på de enkelte skoler, medfører, at der ikke er et incitament for skolelederen til at iværksætte støtte. En skolechef formulerer det på denne måde:

*... uanset om man kan lide det eller ej, så er der ingen incitamentsstruktur i det her overhovedet ... det koster ikke skolerne noget at sende en ansøgning til visitationsudvalget. Det vil sige, der er ikke noget – man er ikke i udgangspunktet animeret til at sige, "kunne vi gøre noget andet, altså prøve at lave nogle prøvehandlinger, nogle mellemformer i eget regi"... (...) Det koster dem ikke noget at sende Kim ind til visitation og få ham fjernet ... (Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 3)*

Der peges i interviewene endvidere på, at skolernes muligheder for at investere i almen-skolens kapacitet til at imødekomme elevers støttebehov på et lavere trin end visitation til specialskole og specialklasse er langt mindre på den enkelte skole, når midlerne til specialundervisning er forankret centralt. Ved decentraliseret visitation følger midlerne til finansiering af specialundervisning typisk helt eller delvist med ud på skolerne, hvilket giver den enkelte skoleleder et større råderum til at investere i løsninger, som kan imødekomme støttebehov på et tidligere stadie og dermed bidrage til, at behovet for segregerede tilbud i et vist omfang bliver mindre. Skolechefen i Kommune 3 fortæller:

*... pengene, som nu ligger inde hos mig (...) de skal jo ud og arbejde (...) ude i almenmiljøet ... (Skolechef, Kommune 3, december 2020, s. 4)*

Den centrale visitationsproces kan medføre, at sagerne skal have en vis problemtyngde, førend der kan tildeles midler fra centralt hold. Med dette følger en risiko for, at der kan komme til at gå lang tid, fx med afprøvning af tiltag under 9 timer/uge, PPV og klargøring af visitationsindstilling, førend eleven får relevant støtte. Skolechefen i Kommune 3 reflekterer over, hvorvidt rammerne og organiseringen af visitation i sig selv uforvarende kommer til at bidrage til en senere indsats og dermed, at nogle elevers udfordringer er forværret:

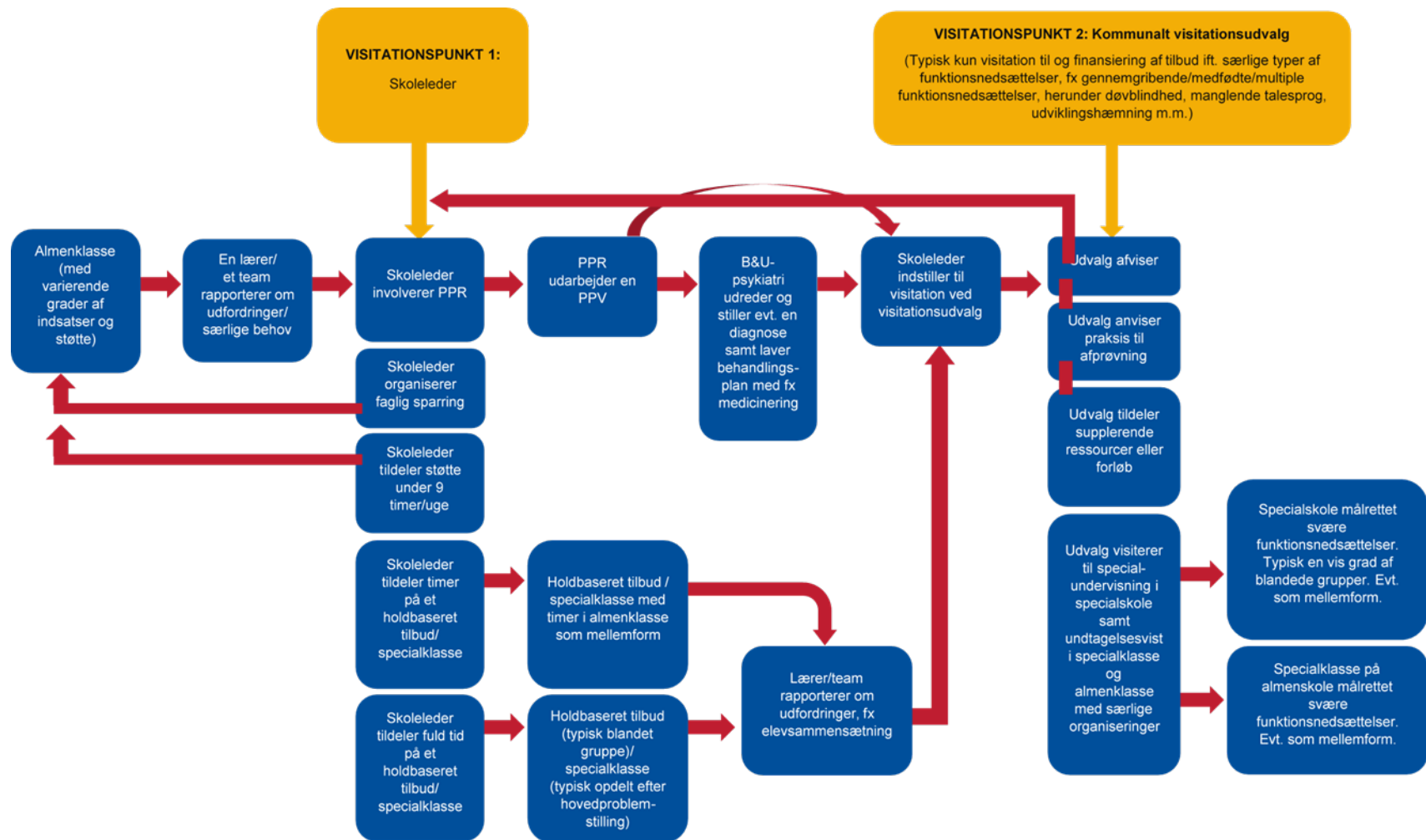
*Og der kan man godt diskutere: (...) Producerer vi i virkeligheden selv nogle af de dårlige børn? (ibid., s. 5)*

Blandt de interviewede skoleledere og skolechefer fremhæves imidlertid også styrkesider ved centraliseret visitation, herunder, at det bidrager til at sikre ensartethed i visitationskriterierne, at alle sager behandles i samme udvalg. Der synes at være en risiko for, at dette kan være vanskeligere at opretholde, hvis beslutningskompetencen er udlagt til en række af forskellige skoleledere på tværs af en kommune (Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020; Tegtmejer, Hjørne & Säljö, 2021), om end bibeholdelsen af et centralt visitationsudvalg, samtidig med at man decentraliserer betalingsansvaret, formentlig kan modvirke, at disse forskelle bliver for store.

#### 4.2.2 Visitationsprocessen i kommuner med decentraliseret visitation

Visitationsprocessen i en kommune med decentraliseret visitation er eksemplificeret i flowdiagrammet i Figur 4.6. Figuren illustrerer den mest udbredte form for organisering, hvor beslutningskompetencen er decentraliseret, mens der samtidig bibeholdes et centralt udvalg, som bl.a. forvalter en mindre, central pulje målrettet elever, som visiteres til en række tilbud, som er undtaget fra skolernes finansieringsansvar, jf. også Tabel 4.1.

**Figur 4.6** Flowdiagram over visitation og indsatsstrin i kommune med decentraliseret visitation



Kilde: VIVE med afsæt i Mortensen, Andreasen & Tegtmejer (2020), Tegtmejer (2019) og Tegtmejer, Hjørne & Säljö (2021).

Ved denne organisering er der ved visitationspunkt 1 hos den enkelte skoleleder typisk et langt større råderum for at tildele støttende foranstaltninger, herunder med et større timemæssigt omfang, end det er tilfældet i kommuner med centralt visitationsudvalg. I kommuner med centralt visitationsudvalg kan der for så vidt findes de samme typer af indsatser på alment skolerne, men de vil være finansieret af en central pulje og kræve visitationsudvalgets mellemkomst.

Den deltagende Kommune 4 er et eksempel herpå. Skolelederne visiterer internt elever til specialundervisning inden for skolens rammer. Hvis der bliver behov for et af kommunens to eksterne specialundervisningstilbud, som er målrettet elever med mere gennemgribende udfordringer eller funktionsnedsættelser, så skal denne visitationsbeslutning drøftes og godkendes af et centralt visitationsudvalg, om end beslutningsretten såvel som betalingsansvaret ligger hos skolelederen:

*Det er skolelederen, der visiterer (...) til egne tilbud. Hvis det er et heldagstilbud og til en specialskole, (...) så er det et centralt visitationsudvalg, som også skal godkende den visitering. (...) Så skal vi selvfølgelig af med nogle penge, hvis det er, at de bliver visiteret ud af huset (...) lidt afhængigt af, hvor det er hen af. 300.000, hvis det er til specialskole, og 100.000, hvis det er heldags-skoletilbud. (Skoleleder, Skole G, Kommune 4, december 2020, s. 3)*

Det forhold, at skolelederne har midlerne til rådighed lokalt og ikke skal bruge tid på at klargøre og fremsende visitationsindstillinger til et kommunalt udvalg, fremhæves i Kommune 1 som en fordel ved modellen.

*... man kan jo bare følge produktionen af sådan en indstilling der (...) og hvor meget tid de bruger på møder, og nogen skal læse den – og så kan man jo bare gange op, altså hvor mange har vi lavet af dem? (...) det er jo så tid, vi kan lægge et andet sted. (Skolechef, Kommune 1, december 2020, s. 7).*

Skolechefen i Kommune 1 fremhæver ligeledes som en væsentlig fordel, at der med denne model bliver bedre muligheder for at understøtte brede og fællesskabsrettede løsninger på skolerne, frem for at midlerne bindes i individualiserede løsninger til enkeltelever, dvs. "... et syn på fællesskabet som det, der skal understøttes, frem for den enkelte" (ibid.).

Et større skoleinternt råderum fremhæves også gennemgående af skolelederne, som dog samtidig peger på, at en større del af ansvaret for strategien også dermed flytter ud på skolen. På Skole G i Kommune 4 har man fx valgt en model, hvor en stor del af de udlagte midler investeres i ekstra personale i form af tolærerordninger, bl.a. med henblik på at kunne tilgodese de særlige undervisningsmæssige behov hos elever i almenklasserne. Denne strategi er skolens eget valg, og andre skoler i kommunen har valgt at udnytte midlerne anderledes. Skolelederen fremhæver, hvordan udlægningen af økonomien dermed kan bidrage til en form for distance mellem forvaltningen og skolen – det er skolen, som får midlerne, og som selv lægger sin egen strategi og træffer beslutningerne:

*... det her, det er noget, vi selv har besluttet at gøre ... vores inklusionsstrategi, den har vi selv ... (...) man kan egentlig sige, at de [forvaltningen] siger: "I har*

*fået pengene, nu finder I noget der lykkes. I kan ringe, når det lykkes". (Skoleleder, Skole G, Kommune 4, december 2020, s. 14)*

Skolelederen vurderer, at større ledelsesrum har krævet en anderledes lederrolle med stram styring af den skoleinterne visitation – noget, som i løbet af årene er blevet tiltagende tydeligt efter de første erfaringer:

*For en 6-7 år siden, der oprettede vi et tilbud, hvor man kunne sende sine elever hen, når de har brug for en pause eller lidt ekstra undervisning. Det havde vi i 2 år. Det blev en hamrende succes, så stor [griner], at den var vi nødt til at lukke. Og erfaringen, vi har gjort, er, at vi er overordentligt opmærksomme på, hvilke tilbud vi får lavet. For ethvert tilbud skaber et behov, så det skal vi passe på med! Så har vi gjort sådan, at ingen kan visiteres, ingen kan få specialtilbud, ingen kan få nogle særlige indsatser, af nogen art, før at jeg har godkendt det. [...] Ligesom inde i vores [Mellemlinje], det skal man have [adgang] til, og det er kun mig, der kan give [den adgang]. Og det er simpelt hen for at begrænse succesen, for at sige det, som det er. Den der lemming-effekt er vi overordentligt opmærksomme på, ellers har man ikke råd til at skabe nogen af de andre ting. Og det kræver ledelse, ellers render det der fuldstændigt – det kræver hård ledelse, og nogle gange, så skal jeg selv hente min kaffe [griner], for man bliver upopulær af det. (ibid., s. 15)*

Blandt skolecheferne er variationen i skolernes tilgange også iøjnefaldende. En skolechef noterer variationen imellem, hvor mange elever en skole visiterer, og i hvor høj grad man udnytter ressourcerne til at investere i at opbygge kapaciteten i alment skolen:

*... der er bare nogle, som tænker, kan man sige, på den rigtige måde (...) og tænker rigtig meget med i, jamen, hvad kan vi egentlig selv gøre ved det, og hvordan kan vi nu rette noget ind, sådan at vi kan rumme de her børn. Og så er der andre, som er mere sådan (...) Jamen, de må bare et andet sted hen (...) der er nogle, der tager det på sig som en del af ledelsesopgaven, og så er der nogle, der i mindre grad gør det ... (Skolechef, Kommune 1, december 2020, s. 8)*

En potentiel udfordring ved modellen er derfor, at nogle skoler kan risikere at havne i en form for negativ spiral: Hvis skolen vælger – eller ser sig nødsaget til – at visitere mange elever til segregerede specialundervisningstilbud, kan det lægge beslag på så stor en del af skolens budget, at der ikke er råderum til at opbygge kapaciteten i alment skolen med det resultat, at man må visitere endnu flere elever til segregerede tilbud, idet man ikke har organiseringer eller kompetencer, som kan tilgodese deres særlige undervisningsmæssige behov inden for skolen.

Skolechefen i Kommune 4 fortæller, at man i kommunen har arbejdet med PPR's rolle i forbindelse med en overgang til decentralt visitationsudvalg. Det drejer sig især om to forhold, nemlig udformningen af Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV) og rollen i forhold til koordinering af tværgående indsatser på tværs af skole- og socialområdet. Omkring udformningen af PPV, peger skolechefen på vigtigheden af, at PPR ikke indskrives et bestemt skoletilbud i deres vurdering af en elevs særlige undervisningsmæssige behov:

*... det vi starter med, helt fra starten, det var at lave en ed med PPR om, at der ikke skal skrives specialklasse eller specialskole (...) det vil vi ikke se. I skal skrive, hvad barnets behov er, og så er det op til skolelederen at sige: "Hvordan gør vi det her?". (Skolechef, Kommune 4, december 2020, s. 7)*

Årsagen til, at PPR ikke direkte bør pege på et bestemt skoletilbud er dels, at det fastlåser forældrenes forventninger til en ganske bestemt type af skoletilbud, dels, at en vigtig del af rationalet med det decentrale betalingsansvar er, at almenskolen får en kapacitet til at tilpasse rammerne efter særlige undervisningsmæssige behov, såfremt skolen lokalt vurderer, at det vil være muligt. Begge dele bliver vanskeliggjort, hvis PPV'en på forhånd peger på et specifikt segregeret skoletilbud som det, der modsvarer de særlige undervisningsmæssige behov.

I kommuner med centralt visitationsudvalg kan koordinering af indsatser på tværs af skole- og social-/handikapområdet løses ved, at fx en medarbejder fra kommunens social- eller familieafdeling kan deltage på møde i visitationsudvalget og her bidrage til at iværksætte tværgående indsatser. Dette er imidlertid vanskeligere, hvis visitationen er udlagt til skolelederen, idet der så er mange sager i kommune, som ikke behandles i et visitationsudvalg. Her kan PPR spille en nøglerolle ved at koordinere indsatser, som både kræver en skolemæssig og en familierettet eller social indsats. Dette peger naturligvis også på en oplagt potentiel svaghed ved den udlagte visitation, idet der kan være en risiko for, at sager ikke koordineres i tilstrækkelig grad med øvrige kommunale forvaltninger. I og med at opgaven i høj grad forankres hos den enkelte skoleleder, så rejser det selvsagt også spørgsmålet om, hvordan man i en kommune kan sikre tilstrækkelig tværgående koordinering i forhold til fx elever med komplekse og sammensatte udfordringer.

#### 4.2.3 Visitationsprocessernes transparens og ensartethed

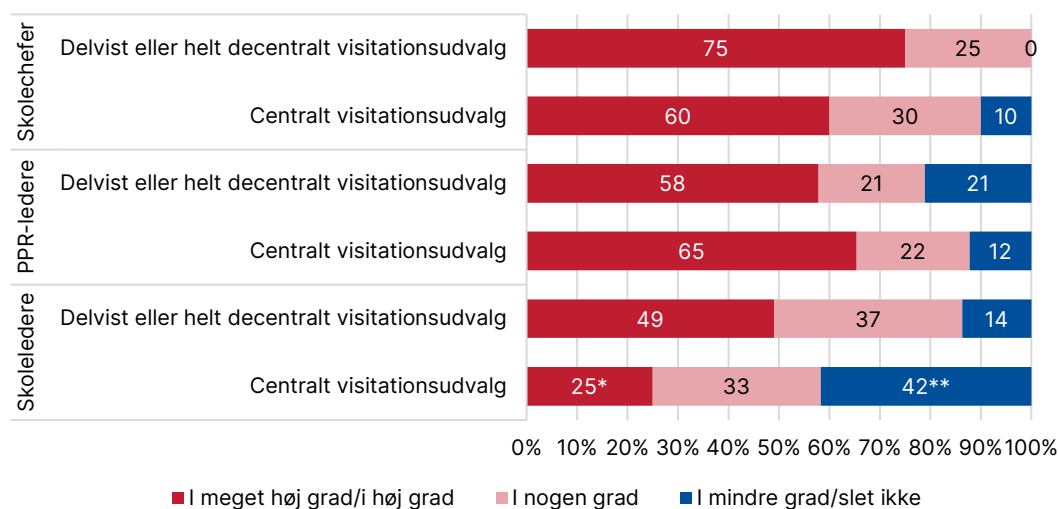
Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt, at en udvikling mod helt eller delvist at udlægge betalingsansvar for specialundervisning til skolerne havde medført mindre gennemsigtighed i forhold til, hvilke indsatser der iværksættes for at skabe inkluderende læringsmiljøer på den enkelte skole og i den enkelte klasse for at imødekomme elevernes forskellige behov. Endvidere fremhævede ekspertgruppen et behov for at sikre, at aktører, som involveres i indsatsen, også inddrages i visitationen med henblik på at skabe sammenhæng mellem visitation og indsats (MBUL, 2016).

Vi finder, at en større andel af skolechefer og PPR-ledere end af skoleledere i de udvalgte kommuner vurderer, at der i høj eller i meget høj grad er et transparent visitationsgrundlag i forhold til specialundervisning, jf. Figur 4.7. Det kan muligvis hænge sammen med, at PPR og skoledirektører/-chefer, som belyst ovenfor, hyppigere er faste aktører i kommunernes centrale visitationsudvalg end skoleledere.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 4.7** Skolechefer, PPR-lederes og skolelederes vurdering af transparensen i kommunens visitationsgrundlag



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der i kommunen er et transparent visitationsgrundlag i forhold til specialundervisning?"

Delvist eller helt decentralt visitationsudvalg: Skolechefer: N = 16, PPR-ledere: N = 19, Skoleledere: N = 51.  
Centralt visitationsudvalg: Skolechefer: N = 40, PPR-ledere: N = 49, Skoleledere: N = 36.

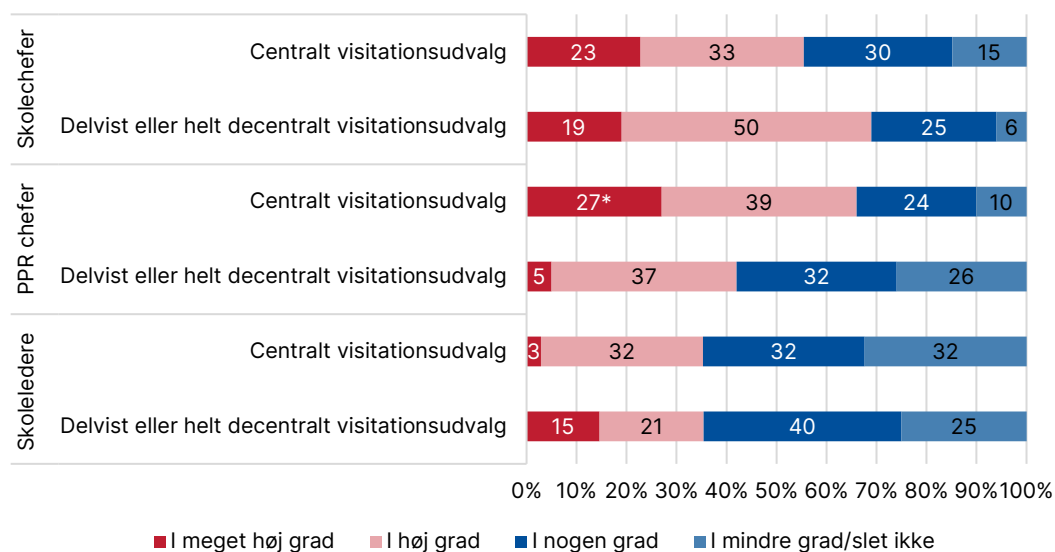
Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem henholdsvis skolechefer, PPR-lederes og skolelederes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt visitationsudvalg. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer, PPR-ledere og skoleledere.

Når vi opdeler skolelederne efter, om der er et centralt visitationsudvalg i kommunen, ser vi, at flere skoleledere i kommuner med centralt visitationsudvalg vurderer, at visitationsgrundlaget i mindre grad eller slet ikke er transparent (42 pct.) sammenlignet med skoleledere i kommuner med decentralt visitationsudvalg (14 pct.).

Skolechefer, PPR-ledere og skoleledere har endvidere vurderet, i hvor høj grad der er ensartede kriterier for tildeling af specialundervisning på tværs af skoler og distrikter i kommunen, jf. Figur 4.8.

**Figur 4.8** Skolechefer, PPR-lederes og skolelederes vurdering af ensartethed i kriterier for tildeling af specialundervisning



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der i kommunen er ensartede kriterier for tildeling af specialundervisning på tværs af skoler og distrikter?"

Delvist eller helt decentralt visitationsudvalg: Skolechefer: N = 16, PPR-ledere: N = 19, Skoleledere: N = 48.  
Centralt visitationsudvalg: Skolechefer: N = 40, PPR-ledere: N = 49, Skoleledere: N = 34.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem henholdsvis skolechefer, PPR-lederes og skolelederes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt visitationsudvalg. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer, PPR-ledere og skoleledere.

For PPR-lederne finder vi statistisk signifikante forskelle på vurderingerne af, i hvilken grad der er ensartethed i kriterier for tildeling af specialundervisning på tværs af kommuner med henholdsvis centralt visitationsudvalg eller delvist/helt decentralt visitationsudvalg: I kommuner med centralt visitationsudvalg vurderer 10 pct. af PPR-lederne, at der kun i mindre grad eller slet ikke er ensartede kriterier for tildeling af specialundervisning på tværs af kommunen, mens dette gælder for 26 pct. af PPR-lederne i kommuner med delvist eller helt decentralt visitationsudvalg.

En mulig fortolkning kunne være, at PPR-lederne i visse kommuner med helt eller delvist decentral visitation oplever, at der er forskelle imellem skolernes kriterier for tildeling af specialundervisning.

For hverken skolelederne eller skolecheferne finder vi statistisk signifikante forskelle på vurderingerne på tværs af kommuner med henholdsvis centralt visitationsudvalg eller decentral visitation. Det er muligt, at skolecheferne som følge af løbende strategiske drøftelser med skolelederne omkring visitationsopgaven i mindre grad end PPR-lederne oplever forskel på skolernes visitationskriterier.<sup>29</sup>

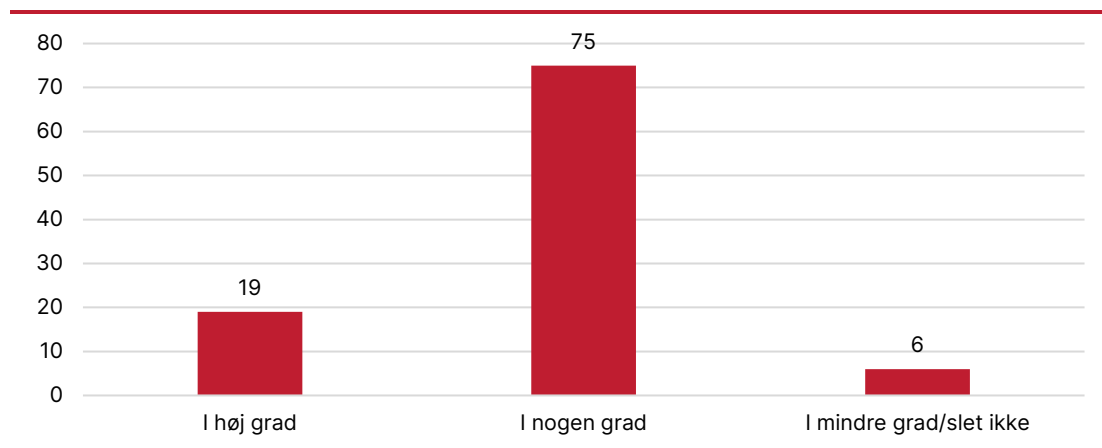
Hovedparten af skolecheferne (75 pct.) vurderer, at der i nogen grad er ensartede kriterier for inkluderende indsats og tildeling af støtte under 9 timer (12 lektioner) pr. uge

<sup>29</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.



til elever i kommunens alment skoler, mens ca. hver femte af skolecheferne vurderer, at dette henholdsvis i meget høj eller i høj grad er tilfældet, jf. Figur 4.9.

**Figur 4.9** Skolecheferes vurdering af ensartethed i kriterier for inkluderende indsats og tildeling af støtte under 9 timer/uge



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der på tværs af skoler og distrikter i kommunen er ensartede kriterier for inkluderende indsats og tildeling af støtte under 9 timer (12 lektioner) pr. uge til elever i kommunens alment skoler?"

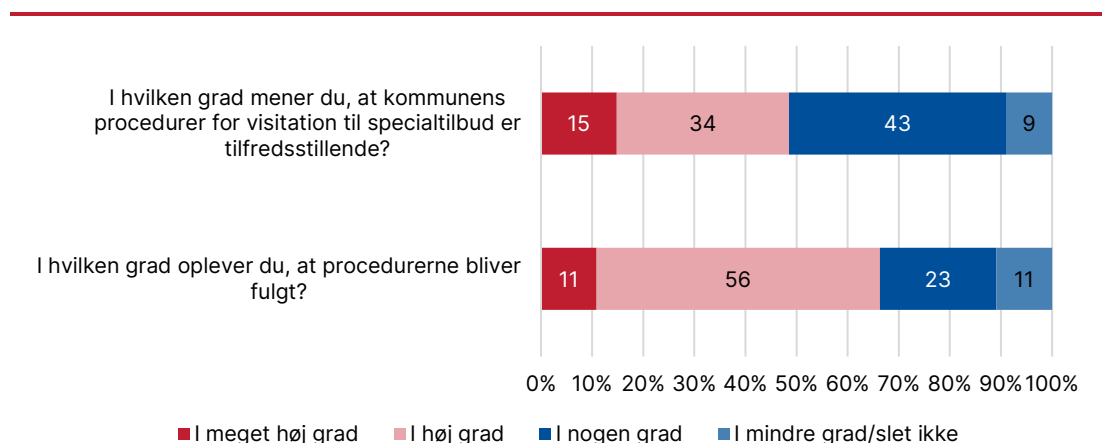
Delvist eller helt decentralt visitationsudvalg: Skolechefer: N = 16.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem skolecheferes besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt visitationsudvalg. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Vi finder ikke statistisk signifikante forskelle på skolechefernes vurderinger.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer.

Arbejdet i de kommunale visitationsudvalg er supplerende belyst i spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-ledere, der er anmodet om at vurdere, i hvilken grad kommunernes procedurer for visitation til segregeret specialundervisningstilbud er tilfredsstillende, og i hvilken grad procedurerne bliver fulgt, jf. Figur 4.10.

**Figur 4.10** PPR-lederes vurdering af kommunens procedurer for visitation til specialtilbud



Anm.: Spg.: "I hvilken grad mener du, at kommunens procedurer for visitation til specialtilbud er tilfredsstillende?" og "I hvilken grad oplever du, at procedurerne bliver fulgt?"

N = 66-68.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem PPR-lederens besvarelser i kommuner med centralt eller decentralt visitationsudvalg. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ . Vi finder ikke statistisk signifikante forskelle på PPR-lederens vurderinger.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Hovedparten (67 pct.) af PPR-lederne vurderer, at kommunens procedurer for visitation til specialtilbud i høj grad eller i meget høj grad er tilfredsstillende. Det kan imidlertid også bemærkes, at ca. hver tiende PPR-leder vurderer, at kommunens procedurer for visitation til specialtilbud i mindre grad eller slet ikke er tilfredsstillende.

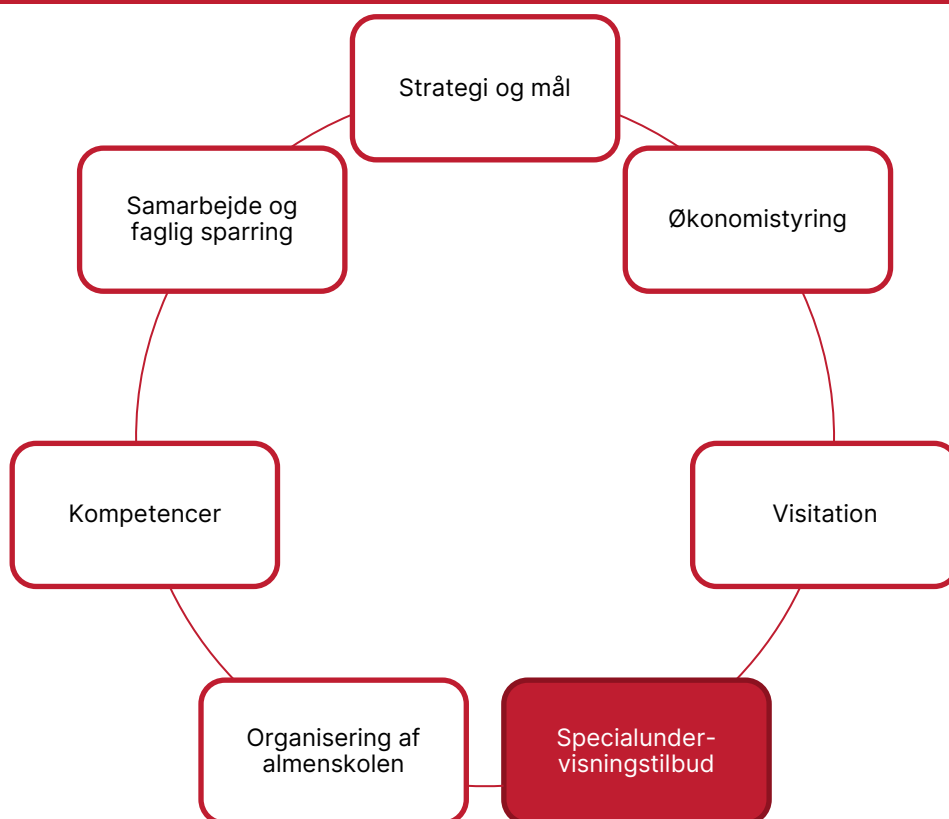
Knap halvdelen af PPR-lederne oplever, at procedurerne for visitation i høj grad eller i meget høj grad bliver fulgt, mens ca. hver tiende PPR-leder vurderer, at kommunens procedurer for visitation til specialtilbud i mindre grad eller slet ikke bliver fulgt.

Det kan bemærkes, at der både blandt skolechefer og PPR-lederne er en vis andel, der vurderer, at visitation til specialtilbud i mindre grad eller slet ikke følger ensartede kriterier, henholdsvis, at procedurer for visitation til specialtilbud i mindre grad eller slet ikke bliver fulgt, hvilket indikerer, at ikke alle kommuner har løst de udfordringer, der blev identificeret af ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet.

## 5 Organisering af specialundervisningstilbud

Den konkrete institutionelle organisering af støtte til elever med særlige undervisningsmæssige behov, herunder af specialundervisningstilbud, er et centralt led i omsætningen af den kommunale strategi på folkeskoleområdet. Forskelle mellem kommunerne angår bl.a. opdelingen af viften af specialundervisningstilbud, placeringen af tilbud i kommunen, nærheden til almenkolerne, praksis for tilbageførsel af elever fra segregerede specialundervisningstilbud m.m.

**Figur 5.1** Organisering af specialundervisningstilbud



Kilde: VIVE.

I dette kapitel belyser vi følgende udvalgte forhold vedrørende kommunernes organisering af specialundervisningstilbud, som bl.a. har betydning for mulighederne for samspil mellem special- og almenundervisning:

- Målgrupper for de kommunale specialundervisningstilbud, herunder kommunernes overordnede principper for opdeling af specialundervisningstilbud og rationallene bag opdelingen (afsnit 5.1)
- Tilbageførsel af elever samt varighed af forløb i segregerede specialundervisningstilbud (afsnit 5.2)
- Elevers skift mellem almenkole og segregerede specialundervisningstilbud over hele grundskoleforløbet (afsnit 5.3)
- Udvalgte strukturforandringer i relation til specialtilbud (afsnit 5.4).

### Målgrupper og principper for opdeling af de kommunale specialundervisningstilbud

- Den største andel af skolecheferne angiver, at kommunernes specialtilbud har til formål at tilgodese behov hos eleverne for et undervisningsmiljø med særlig struktur, et undervisningsmiljø, hvor medarbejderne har specifikke specialpædagogiske kompetencer samt et undervisningsmiljø med særlig størrelse og få kendte voksne.
- En hovedskillelinje i kommunernes opdeling af målgrupper angår, hvorvidt kommunerne primært opdeler tilbudsviften efter diagnoser og diagnoselignende kategorier eller på tværs af disse kategorier, dvs. med mere blandede målgrupper. Hovedparten af kommunerne opdeler efter diagnoser og diagnoselignende kategorier. Flere kommuner har både tilbud opdelt efter diagnoser og lignende kategorier og samtidig tilbud med mere blandede målgrupper.
- I tidligere kvalitative analyser peges på forskellige fordele og ulemper ved de to tilgange. En opdeling af specialtilbud efter diagnoser og specifikke typer af funktionsnedsættelser muliggør en faglig specialisering, men kan medføre en uhensigtsmæssig efterspørgsel efter diagnoser, når der skal træffes beslutning om, hvilket tilbud en elev skal visiteres til. En opdeling med mere blandede målgrupper kan modvirke efterspørgslen efter diagnoser, men på den anden side medføre en lavere grad af faglig specialisering, og – i nogle tilfælde – at elever med meget forskelligartede behov påvirker hinanden negativt (Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020).

### Tilbageførsel og varighed af segregerede specialundervisningsforløb

Andelen af elever, der tilbageføres, samt varigheden af segregerede specialundervisningsforløb er centrale parametre i kommunernes organisering af specialundervisningstilbud.

- 6,7 pct. af alle elever i 0. til 9. klasse, som gik i segregeret specialundervisningstilbud i 2018, tilbageførtes til almenundervisningen i 2019.
- Andelen af tilbageførte elever varierer på tværs af kommuner. De 25 pct. kommuner med højeste andel tilbageførte har en tilbageførselsprocent på mindst 8,6 pct. De 25 pct. kommuner med laveste andel tilbageførte har en tilbageførselsprocent på højst 4,2 pct.
- Elever, der på et tidspunkt i deres skolegang har gået i et segregeret specialundervisningstilbud, tilbringer i gennemsnit omtrent halvdelen af grundskoletiden i segregeret specialundervisningstilbud.

### Elevers skift mellem almenskole og segregerede specialundervisningstilbud

- 44 pct. elever med særlige behov<sup>30</sup> bliver segregeret fra almenskolen til segregeret specialundervisningstilbud i løbet af grundskoleforløbet. Cirka hver tiende skifter fra segregeret tilbud til almenskolen i løbet af forløbet, og 15 pct. oplever flere skift mellem almenskole og segregerede specialundervisningstilbud.
- Elever med særlige behov, som er startet i 1. klasse i 2015, er i højere grad blevet segregeret i løbet af de første 5 skoleår sammenlignet med elever med særlige behov, som er startet i 1. klasse tidligere (i 2011).
- Vi kan dog ikke på baggrund af ovenstående fund konkludere, at der generelt er en større andel elever med særlige behov i segregerede specialundervisningstilbud i 2015-årgangen. Det er nemlig endvidere en del af det samlede billede, at en større andel af børn i 2011 startede skolegangen i et segregeret specialundervisningstilbud i 1. klasse (60 pct.) end blandt elever, der startede skolegangen i 2015 (49 pct.).

### Strukturforandringer i relation til specialundervisningstilbud

- En række kommuner har de seneste 5 år iværksat strukturforandringer på skoleområdet, herunder forandringer, der ligger i tråd med anbefalinger fra ekspertgruppen tilknyttet

<sup>30</sup> I afsnittet definerer vi elever med særlige behov som elever, som på et eller andet tidspunkt mellem 1. og 9. klasse har gået i et segregeret tilbud.

### Boks 5.1 Hovedfund, organisering af specialundervisningstilbud

Inklusionseftersynet. Eksempelvis angiver hovedparten af skolecheferne, at der er etableret samarbejde mellem pædagogisk personale i almen- og specialundervisningstilbud, knap en tredjedel angiver, at der er flyttet specialundervisningstilbud til almenskoler, mens knap en fjerdedel angiver, at der er nedlagt specialundervisningstilbud.

## 5.1 Målgrupper og principper for opdeling af specialundervisningstilbud

I skoleåret 2019/20 modtog 0,4 pct. af eleverne specialundervisning i den almene undervisning, 3,1 pct. af eleverne modtog specialundervisning i specialklasser på almenskoler, og 2,2 pct. af eleverne modtog specialundervisning i specialskoler (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022).

En undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud fra 2020 viser, at størstedelen af elever, der modtager specialundervisning, går i specialklasser på folkeskoler (52 pct.) og på specialskoler (31 pct.), samt at færrest går på ungdomsskoler<sup>31</sup> (1 pct.), frie grundskoler (7 pct.) og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder (9 pct.) (Rambøll, 2020).

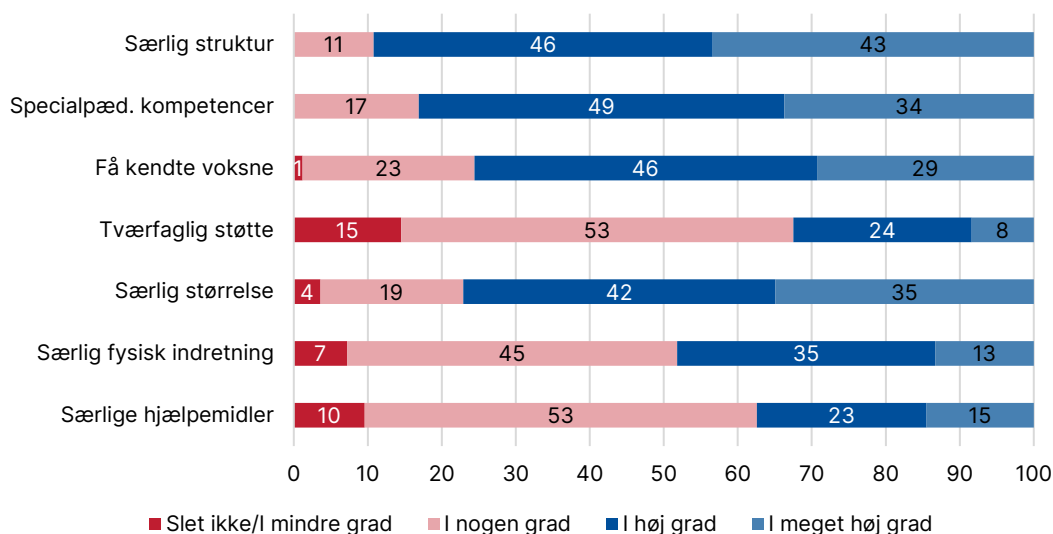
En større andel af de ældste elever modtager segregeret specialundervisning i forhold til de yngre elever. I skoleåret 2019/20 modtog 5,8 pct. af eleverne fra udskolingens segregeret specialundervisning. Det samme gjorde 4,6 pct. af eleverne på mellemtrinnet og 3,3 pct. af eleverne i indskolingens (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2021; 13). Segregeringsgraden er stigende for alle skoletrin, men i særlig grad for indskolingens. Den nuværende segregeringsgrad for indskolingens på 3,3 pct. er således den højeste i perioden fra 2011/12 til 2019/20 (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, 2021).

I perioden 2011-2019 ses en stigning i andelen af elever, der er diagnosticeret med en adfærdsforstyrrelse, ASF eller en psykisk lidelse i almenklasser, specialklasser og specialskoler. Endvidere ses en markant stigning i andelen af elever, der er indmeldt i Nota, og som får hjælp i form af e-bøger eller lydbøger for dokumenteret ordblindhed. Derfor kan vi for hvert skoletilbud se en markant stigning i andelen, der er registreret med ordblindhed (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022).

I forlængelse af dette overordnede billede af målgrupperne for specialundervisning har vi belyst, hvilke typer af særlige behov hos eleverne kommunernes specialtilbud har til formål at dække, jf. Figur 5.2.

<sup>31</sup> Det skal bemærkes, at ungdomsskolen ikke er et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven.

**Figur 5.2** Behov hos eleverne, som kommunens specialtilbud har til formål at dække



Anm.: Spg.: "Hvilke behov hos eleverne har kommunens specialtilbud til formål at dække?".

Skolechefer: N = 83.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer.

Figuren illustrerer, at flest skolechefer angiver, at kommunens specialtilbud i høj grad eller i meget høj grad har til formål at tilgodese elevernes behov for et undervisningsmiljø med særlig struktur (i alt 89 pct.), et undervisningsmiljø, hvor medarbejderne har specifikke specialpædagogiske kompetencer (83 pct.) samt et undervisningsmiljø med særlig størrelse og få kendte voksne (75 pct.). Færrest skolechefer angiver, at specialtilbuddene har til formål at dække behov for tværfaglig støtte. Det kan bemærkes, at vi fra andre undersøgelser ved, at samarbejde mellem forskellige professioner om støtte i mange kommuner er blevet svaret på de komplekse opgaver, som skolerne står over for at skulle løse i relation til inklusionsopgaven (Hansen et al., 2020). Når relativt færre skolechefer angiver, at specialtilbuddene har til formål at dække behov for tværfaglig støtte, er en mulig fortolkning således, at arbejdet med tværfaglig støtte er et prioriteret område, men at dette arbejde ikke ses som et hovedformål for specialtilbuddene.

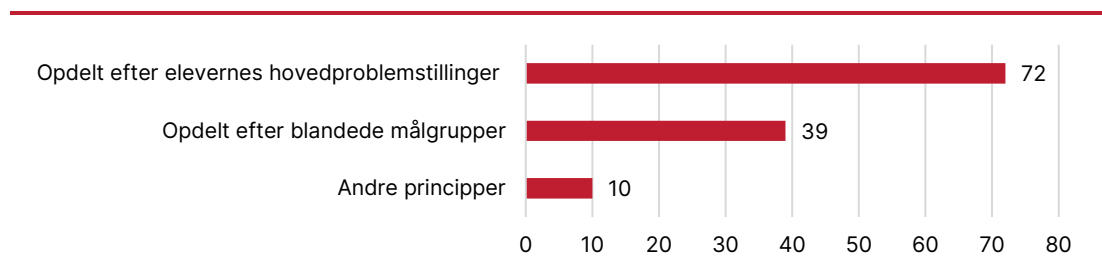
### 5.1.1 Overordnede principper for opdeling af specialundervisningstilbud

En analyse fra 2010 peger på, at kategoriseringen af målgrupper og tilbudstyper ikke foretages systematisk og konsistent på tværs af kommunerne (Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL, 2010), og det anbefales, at der på tværs af kommunerne foretages et begrebsafklaringsarbejde med henblik på at indkredse fælles begreber for målgrupper, ydelser og tilbudstyper på specialundervisningsområdet. En nyere analyse peger ligeledes på, at der er markante forskelle på, hvordan kommunerne opdeler specialundervisningstilbuddene, herunder hvilken grad af specialisering, man arbejder med (Mortensen, Andreasen & Tegtmeyer, 2020). I analysen peges der med afsæt i kvalitative data på, at en del kommuner opdeler deres specialtilbud efter diagnoser og specifikke typer af funktionsnedsættelser (fx ADHD, ASF, generelle indlæringsvanskeligheder og socio-emotionelle udfordringer). Mortensen et al. finder, at dette muligvis kan medføre en u hensigtsmæssig efterspørgsel efter diagnoser, når der skal træffes beslutning om,

hvilket tilbud en elev skal visiteres til. Andre kommuner forsøger sig med mere blandede målgrupper i deres tilbud, hvilket på den ene side kan modvirke efterspørgslen efter diagnoser, men på den anden side kan medføre en lavere grad af faglig specialisering, og – i nogle tilfælde – at elever med meget forskelligartede behov påvirker hinanden negativt (Mortensen, Andreasen & Tegtmeyer, 2020).

Vi har med afsæt i de kategorier, som de kvalitative undersøgelser i Mortensen et al. (2020) indkredser belyst, hvilke principper der ligger til grund for opdelingen af kommunernes specialundervisningstilbud, jf. Figur 5.3.

**Figur 5.3** Skolecheferes angivelse af, hvilke principper deres kommunes specialtilbud primært er opdelt efter



Anm.: Spg.: "Der kan være forskellige overordnede principper for, hvilke målgrupper specialtilbuddene er opdelt efter. Hvilke principper er specialtilbuddene i jeres kommune primært opdelt efter?".  
Skolechefer: N = 83. Angivelserne summerer til mere end 100 pct., da der har været mulighed for at angive flere svar.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer.

Hovedparten af skolecheferne (72 pct.) angiver, at kommunens specialtilbud primært er opdelt efter elevernes hovedproblemstillinger. 39 pct. angiver, at specialtilbuddene er opdelt efter blandede målgrupper, og 10 pct. angiver, at specialtilbuddene i deres kommune er opdelt efter andre principper.

I flere af de kommuner, som deltager i undersøgelsens kvalitative dele, er hovedprincippet for opdeling af specialtilbud diagnoser eller diagnoselignende kategorier, fx specialskoler målrettet elever diagnosticeret med ADHD, specialklasser i forhold til elever diagnosticeret med ASF, specialskole for elever med socio-emotionelle vanskeligheder osv. Chefen for inklusion og støtte i Kommune 2 fortæller, at diagnoser og diagnoselignende kategorier dermed samtidig fungerer som en form for visitationskategorier, og at det er en indbygget del af rationale, at kategoriopdelingen dermed også bidrager til en faglig specialisering på de forskellige specialtilbud:

*... som udgangspunkt, så vil man visitere ud fra de her kategorier, fordi vi har et stort tilbud til børn med kontaktvanskeligheder eller autismspektrumforstyrrelser, og de arbejder også meget autismspecifikt (...). Så de børn, som har en udfordring inden for autismspektrum i en vis skala, kan man sige, de får tilbuddet der, det vil være udgangspunktet. Hvis du har store kognitive vanskeligheder, og de tester til 65 i IQ (...), jamen, så vil du som udgangspunkt få et tilbud på [skole A], fordi det er de dygtige til der. (Chef for inklusion og støtte, Kommune 2, december 2020, s. 10)*

En sådan institutionel organisering letter umiddelbart den del af visitationsarbejdet, som handler om at finde det rigtige tilbud til den enkelte elev, når det er besluttet, at eleven skal visiteres til et segregeret specialundervisningstilbud, jf. også Mortensen et al. (2020). En udfordring til den diagnosedrevne visitationslogik angår imidlertid det forhold, at en ikke ubetydelig andel af de elever, som oplever behov for specialundervisning, ikke har blot én diagnose, men flere. Typiske kombinationer er fx elever, som både er diagnosticeret med ADHD og ASF, elever med angst og ASF, eller elever diagnosticeret med ADHD, som samtidig har socio-emotionelle udfordringer, som kræver en familierettet indsats. Elevernes sammensatte udfordringer kan medføre, at der opstår behov for at flytte elever fra tilbud til tilbud. Den ovenfor citerede chef fra Kommune 2 illustrerer problematikken på denne måde:

*... vi kan jo godt se, at vi flytter jo børnene rundt imellem tilbuddene. Det kan godt være, de starter i det tilbud for børn med kontaktvanskeligheder, for nu at sige det i stedet for autismspektrum – men så ender de nede i det for generelle indlæringsvanskeligheder. Eller de starter i generelle indlæringsvanskeligheder, og så flytter de faktisk over i det til opmærksomhedsforstyrrelse ... (ibid., s. 9)*

Det er endvidere ligeledes en udfordring, at der er en høj grad af overlap mellem elever, som har specialpædagogiske støttebehov, og elever, som er socialt udsatte og fx modtager en familierettet social indsats (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022; KL, 2020). Og netop indsatser i forhold til denne elevgruppe, som har komplekse og sammensatte udfordringer, som strækker sig over både psykiatri, socialafdeling og skolemæssige indsatser, angives i en kortlægning af Iversen, Thau & Kloppenborg et al. (2019) som et af de områder, hvor kommunerne aktuelt oplever de største udfordringer (ibid.).

En af de fire kommuner, som deltager i den kvalitative dataindsamling, har opdelt deres specialtilbudsrække på tværs af diagnoser og diagnoselignende kategorier. I kommunen har man samlet elever med en bred vifte af udfordringer på en stor specialskole, som arbejder med at sammensætte velfungerende klasser. Skolen tager ikke primært afsæt i elevernes diagnoser, men søger at anvende en detaljeret kategorisering af elevernes særlige undervisningsmæssige behov. Derfor er der på skolen bl.a. klasser, som arbejder meget aktivitetsbaseret og værkstedsbaseret, klasser, som er stærkt strukturerede, solotilbud til elever, som i en periode ikke kan trives sammen med andre, og klasser, hvor der især arbejdes på at sikre et roligt miljø. En afdelingsleder på specialskolen fortæller, at eleverne i klasserne derfor ofte er sammensat på tværs af diagnoser.

*... man kan sagtens have et barn med autisme, som er meget udadreagerende, som skal have noget andet end størstedelen af dem [med autismspektrumforstyrrelse], og det må man tilpasse. (Afdelingsleder, specialskole, Kommune 3, december 2020, s. 6)*

En udfordring ved denne type af opdeling er, at den forudsætter, det er kan samles så mange elever med sammenfaldende behov i et tilbud, at tilbuddet ikke bliver uforholdsmæssigt omkostningstungt. Der kan i den forbindelse opstå en række afledte problemstillinger, som omhandler lang transporttid til og fra skoletilbuddet, betydelige transport-



omkostninger samt barrierer i relation til samarbejde mellem specialtilbud og den oprindelige almenskole. Ligeledes kræver organiseringen betydelige specialpædagogiske kompetencer samlet under samme tag. Heroverfor har modellen med flere og mere lokale specialtilbud fordelt ud over kommunen eller beliggende tæt ved eller på samme matrikel som almenskolerne den fordel, at de specialpædagogiske kompetencer er tættere på almenskolen, og at samarbejde samt tilbageføring af elever kan være lettere at organisere (også jf. Mortensen, Andreasen & Tegtmejer, 2020).

## 5.2 Kommunale mønstre i tilbageførsel samt varigheden af forløb i segregerede specialundervisningstilbud

En dimension af kommunernes organisering af specialundervisningstilbud vedrører praksis for at tilbageføre elever fra segregerede specialundervisningstilbud til undervisning i almenskolen. I dette afsnit belyser vi:

- hvor store andele elever, som tilbageføres fra segregerede specialundervisningstilbud til almenundervisningen på tværs af kommuner i Danmark
- hvilken varighed, de tildelte specialundervisningsforløb i de segregerede tilbud har
- hvorvidt der kan ses forskelle i tilbageførselsgraden og i varigheden af tildelte specialundervisningsforløb i segregeret specialundervisningstilbud, når vi opdeler kommunerne efter, om betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning i kommunen ligger centralt eller decentralt<sup>32</sup>, og om andelen af elever i kommunen, der går på specialskole, er høj eller lav<sup>33</sup>.

### Tilbageførsel fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisningen

En undersøgelse fra 2020 viser, at elever med særlige behov, der skifter fra segregeret specialundervisningstilbud til en almen klasse i løbet af udskolingen, har bedre mulighed for efterfølgende at begynde på en erhvervsrettet eller gymnasial ungdomsuddannelse (Rangvid, 2020). I undersøgelsen er der så vidt muligt taget højde for, at de elever, der tilbageføres, ikke nødvendigvis har de samme karakteristika som dem, der forbliver i de segregerede specialundervisningstilbud.

I dette afsnit undersøger vi kommunale forskelle i andelen, der tilbageføres fra segregerede specialundervisningstilbud til almenundervisningen. Analysen omfatter alle elever fra 0. til 9. klasse, som tilbageføres fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisning fra 2018 til 2019.<sup>34</sup>

Andelen af tilbageførte elever ligger i gennemsnit på 6,7 pct. og varierer betydeligt på tværs af kommuner, jf. Tabel 5.1.

---

<sup>32</sup> Kommuner med **decentralt betalingsansvar** defineres som kommuner, der har helt eller delvist decentralt betalingsansvar for enten elever i specialklasse eller elever i specialskole. De resterende kommuner har et rent **centralt betalingsansvar** for den segregerede specialundervisning (se kapitel 3).

<sup>33</sup> Kommuner med en **høj** andel elever på specialskoler defineres som kommuner, hvor andelen af elever på specialskole ligger over 25 pct. Omvendt defineres en **lav** andel elever på specialskoler som kommuner, hvor andelen ligger under 25 pct.

<sup>34</sup> Andelen beregnes som en procent af alle elever, som går i segregeret specialundervisningstilbud i 2018.

**Tabel 5.1** Andelen af elever, som tilbageføres fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisningen fra 2018 til 2019. Procent af alle elever fra 0. til 9. klasse, som går i segregeret specialundervisningstilbud i 2018.

	Andel	Nedre kvartil	Øvre kvartil	Antal kommuner
Tilbageførte	6,7 pct.	4,2 pct.	8,6 pct.	97

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Tabel 5.1 viser, at de 25 pct. kommuner med den højeste andel tilbageførte (øvre kvartil) har en tilbageførselsprocent på mindst 8,6 pct., og de 25 pct. kommuner med den laveste andel tilbageførte har en tilbageførselsprocent på højst 4,2 pct.

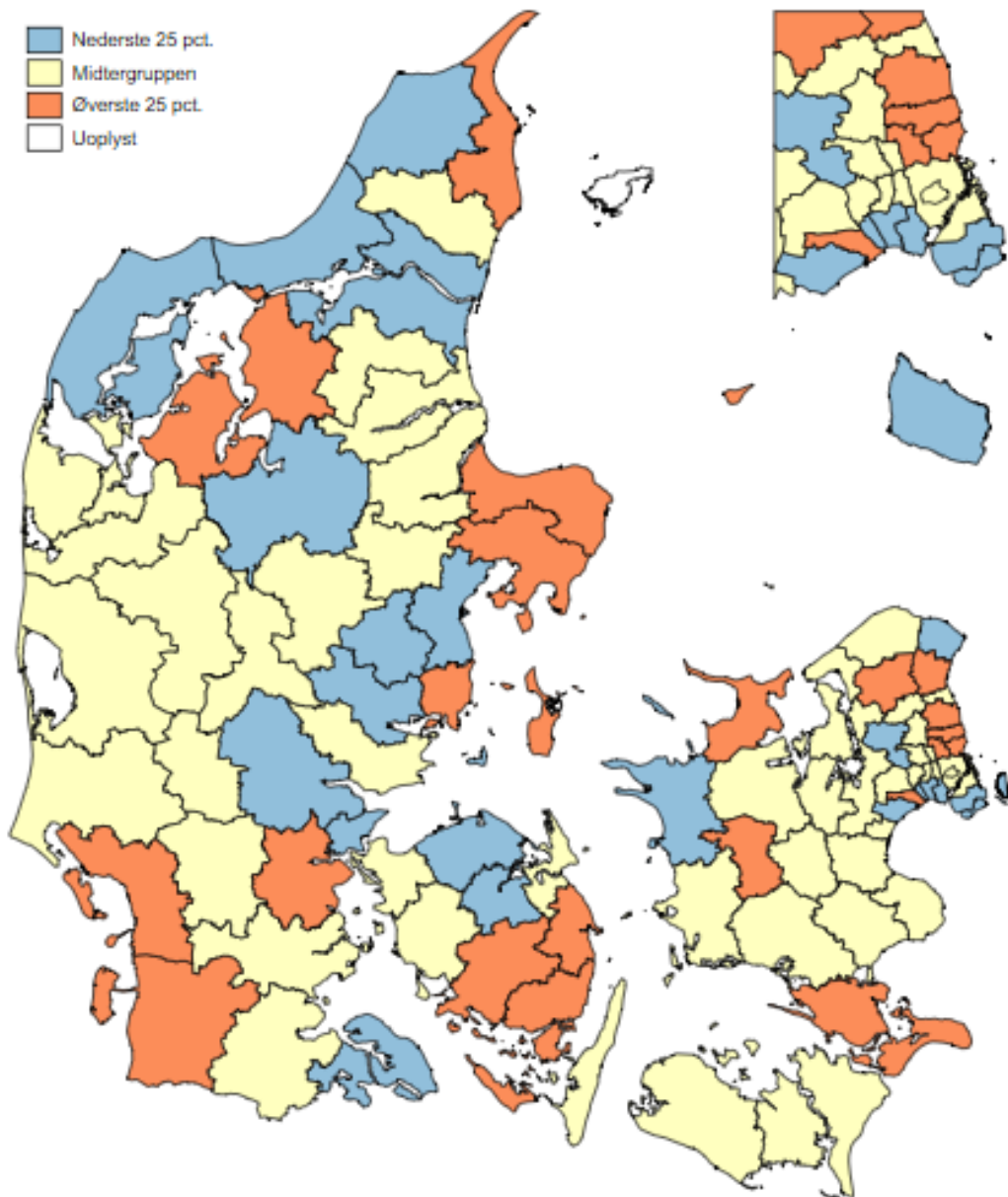
I de 25 pct. kommuner med lavest andel tilbageførte er det således færre end hver tyvende elev, som tilbageføres, mens det er tæt på hver tiende elev, som tilbageføres i de 25 pct. kommuner med højeste andel tilbageførte.

Figur 5.4 viser, hvordan kommunerne fordeler sig i Danmark med hensyn til andelen af tilbageførte elever.

- Blå kommuner er de 25 pct. kommuner med laveste tilbageførselsprocent
- Rød-orange kommuner er de 25 pct. kommuner med højeste tilbageførselsprocent
- Gule kommuner er de 50 pct. kommuner i midten, som hverken har høj eller lav tilbageførselsprocent.

Der tegner sig ikke et meget tydeligt geografisk mønster. Kommuner med lav andel tilbageførte findes dog ofte i Nordjylland, men kommuner med højere befolkningstæthed, såsom Aarhus og Odense, findes også blandt kommunerne med den laveste andel tilbageførte. Kommuner med høj andel tilbageførte findes nord for København, på store områder af Fyn og på Djursland og det sydvestlige Jylland.

**Figur 5.4** Danmarkskort over kommuner med høj, mellem eller lav andel tilbageførte fra 2018 til 2019. Kvartiler. Elevers bopælskommune i 2018.



Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Vi finder ingen statistisk signifikante forskelle i andelen af tilbageførte elever, når vi opdeler kommunerne efter, om betalingsansvaret for segregeret specialundervisning ligger centralt eller decentralt, eller om kommunerne har en høj eller lav andel elever på specialskole. Det tyder på, at andre forhold har betydning for andelen af tilbageførte elever. En hypotese kunne være, at (kombinationer) af forhold som kommunale arbejdsgange i relation til visitation, opfølgning på segregerede elevers progression samt kommunale muligheder for fleksibel tilbageførsel bl.a. ved anvendelse af kombinationer af undervisning i segregeret specialundervisningstilbud og almenklasse, jf. afsnit 5.4, kan have betydning for, hvor stor en andel af eleverne der tilbageføres. Det har imidlertid ikke inden

for denne undersøgelses ramme været muligt at indkredse betydning af disse forhold for tilbageførsel af elever.

### Varighed af segregerede specialundervisningsforløb

Varigheden af elevernes forløb i segregerede specialundervisningstilbud kan variere på tværs af kommuner. Det kan fx skyldes, at kommuner har forskelligt elevgrundlag med forskelligt behov for at modtage segregeret specialundervisning, men det kan også skyldes, at kommunerne har forskellig praksis i forhold til at tildele segregeret specialundervisning.

Vi har med afsæt i registerbaserede data kortlagt 9. klasse-elevernes grundskoleforløb tilbage til 0. klasse for at undersøge, hvor stor en andel af tiden, de har tilbragt i segregeret specialundervisningstilbud. Analysen medtager alle elever i 9. klasse i 2019, som mellem 2011 og 2019 nogensinde har gået i et segregeret specialundervisningstilbud. Tabel 5.2 viser den gennemsnitlige andel af grundskoletiden, hvor disse elever har været i segregeret specialundervisningstilbud.

**Tabel 5.2** Den gennemsnitlige andel af grundskoletiden, elever har været i segregeret specialundervisningstilbud. Gennemsnit af alle elever i 9. klasse i 2019, som på et tidspunkt fra 2011 til 2019 har gået i et segregeret specialundervisningstilbud.

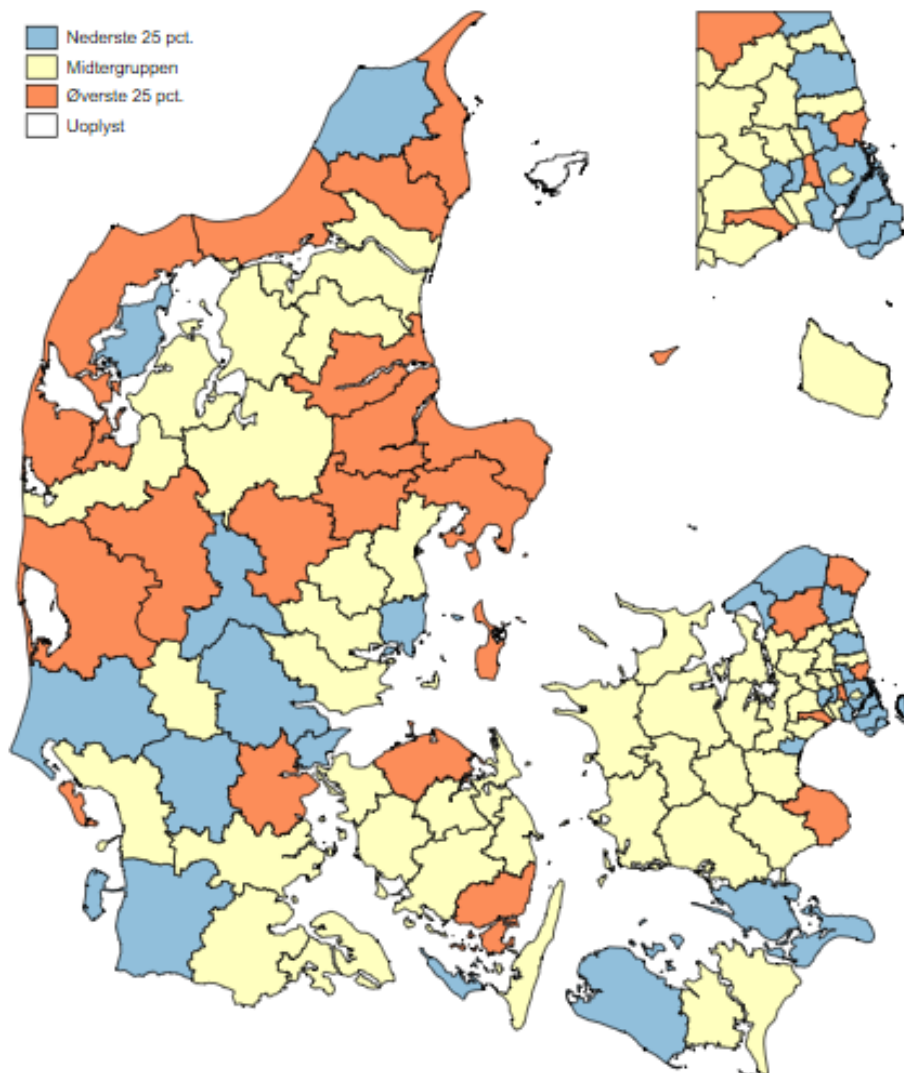
	Gennemsnit	Nedre kvartil	Øvre kvartil	Antal kommuner
Andel af grundskoletid	53 pct.	49 pct.	59 pct.	97

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser, at 9. klasse-elever i 2019, der nogensinde har gået i et segregeret specialundervisningstilbud, har tilbragt i gennemsnit omtrent halvdelen af grundskoletiden i segregeret specialundervisningstilbud (53 pct.). Der er en moderat variation mellem kommunerne, idet de 25 pct. kommuner med de laveste andele har elever, der højst tilbringer 49 pct. af deres tid i segregeret specialundervisningstilbud, og de 25 pct. kommuner med de højeste andele har elever, der mindst tilbringer 59 pct. af deres skoletid i segregeret specialundervisningstilbud. Omregnet i skoleår svarer det til, at eleverne i disse kommuner tilbringer 6 ud af de 10 grundskoleår i segregeret specialundervisningstilbud.

For så vidt angår den geografiske fordeling, ses det af Figur 5.5, at de 25 pct. kommuner, der har elever, der tilbringer relativt meget af deres tid i segregeret specialundervisningstilbud, fortrinsvis er beliggende i Midt- og Nordjylland. Kommuner med elever, der tilbringer relativt mindre af deres tid i segregeret specialundervisningstilbud, findes i det sydlige Jylland og i Hovedstadsområdet. Vi finder ikke substantielle eller statistisk signifikante forskelle, når vi opdeler kommunerne efter, om betalingsansvaret for den segregerede specialundervisning er centralt eller decentralt, eller efter, om kommunerne har en høj eller lav andel elever på specialskole.

**Figur 5.5** Danmarkskort over kommuner med høj, mellem eller lav andel skoleår, elever har været i segregeret specialundervisningstilbud fra 2011 til 2019. Kvartiler. Elevers bopælskommune i 2019.



Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

### 5.3 Skift mellem almenskole og segregerede skoletilbud over hele grundskoleforløbet

Flertallet af elever i grundskolen går i folkeskolens almene klasser og har ikke behov for at blive henvist til segregerede undervisningstilbud. Nogle elever, derimod, har særlige behov og har fx oplevet at blive overført fra almenskolen til et segregeret tilbud eller fra et segregeret tilbud til almenskolen. Et mindretal af elever har endda oplevet op til flere af sådanne bevægelser mellem almenskolen og segregeret tilbud i løbet af skoletiden.

Dette afsnit undersøger hvad der karakteriserer elever med særlige behov, som oplever at blive segregeret eller flyttet til almenskolen i løbet af skoletiden, og hvad der karakteriserer elever, som oplever multiple skift mellem almenskole og segregerede miljøer.

Denne analyse er således mere detaljeret end ovenstående analyse i afsnit 5.2 om kommunale forskelle, der blot analyserer gruppen af elever, som tilbageføres fra segregeret specialundervisningstilbud til almenundervisning fra ét år til et andet. Vi inddeler i denne analyse eleverne i følgende 4 grupper:

1. Elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud i løbet af grundskoleforløbet
2. Elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole
3. Elever, som segregeres
4. Elever, som oplever 2 eller flere skift.

Gruppe 1 er elever, som udelukkende går i segregeret specialundervisningstilbud, gruppe 2 er elever, som starter i segregeret specialundervisningstilbud og skifter til almenskole i løbet af skoletiden, gruppe 3 er elever, som starter i almenskolen, men som på et tidspunkt segregeres, mens gruppe 4 er elever, som oplever mere komplekse forløb. Gruppe 4 oplever 2 eller flere skift, dvs. de kan fx starte i almenskole, blive segregeret for derefter at flytte tilbage til almenskole igen.

I afsnittet definerer vi elever med særlige behov som elever, som på et eller andet tidspunkt mellem 1. og 9. klasse har gået i et segregeret tilbud. Denne definition indfanger ikke alle elever med særlige behov. Der går fx elever med særlige behov i almenskolen, som får støtte her og aldrig bliver segregeret til et segregeret specialundervisningstilbud i løbet af skoletiden. Disse elever indgår ikke i denne analyse. Omvendt kan der også være elever, som defineres som elever med særlige behov ud fra denne definition, selvom de kun går i segregeret specialundervisningstilbud midlertidigt, fx kun i 1 år.

Analysen omfatter elever, som starter i 1. klasse i 2011, og vi lokaliserer på årsbasis deres uddannelsesstatus – dvs. om de går på segregeret tilbud eller ej – i hvert år frem til 2019<sup>35</sup>. I alt har vi 4.859 elever med særlige behov i datamaterialet.

### **Type af grundskoleforløb og tidspunkt for segregering**

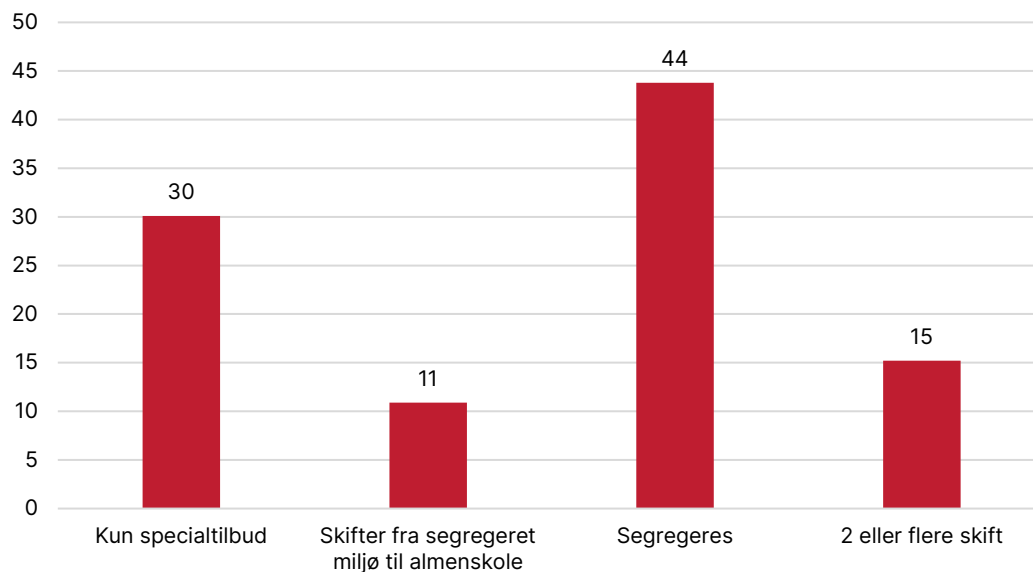
Figur 5.6 viser, hvor store andele elever med særlige behov, som oplever hvert af de 4 skoleforløb.

Elever, som er tilknyttet specialklasse eller specialskele hele grundskoleforløbet, udgør 30 pct. Den største elevgruppe er imidlertid elever med særlige behov, som starter i almenskolen, men som på et tidspunkt segregeres uden at komme tilbage til almenskolen igen. Denne gruppe udgør 44 pct. af eleverne. 11 pct. af eleverne starter i segregeret tilbud, men skifter til almenskole i løbet af grundskoleforløbet. 15 pct. af eleverne oplever 2 eller flere skift mellem almenskole og segregeret tilbud<sup>36</sup>. Det kan fx være en elev, som starter i segregeret tilbud og flyttes til almenskole på et tidspunkt for derefter at vende tilbage til et segregeret tilbud senere i forløbet.

<sup>35</sup> Mens flertallet af elever, som påbegynder 1. klasse i 2011, går i 9. klasse i 2019, er der nogle, der går en klasse om, eller som fx skifter til privatskole i løbet af skoletiden. Det vil sige, at ikke alle elever går i 9. klasse i 2019, og det er ikke alle elever, vi kan observere i alle år fra 2011 til 2019.

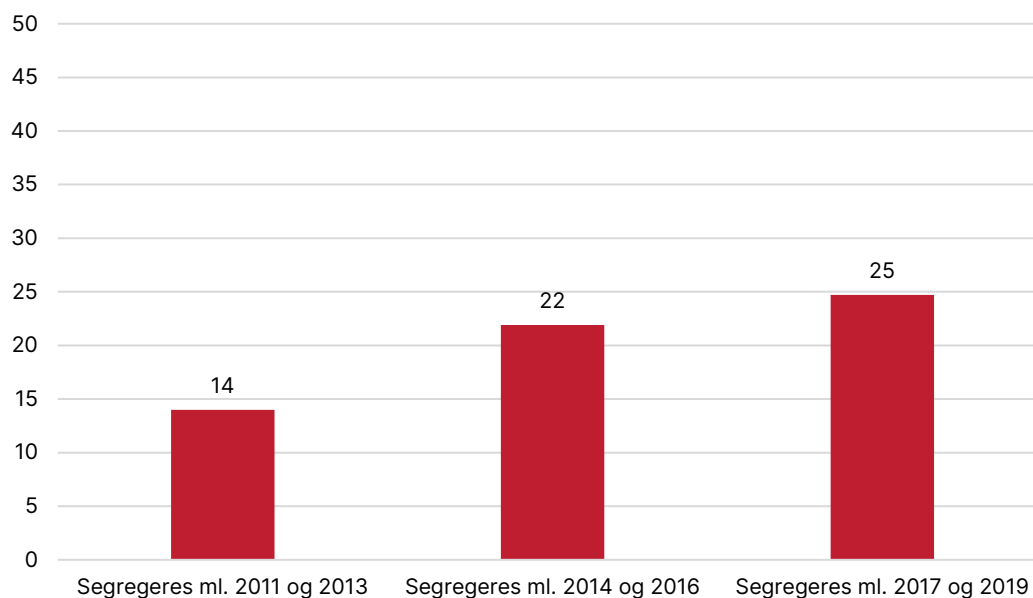
<sup>36</sup> Det er de færreste elever med særlige behov, der oplever flere end 2 skift mellem segregerede miljøer og almenskole i løbet af grundskoleforløbet. 1,5 pct. oplever 3 skift, og 0,3 pct. oplever 4 eller 5 skift (ikke vist).

**Figur 5.6** Andel elever med særlige behov fordelt efter type af grundskoleforløb. Elever, som starter i 1. klasse i 2011, og som på et tidspunkt har været tilknyttet et segregeret tilbud. Procent.



Anm.: Antal elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud: 1.462. Antal elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole: 530. Antal elever, som segregeres: 2.128. Antal elever med 2 eller flere skift: 739.  
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata ved Danmarks Statistik.

**Figur 5.7** Andel elever fordelt efter, hvornår de segregeres i løbet af skoletiden. Elever, som starter i 1. klasse i 2011, og som på et tidspunkt har været tilknyttet et segregeret tilbud. Procent.



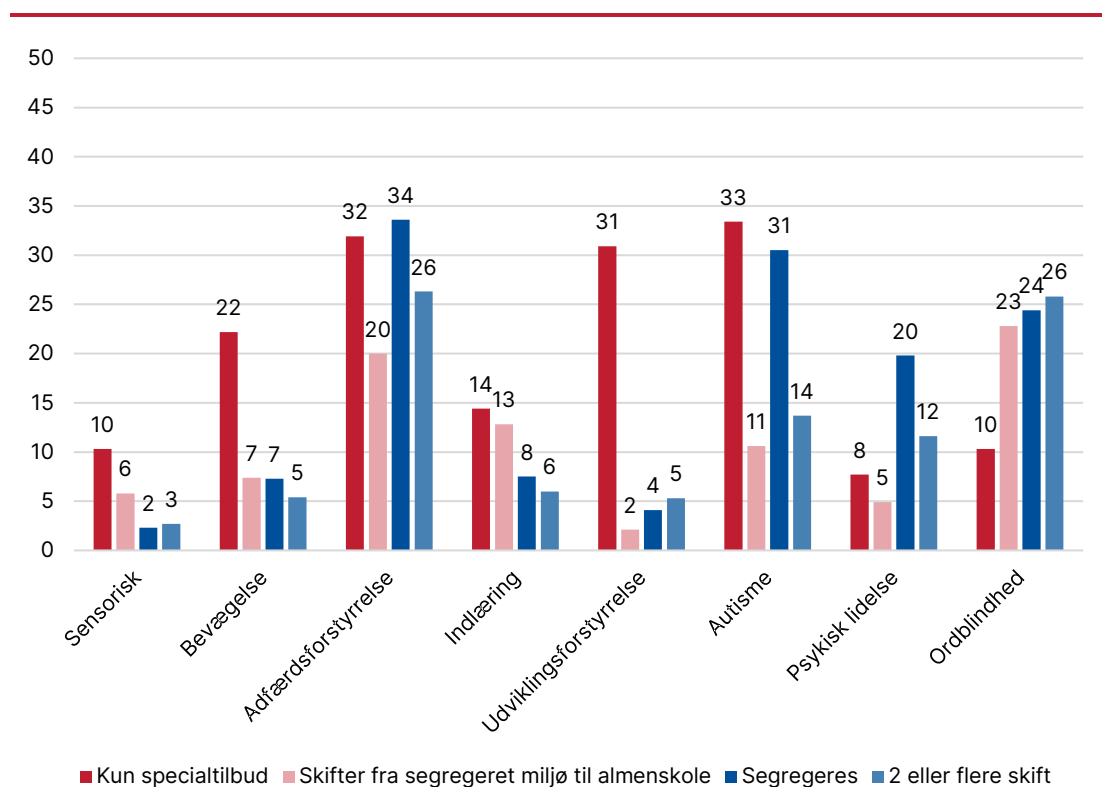
Anm.: Antal elever, som segregeres mellem 2011 og 2013: 678. Antal elever, som segregeres mellem 2014 og 2016: 1.064. Antal elever, som segregeres mellem 2017 og 2019: 1.202.  
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata ved Danmarks Statistik.

Figur 5.7 viser, at elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2011, i højere grad bliver segregeret 4 eller flere år efter 1. klasse end i de 3 første år. 25 pct. af eleverne segregeres mellem 2017 og 2019, hvor de fleste af eleverne går i udskoling. Derimod kan vi ikke se nogen forskelle med hensyn til, hvornår i grundskoleforløbet, eleverne skifter til almenskole (ikke vist).

Overordnet set peger de beskrivende tal på, at elever med særlige behov har forskellige typer af grundskoleforløb, men den største gruppe er elever, som starter i almenskolen for siden hen at blive segregeret. I næste afsnit ser vi nærmere på, hvad der karakteriserer elever, som oplever forskellige grundskoleforløb med hensyn til funktionsnedsættelse, udsathed, køn og oprindelse.

### Karakteristik af elever med forskellige typer af grundskoleforløb

**Figur 5.8** Andel elever i de fire forskellige skoleforløb opdelt efter funktionsnedsættelse. Elever, som starter i 1. klasse i 2011, og som på et tidspunkt har været tilknyttet et segregeret tilbud. Procent.



Anm.: Antal elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud: 1.462. Antal elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole: 530. Antal elever, som segregeres: 2.128. Antal elever med 2 eller flere skift: 739.  
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata ved Danmarks Statistik.

Figur 5.8 tegner nogle ret markante forskelle i funktionsnedsættelser på tværs af typer af skoleforløb (se Bilag 2, delrapport 1 for definitionen af funktionsnedsættelse (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022)). Overordnet set har elever, som tilbringer al grundskoletiden i segregeret specialundervisningstilbud, oftere en udviklingsforstyrrelse (31 pct.) eller en funktionsnedsættelse knyttet til bevægeapparatet (21 pct.). Elever med andre skoleforløb har ikke udviklingsforstyrrelse (2-5 pct.) eller en funktionsnedsættelse

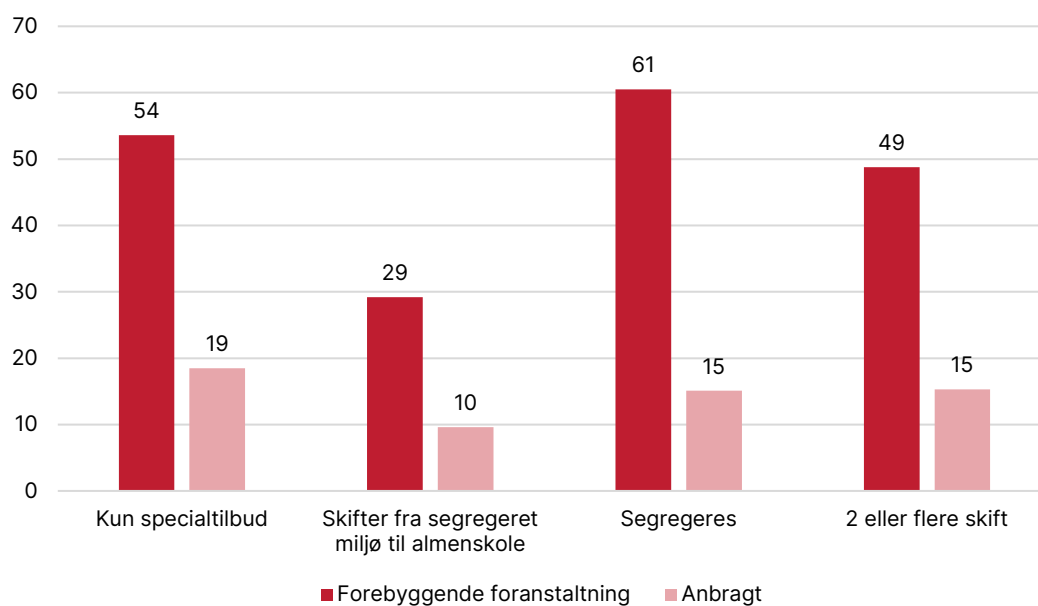


knyttet til bevægeapparatet (5-7 pct.) i nær samme grad. En nærliggende forklaring er, at disse typer af funktionsnedsættelser i højere grad end andre funktionsnedsættelser manifesterer sig tidligt i barnets liv, hvor behovet for et specialskoleforløb fastlægges allerede før skolestart.

Omtrent hver tredje af de elever, der segregeres i løbet af skoletiden, har en adfærdsforstyrrelse eller en autismespektrumforstyrrelse, og hver femte har en psykisk lidelse. Segregerede elever har oftere en funktionsnedsættelse end elever, der skifter fra segregeret miljø til almenskole i løbet af skoletiden. Dog har et stort mindretal af elever, som flyttes fra segregeret miljø til almenskole, en adfærdsforstyrrelse (20 pct.), og hver fjerde modtager ordblindehjælp i Nota.

Elever med 2 eller flere skift er på en del områder sammenlignelige med elever, som flyttes fra segregeret miljø til almenskole, hvad angår funktionsnedsættelser, fx i forhold til andel med adfærdsforstyrrelse, autismespektrumforstyrrelse eller ordblindhed. Elever med to eller flere skift har dog hyppigere en psykisk lidelse (12 pct.) sammenlignet med elever, der bliver skifter fra segregeret miljø til almenskole (5 pct.).

**Figur 5.9** Andel elever i de fire forskellige skoleforløb opdelt efter, om de nogensinde har været anbragt, eller om de har modtaget en forebyggende foranstaltning. Elever, som starter i 1. klasse i 2011, og som på et tidspunkt har været tilknyttet et segregeret tilbud. Procent.



Anm.: Antal elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud: 1.462. Antal elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole: 530. Antal elever, som segregeres: 2.128. Antal elever med 2 eller flere skift: 739.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata ved Danmarks Statistik.

Figur 5.9 viser andelen af elever i de forskellige skoleforløb, som nogensinde har modtaget en forebyggende foranstaltning eller har været anbragt uden for hjemmet. Omkring halvdelen af alle elever i hvert skoletilbud har modtaget en forebyggende foranstaltning, bortset fra elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole, hvor det er lidt under

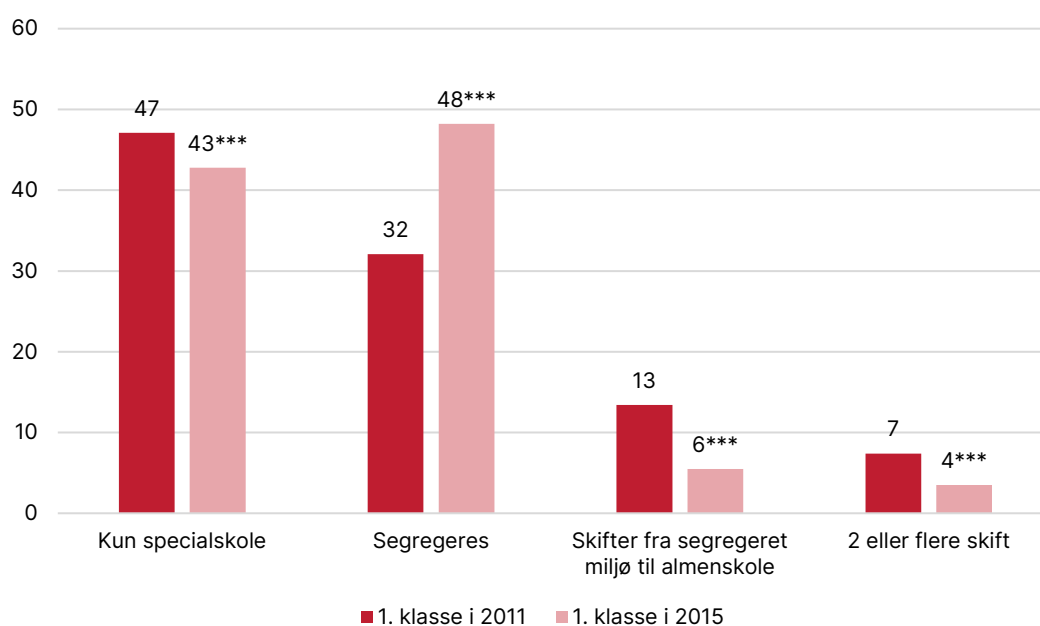
hver tredje (29 pct.). Omkring hver femte elev, som kun har gået i segregeret specialundervisningstilbud, har nogensinde været anbragt.

Fordelt på køn og oprindelse ser vi få markante forskelle (ikke vist). Overordnet set er omkring hver tredje elev i hvert skoleforløb en pige, og hovedparten af eleverne i tilbudene har dansk oprindelse. Dog er der flere elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole, som er efterkommere (15 pct.), sammenlignet med andelen blandt segregerede elever (7 pct.) (ikke vist).

### Tidspunkt for segregering – en sammenligning mellem to kohorter

I dette afsnit undersøger vi tidspunktet for segregering. Vi sammenligner to elevkohorter med særlige behov: Elever, der startede i 1. klasse i 2011, og elever, der startede i 1. klasse i 2015. Det gør det muligt at vurdere, hvorvidt elever med særlige behov, som er startet i 1. klasse i 2015, bliver segregeret på et andet tidspunkt, end elever med særlige behov, som er startet i 1. klasse tidligere (i 2011). Vi følger begge kohorter 5 år frem, dvs. til og med 2016 for elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2011, og til og med 2019 for elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2015.

**Figur 5.10** Andel elever i de fire forskellige skoleforløb opdelt efter, om de starter i første klasse i 2011 eller 2015. Elever, som starter i 1. klasse i 2011, og som på et tidspunkt har været tilknyttet et segregeret tilbud i løbet af de 5 første skoleår. Procent.



Anm.: Antal elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud i 2011-årgangen: 1.619. Antal elever, som segregeres i 2011-årgangen: 1.103. Antal elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole i 2011-årgangen: 462. Antal elever med 2 eller flere skift i 2011-årgangen: 254. Antal elever, som kun går i segregeret specialundervisningstilbud i 2015-årgangen: 1.399. Antal elever, som segregeres i 2015-årgangen: 1.577. Antal elever, som skifter fra segregeret miljø til almenskole i 2015-årgangen: 179. Antal elever med 2 eller flere skift i 2015-årgangen: 115.

Note: Med \* er markeret statistisk signifikante forskelle mellem elever, som starter i 1. klasse i 2011, og elever, som starter i 1. klasse i 2015. \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata ved Danmarks Statistik.

Figur 5.10 viser, at signifikant flere elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2015, er blevet segregeret de første 5 skoleår (48 pct.), sammenlignet med elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2011 (32 pct.). Tilsvarende ser vi, at signifikant færre elever skifter fra segregeret miljø til almenskole blandt elever med særlige behov, som starter i 1. klasse i 2015. Det tegner et billede af, at elever, der starter i første klasse i 2015, i højere grad oplever at blive segregeret inden for de første 5 skoleår end før.

Dette betyder ikke nødvendigvis, at der generelt går en større andel elever i segregeret specialundervisningstilbud i 2015-årgangen end i 2011-årgangen. Af figuren fremgår det nemlig også, at en større andel elever i 2011 startede skolegangen i et segregeret specialundervisningstilbud i 1. klasse end elever, der startede skolegangen i 2015. Elever, der kun går i segregerede skoletilbud i perioden, og elever, som på et tidspunkt flyttes fra segregeret miljø til almenskole, er begge elevgrupper, der starter i 1. klasse i et segregeret specialundervisningstilbud. Lægger man disse to grupper sammen, kan vi se, at en større andel elever i 2011 startede skolegangen i et segregeret specialundervisningstilbud i 1. klasse (60 pct.) end elever, der startede skolegangen i 2015 (49 pct.). Det vil sige, at der er en tendens til, at elever, der tidligere måske ville være startet direkte i et segregeret specialundervisningstilbud, i 2015 begynder skolegangen i almenskolen.

## 5.4 Strukturforandringer i relation til specialtilbud

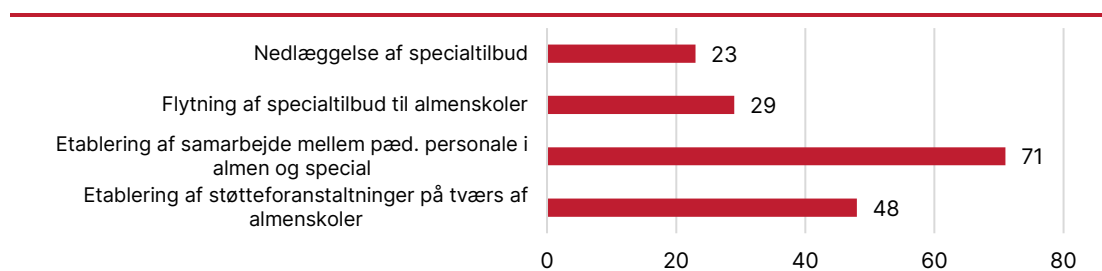
Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt bl.a., at

*Specialundervisning og specialpædagogisk støtte skal tættere på den almene undervisning. Dette gælder både eleverne, så vejen fra et specialtilbud til almenskolen reduceres, og i forhold til at sikre, at den specialiserede viden også kan spille ind i almenområdet og viden fra almenområdet kan styrke specialtilbuddene. (MBUL, 2016)*

Ekspertgruppen anbefalede i den forbindelse bl.a., at kommunerne i videst muligt omfang søger at placere segregeret specialundervisningstilbud og almenskoler i fysisk nærhed af hinanden (MBUL, 2016).

Vi finder, at der på tværs af kommunerne har været iværksat en række af de oplyste forandringer siden Inklusionseftersynet i 2016, jf. Figur 5.11.

**Figur 5.11** Skolechefers angivelse af strukturforandringer på skoleområdet inden for seneste 5 år



Anm.: Spg.: "Har kommunen inden for de sidste 5 år iværksat følgende strukturforandringer på skoleområdet ved...?"

Skolechefer: N = 75-82.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer.

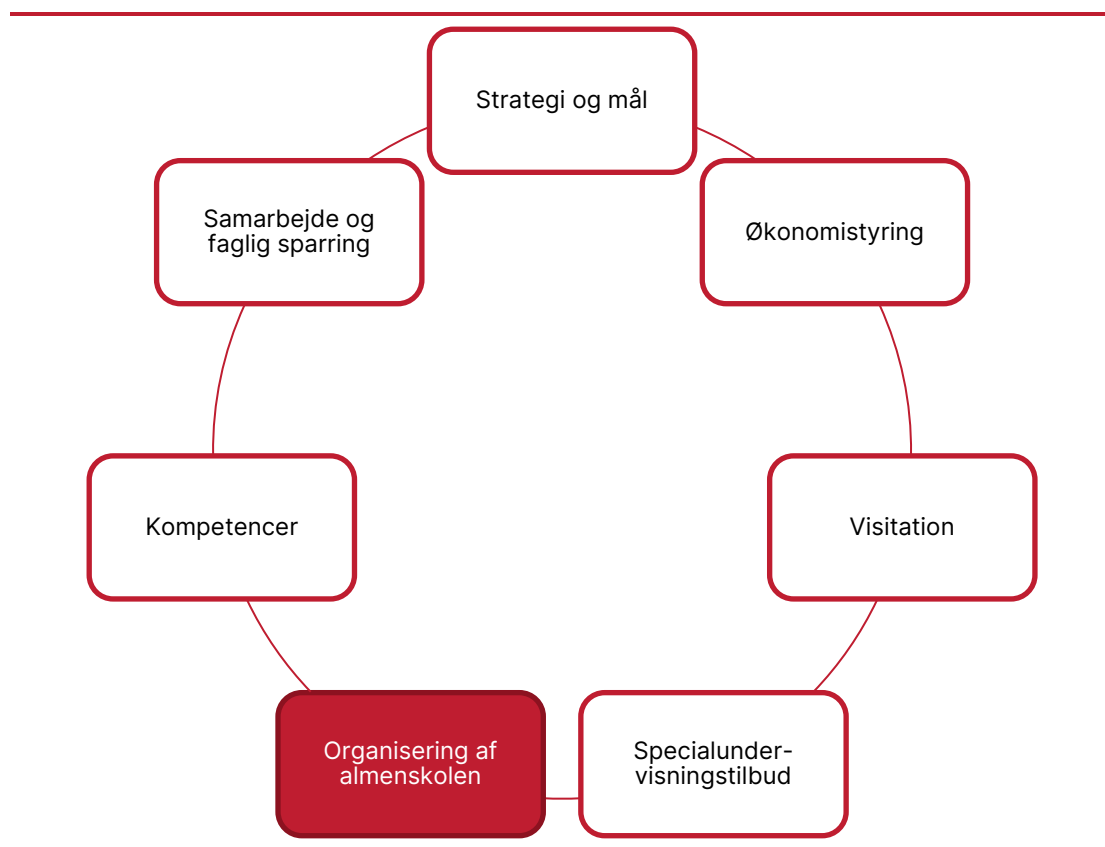
Flest skolechefer (71 pct.) angiver, at der inden for de seneste 5 år er etableret samarbejde mellem pædagogisk personale i almen- og specialtilbud. Knap halvdelen (48 pct.) angiver, at der er etableret støtteforanstaltninger på tværs af alment skoler. Hertil kommer, at 29 pct. af skolecheferne angiver, at der er flyttet specialtilbud til alment skoler, og 23 pct. angiver, at der i kommunen er nedlagt specialtilbud.

Samarbejde mellem medarbejdere i specialundervisningstilbud og alment skole samt PPR's rolle i relation hertil belyses i kapitel 6.

## 6 Organisering af almenskolen

Organisering og tilrettelæggelse af inkluderende læringsmiljøer i almenskolen er et centralt led i den lokale omsætning af den kommunale strategi på skoleområdet og sætter rammerne, som den faglige praksis udspiller sig indenfor. I dette kapitel belyser vi organisatoriske tiltag i almenskolen, der skal understøtte inkluderende læringsmiljøer samt samarbejdet mellem skole og forældre og elever. I de efterfølgende kapitler 7 og 8 relateres til to andre centrale og tæt forbundne forhold, nemlig kompetencer i og omkring almenskolen samt medarbejdernes muligheder for samarbejde og faglig sparring i forhold til arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer.

**Figur 6.1** Organisering af almenskolen



Kilde: VIVE.

I dette kapitel belyser vi:

- Organisatoriske tiltag på almenskolerne med henblik på at styrke et inkluderende undervisningsmiljø (afsnit 6.1)
- Samarbejdet med forældre og elever (afsnit 6.2)
- Ledere og pædagogisk personales oplevelse af at lykkes med at skabe inkluderende læringsmiljøer (afsnit 6.3)
- Skolechefer og skolelederes vurdering af lovgivningsmæssige og administrative barrierer (afsnit 6.4).

### **Skolernes tiltag med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljø samt faglig praksis inden for disse tiltag**

Der er på skolerne et udbredt fokus på organiseringen af inkluderende læringsmiljøer, hvilket indikerer, at der pågår et arbejde med at søge at indfri det potentiale vedrørende fleksibel organisering af almenundervisningen, som ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet påpegede (MBUL, 2016). Vi finder, at:

- Sammenlignet med en tilsvarende undersøgelse fra 2015 angiver en større andel af lærere i denne undersøgelse, at der gives støtte i form af tolærerordning samt sparring og rådgivning fra PPR til klassen som helhed på baggrund af en eller flere elevers særlige behov.
- Holddeling kan organiseres forskelligt, men gennemgående udnyttes organiseringen til at tilvejebringe et større råderum for tæt lærer- eller pædagogkontakt, herunder 1:1-undervisning samt undervisning i en mindre gruppe. Hovedparten af skolelederne angiver, at de på deres skoler organiserer holddeling med henblik på at understøtte opbygningen af inkluderende læringsmiljøer.
- Hovedparten af skolelederne angiver, at de på deres skoler har iværksat tiltag for at understøtte klasserumsledelsen, fx i form af specifikke koncepter og løbende faglige drøftelser.
- Undervisningsdifferentieringen organiseres både inden for almenklassens rammer samt ved udnyttelse af holddeling og tolærerordninger med opdeling i mindre grupper. Gennemgående tilskriver de interviewede lærere og pædagoger undervisningsdifferentiering en stor betydning i forhold til at opbygge et inkluderende læringsmiljø. De fortæller samtidig, at en meget stor spredning blandt eleverne kan medføre øget behov for forberedelse af undervisningen og vanskeliggøre fælles faglige drøftelser i klassen. Et flertal af skolelederne angiver, at man på deres skole arbejder med tiltag for at understøtte undervisningsdifferentiering.
- Et flertal af skolelederne angiver endvidere, at man på deres skole arbejder med tiltag omkring tolærer-/pædagogordning. Disse timer anvendes ifølge interview bl.a. til undervisningsdifferentiering og til at tilgodese alle elevers særlige undervisningsmæssige behov. Både blandt lærere og pædagoger finder vi indikationer på positive erfaringer og på mindre velfungerende samarbejde om inkluderende læringsmiljøer mellem de to faggrupper. De interviewede forældre og elever beskriver positive erfaringer med at have pædagoger tilknyttet undervisningen i almenklassen.

### **Samarbejde med forældre**

Ekspertgruppen bag Inklusionseftersynet anbefalede et fokus på styrket forældresamarbejde (MBUL, 2016). Niveauet for skoleledernes vurdering af opbakning blandt forældrene til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer ligger væsentligt højere end i tidligere undersøgelser, der har belyst forældres opbakning til inklusionsmålsætningen. Undersøgelsesfund vedrørende inddragelse af forældre og elevers perspektiver indikerer imidlertid, at der i nogle kommuner og skoler fortsat er behov for at styrke denne del af den faglige praksis.

- Hovedparten af skolelederne vurderer, at samarbejdet med forældre omkring inkluderende læringsmiljøer fungerer. Blandt klasse-/kontaktlærere deler færre vurderingen.
- Knap hver femte af lærerne vurderer, at samarbejdet med elevernes forældre omkring inkluderende læringsmiljøer kun i mindre grad eller slet ikke fungerer.
- Forældresamarbejdet kan blive vanskeliggjort af forskellige syn på, hvad eleven kan og har brug for, samt af rammerne for samarbejdet, herunder at det kan være vanskeligt for det pædagogiske personale at finde den fornødne tid til forældresamarbejdet. Blandt forældre peges på, at det kan være en udfordring at komme i kontakt med de fagprofessionelle samt sikre kontinuitet i kontakt og indsats.

**Vurdering af opgaver vedrørende inkluderende læringsmiljøer**

- Cirka halvdelen af skolelederne vurderer, at opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer på deres skole er stor eller meget stor sammenlignet med de øvrige skoler i kommunen. Blandt klasse-/kontaktlærerne vurderer færre, at opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer i deres klasse er stor eller meget stor sammenlignet med de øvrige klasser på skolen.
- Hovedparten af skolelederne oplever, at de i høj grad eller nogen grad har rammerne til at imødekomme skolens elevgruppe og deres forskellige behov. Det kan imidlertid bemærkes, at ca. en femtedel af skolelederne oplever, at de kun i mindre grad eller slet ikke har de fornødne rammer til at imødekomme skolens elevgruppe og deres forskellige behov.

**Vurdering af at lykkes i relation til en række centrale målsætninger**

- Der ses indikationer på, at lærerne på centrale parametre oplever at lykkes med en række centrale målsætninger. Mellem 37 og 50 pct. af klasse-/kontaktlærerne vurderer, at de i meget høj grad eller i høj grad lykkes med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt og socialt og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber.
- Godt halvdelen af skoleledere angiver, at skolerne i høj grad eller i meget høj grad formår at tilrettelægge undervisningen, så eleverne trives i de faglige fællesskaber. Færre klasse-/kontaktlærere deler denne vurdering

**Skolechefer og skolelederes vurdering af lovgivningsmæssige og administrative hindringer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer**

- De skolechefer og skoleledere, der oplever lovgivningsmæssige og administrative barrierer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, angiver:
  - Samspil mellem indsatser hjemlet i henholdsvis folkeskoleloven og serviceloven
  - Bestemmelser i bekendtgørelse om specialundervisning
  - Dokumentations- og journaliseringsopgaver
  - Tværgående samarbejde med PPR og socialforvaltning.

## 6.1 Skolernes organisatoriske tiltag

Ud over individuel støtte og støtte i mindre grupper til specifikke elever med særlige behov er det intentionen, at understøttelsen af elever med særlige behov helt generelt også skal ske ved hjælp af undervisningsdifferentiering, holddannelse, supplerende undervisning, tolærerordning og ekstra lærerressourcer i undervisningen (Nielsen & Skov, 2016). Det afspejles også af den lovændring, der blev foretaget i 2012, hvor kommuner og skoler fik mere fleksible muligheder for at tilrettelægge undervisningen på måder, der kan understøtte inklusionen af elever med særlige behov (ibid.).

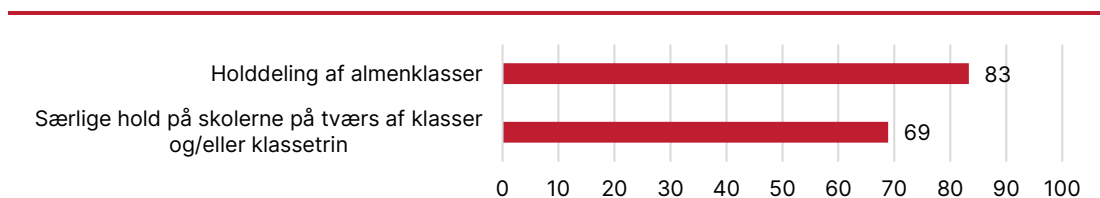
Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet påpegede, at der i kommunerne og på skolerne var et uudnyttet potentiale i forhold til at arbejde med en mere fleksibel organisering af almenundervisningen med henblik på at understøtte inkluderende læringsmiljøer. Eksempelvis ved anvendelse af særlige hold, hvor elever på tværs af en række klasser modtager særlig støtte, eller i form af holddelingstimer, hvor en klasse efter faglige eller sociale kriterier deles op nogle timer for at modtage undervisning i to eller flere mindre og midlertidige grupper (MBUL, 2016). I dette afsnit belyser vi:

- Skolernes arbejde med holddeling og særlige hold på tværs af klasser og/eller klassetrin som et organisatorisk tiltag med henblik på at styrke inkluderende læringsmiljøer (afsnit 6.1.1)
- Skolernes arbejde med klasserumsledelse, undervisningsdifferentiering, tolærer-/pædagogordning mv. som tiltag med henblik på at styrke inkluderende læringsmiljøer (afsnit 6.1.2).

### 6.1.1 Holddeling og særlige hold

Hovedparten (83 pct.) af skolelederne i de deltagende kommuner angiver, at de på deres skole anvender holddeling af almenklasser som tiltag for at styrke et inkluderende læringsmiljø, jf. Figur 6.2.

**Figur 6.2** Skolelederes angivelse af organisatoriske tiltag med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljø



Anm.: Spg: "Arbejder I på skolen med følgende organisatoriske tiltag med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljø på kommunens alment skoler?".

Skoleledere: N = 102-103.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere.

89 pct. af skolelederne angiver endvidere, at der på skolen er afsat ekstra lærerressourcer til holddannelse.

I en undersøgelse fra 2015 blandt 120 skoleledere angav 90 pct. af de deltagende skoleledere, at der på skolerne blev anvendt holddannelse med henblik på at fremme inklusion (Nielsen & Skov, 2016). Dette indikerer, at arbejdet med hold med henblik på at understøtte inkluderende læringsmiljøer gennem en årrække har været ganske udbredt.

Holddeling kan have mange formål og kan betragtes som en integreret del af skolens didaktiske værktøjskasse, men organiseringen bringes altså også i vidt omfang i spil i forhold til at understøtte inkluderende læringsmiljøer.

Blandt de kommuner, der har deltaget i den kvalitative undersøgelse, finder vi eksempler på, hvordan dette i praksis organiseres. I Kommune 4 er midlerne til finansiering af specialundervisning lagt ud på skolerne, og Skole H har i vidt omfang anvendt midlerne til at opbygge alment skolens kapacitet til at tilgodese de særlige læringsmæssige behov hos en sammensat elevgruppe og dermed søge at forebygge, at behovet for segregeret specialundervisning opstår. Et vigtigt fundament under den faglige praksis er, at man ledelsesmæssigt har prioriteret ekstra personaleressourcer til klasserne, hvilket omsættes i en udbredt brug af holddeling og tolærertimer.

En lærer i 8. klasse fortæller, at hun gennem de seneste 3 år har udnyttet disse rammer til at opdele eleverne i en klasse i skiftende grupperinger efter en række kriterier, herunder også særlige læringsmæssige behov. Der er timer, hvor lærerne deler eleverne op



for at arbejde med bestemte grupper, men der også er mange timer, hvor eleverne selv bestemmer. Tolærertimerne udnyttes så fx til, at én lærer bliver i klassen med de elever, som har behov for tæt og vedvarende støtte, mens den anden lærer sammen med en mere selvstående gruppe af elever placerer sig rundt omkring på skolen og arbejder med det faglige stof. Læreren vurderer, at denne organisering har fundamental betydning for mulighederne for at tilgodese alle elevers læringsmæssige behov, og at mulighederne for dette ville være markant mindre, hvis hun i samtlige timer skulle undervise klassen alene.

*... efter en gennemgang af opgaven (...), så skal der være mulighed for, at dem, der har brug for støtte undervejs, at jeg er der hos dem hele tiden, ... men (...) at der er én, der hele tiden kan gå ude ved de andre og hjælpe dem og støtte dem i deres arbejde og også bare holde dem i ro (...)... jeg synes, at det giver en helt anderledes forudsigelighed og stabilitet, at vi er to lærere. (Lærer, Skole H, Kommune 4, december 2020, s. 1)*

Læreren fortæller omkring de didaktiske overvejelser i forhold til de timer, hvor eleverne selv har et betydeligt råderum i forhold til, hvor de placerer sig, og hvor tæt lærerkontakt de har brug for:

*... det er et valg, man selv tager, fordi de er blevet så store, og det giver meget mere motivation for dem ... man får simpelthen valgmuligheden, nu mærker man efter: "Er jeg der, hvor jeg kan gå ud og arbejde? jeg har styr på opgaven, jeg ved, hvad jeg skal, og jeg ved, hvem jeg skal sætte mig sammen med, for at det her, det bliver til noget", så går man ud ... hvis man har det sådan: "I dag kan jeg mærke, at jeg har brug for at blive i klassen, hvor der er en lærer, der styrer det sammen med mig", så bliver man i klassen ... så kan det godt være, at jeg ser én, der er på vej ud, hvor jeg ved ... dét kommer ikke til at fungere. Så går jeg hen og siger: "Jeg synes, du skal blive herinde i dag, det tænker jeg er bedst for dig, for der kommer nogle svære opgaver", eller "Du kommer til at gå rundt og forstyrre, fordi det så jeg i timen inden" (...) ... så lytter de faktisk til det. (Lærer, Skole H, Kommune 4, december 2020, s. 2).*

Sebastian, som er diagnosticeret med infantil autisme og dysleksi, og som har gået i klassen, siden han kom fra en specialklasse på 5. årgang, fortæller, at systemet med tolærertimerne og organiseringen, hvor én lærer bliver i klassen med en mindre gruppe elever med behov for tættere støtte, og én lærer går rundt blandt de elever, som arbejder mere selvstående, fungerer godt for ham i de fleste timer. Videre fortæller han, at hans eget støttebehov varierer alt efter både, hvilket fag og hvilken type af opgave der er tale om:

*Jeg føler, at jeg har det lidt sværere, hvis det er en ekstremt åben opgave ... når den er mere lukket, kan jeg bedre fokusere. (...) Hvis den er åben, sådan, "Skriv et eventyr med den her titel", hvis man bare gav mig den opgave, så ville jeg sikkert være sådan: Jeg ved ikke, hvad jeg skal gøre med det! Og så ville jeg bare sidde hele timen og tænke over, hvad jeg skulle gøre. (...) Der skal være noget, der kan trække i aftrækkeren, for at jeg kan komme i gang ordentligt. (Sebastian, elev i 8. klasse, Skole H, Kommune 4, december 2020, s. 4)*

Adspurgt om sin oplevelse af overgangen fra specialklasse til almenklasse, både fagligt og socialt, fortæller Sebastian:

*Originalt syntes jeg, at min klasse var ret irriterende, men nu synes jeg faktisk, at det er rart at være sammen med dem ... men jeg tænker, at det bedste, det er, at man lærer mere, for mig ... jeg vil gerne vide mere, jeg vil have mere information om ting. (Sebastian, elev i 8. klasse, Skole H, Kommune 4, december 2020, s. 5)*

Vi ser i den kvalitative del af undersøgelsen, at skolerne i kommuner med decentralt budgetansvar for specialundervisning vælger at forvalte det økonomiske råderum, de har, på temmelig forskellig vis. Råderummet, som kommunen stiller til rådighed, udnyttes altså til at understøtte forskellige lokale faglige praksisser på de enkelte skoler. På Skole G i Kommune 4 har man omsat midlerne til, at ca. 20 pct. af lektionerne er tolærer-/pædagogtimer. I en væsentlig del af disse timer gennemfører en medarbejder med specialpædagogiske kompetencer én til én undervisning eller undervisning med en lille gruppe af elever, som er visiteret til specialundervisning, eller som i en periode oplever at have særlige undervisningsmæssige behov. Timerne forløber på den måde, at den pågældende medarbejder går til et mindre undervisningslokale på skolen sammen med den eller de pågældende elever og arbejder med det faglige stof her. Imens bliver almenlæreren tilbage i klassen med de øvrige elever. Efter de særligt organiserede timer i det separate lokale vender eleven eller eleverne tilbage til almenklassen og fortsætter skoledagen her. Pædagogen med specialpædagogiske kompetencer fortæller, at modellen ikke kun udnyttes til at tilgodese særlige læringsmæssige behov hos elever med funktionsnedsættelser, eller som er visiteret til specialundervisning, men ligeledes udnyttes som arbejdstilgang i forhold til elever, som har brug for et fagligt løft:

*Jeg sidder som læsevejleder også (...) Fx i næste uge, tirsdag, skal jeg ud til en 5. årgang, og så kigger man på nogle af de resultater, de har lavet. Er der så nogle elever, der popper op, det kan jo også være nogen af dem, der bare trænger til – som ikke er visiterede, og dem finder vi jo så tid til som vejledere og laver moduler og hold [på tværs af klasser] for (...) ... vi har fx gjort det med de ordblinde, det er på tværs af en årgang ... der er nogle af dem, der ikke er visiterede, men så får støtten den vej igennem. (Pædagog, Skole G, Kommune 4, november 2020, s. 2)*

Ud over at det mindre lokale udnyttes til disse forskellige typer af særligt tilrettelagt undervisning i mindre grupper, anvendes lokalet også som "Pusterum", hvor elever, som oplever at have behov for hjælp eller et mindre miljø, efter aftale med lærerne og pædagogerne kan gå hen. Thomas, som går i 8. klasse og er diagnosticeret med ASF, fortæller, at han tidligere ofte gik til lokalet, når han havde brug for hjælp:

*Jeg har kunnet blive ret let vred ... nogle folk kunne godt lide at drille mig. (...) Hvis jeg er blevet vred, så har jeg gået i Pusterummet og sagt det, og så er der en voksen, der har snakket med dem, der har drillet og irriteret mig. (Thomas, 8. klasse, Skole G, Kommune 4, november 2020, s. 2)*

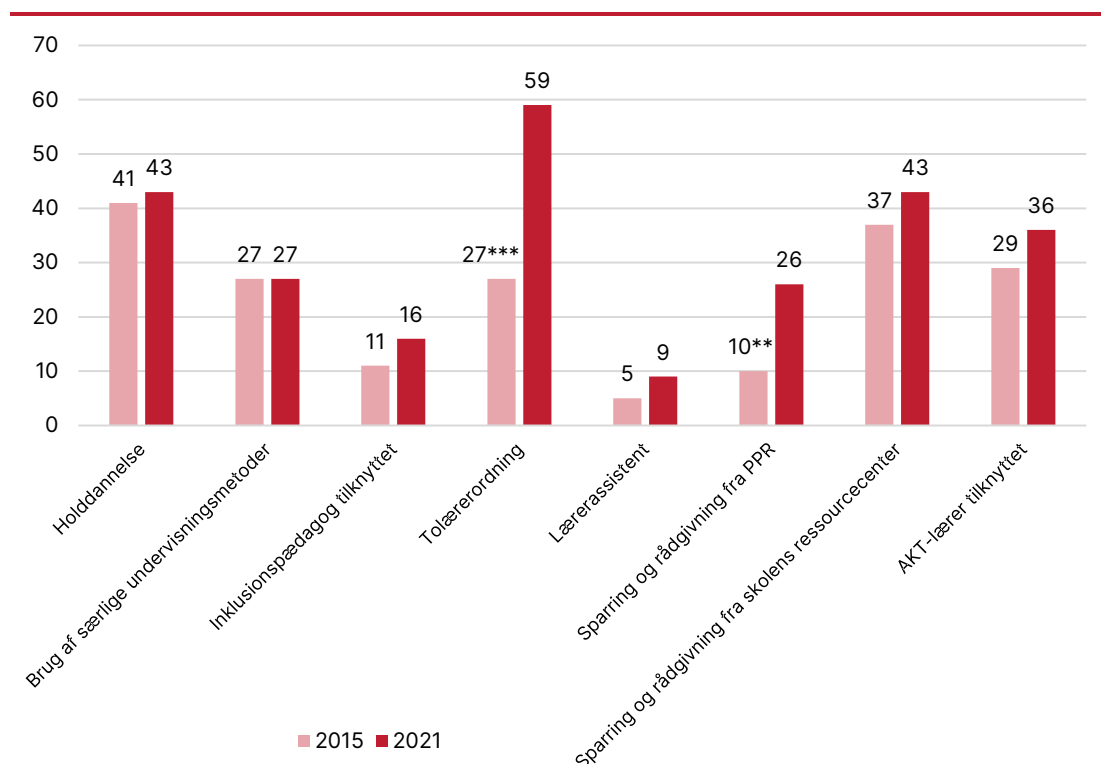
Thomas fortæller videre, at problemet nu er langt mindre end tidligere, bl.a. fordi han sammen med pædagogen har indrettet en særlig skærmet arbejdsplads i almenklassen, hvor han oplever, at han bedre kan sidde uforstyrret.

Ud over holddeling viser Figur 6.2 også, at 69 pct. af skolelederne angiver at arbejde med *særlige hold* på skolerne på tværs af klasser og/eller klassestrin med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljø. Opdeling af eleverne i grupper inden for eller på tværs af klasser er således også et udbredt organisatorisk tiltag for at styrke de inkluderende læringsmiljøer på skolerne. Se en mere udfoldet analyse af, hvordan skoler arbejder på at organisere holddeling i Tegtmejer et al.s to casestudier af mellemformer (Tegtmejer et al., 2022b).

### 6.1.2 Klasserumsledelse, undervisningsdifferentiering, tolærer-/pædagogordning mv.

En undersøgelse af støtte til elever med særlige behov fra 2015 blandt klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassestrin belyste, hvilke former for støtte eller mere generelle pædagogiske tiltag der blev givet til klassen som helhed for at styrke almenundervisningen, på baggrund af at der i klassen var én eller flere elever med særlige behov (Nielsen & Skov, 2016). Vi har gentaget disse spørgsmål til klasse-/kontaktlærere i 2021, jf. Figur 6.3.

**Figur 6.3** Klasse-/kontaktlærernes angivelse af, hvilke former for støtte, som gives til klassen som helhed i 2015 og 2021, på baggrund af en eller flere elevers særlige behov.



Anm.: Lærerne har kunnet angive mere end én form for støtte, og derfor summer procenterne ikke til 100.

Spg.: "Hvilken form for støtte modtager klassen? (Angiv gerne flere svar)". Klasse-/kontaktlærere i 2015: N = 111. Klasse-/kontaktlærere i 2021: N = 97. Svarkategorien 'Andet' er udeladt.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem 2015 og 2021. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

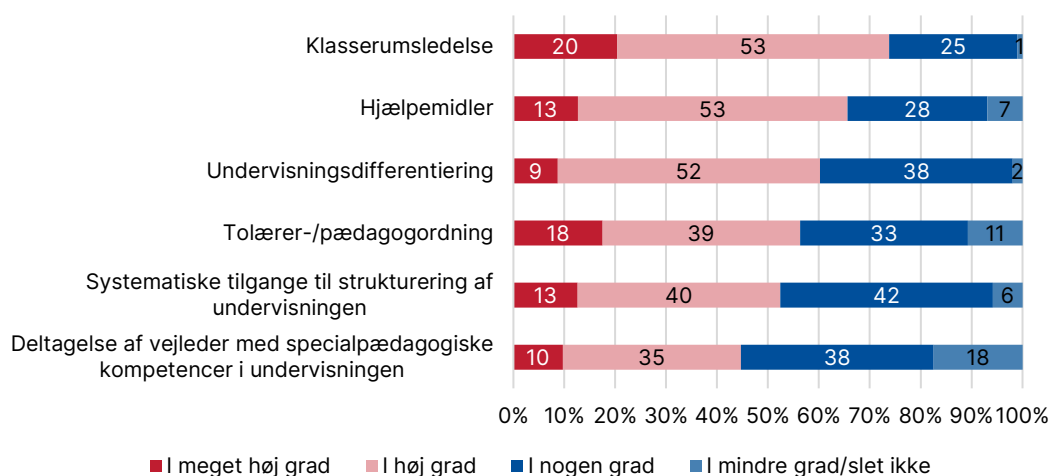
Kilde: Nielsen et al.s spørgeskema til klasse-/kontaktlærere i 2015 og VIVES spørgeskema til klasse-/kontaktlærere i 2021.

Figuren viser, at der fra 2015 til 2021 er sket en markant stigning i andelen af klasse-/kontaktlærere, der oplever, at der gives støtte i form af tolærerordning samt sparring og rådgivning fra PPR til klassen som helhed på baggrund af en eller flere elevers særlige behov.

Det skal bemærkes, at strategien for at udtrække lærere til medvirken i spørgeskemaundersøgelserne har været forskellig i 2015 og 2021, jf. Bilag 1.<sup>37</sup>

Vi har endvidere gentaget udvalgte spørgsmål fra Nielsen et al.s undersøgelse fra 2015 i spørgeskemaundersøgelsen til skolelederne i de udvalgte kommuner for at afdække anvendelsen af udvalgte tiltag med henblik på at styrke opbygningen af inkluderende læringsmiljøer på skolerne som helhed, jf. Figur 6.4.

**Figur 6.4** Skolelederes angivelse af særlige tiltag på skolen



Anm.: Spg: "I hvilken grad har I på skolen særlige tiltag for at styrke anvendelsen af følgende i undervisningen på kommunens alment skoler?"

Skoleledere: N = 102-103.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere.

Figuren illustrerer, at de særlige tiltag overordnet set er relativt udbredt på skolerne. I det følgende kommenteres og eksemplificeres centrale tiltag.

### Klasserumsledelse

Det fremgår af Figur 6.4, at 73 pct. af skolelederne angiver, at der på skolen i meget høj grad eller i høj grad arbejdes med tiltag for at styrke og understøtte klasserumsledelsen

<sup>37</sup> Spørgeskemaundersøgelsen i 2021 indeholder svar fra lærere i 11 kommuner, der er udvalgt til undersøgelsen med fokus på at sikre relevant variation med hensyn til 1) placeringen af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning og 2) andelen af elever i kommunen, som modtager undervisning i segregerede tilbud. Der kan imidlertid være andre parametre, hvor kommunerne ikke er repræsentative, og det er således ikke uden videre muligt statistisk at generalisere undersøgelsens resultater for 2021 til alle kommuner i Danmark. For undersøgelsen fra 2015 er der ikke foretaget bortfalds- og repræsentativitetsanalyser, der giver mulighed for at konkludere håndfast om undersøgelsens generaliserbarhed i forhold til udskolingsklasser mere bredt (Nielsen & Skov, 2016). En repræsentativitetsundersøgelse viser imidlertid, at eleverne, der indgår i 2015-undersøgelsen og 2021-undersøgelsen, er sammenlignelige med de respektive totalpopulationer i 2015 og 2021, jf. Bilag 1. Derfor er de elever, der indgår i spørgeskemaundersøgelserne, ikke systematisk forskellige fra elever i alle andre kommuner i Danmark. En repræsentativitetsanalyse viser videre, at elever i 2015 er sammenlignelige med elever i 2021 på en lang række karakteristika. Ændringer fra 2015 til 2021 skyldes således ikke forskelle i karakteristika ved de elever, som lærerne har angivet svar for i hhv. 2015 og 2021, jf. også Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022.

i undervisningen. 62 pct. af skolelederne angiver, at der er afsat ressourcer til styrkelse af anvendelsen af klasserumsledelse på deres skole (ikke vist).

Blandt de otte skoler, som har deltaget i den kvalitative dataindsamling i undersøgelsen, er der flere eksempler på, hvad dette nærmere kan bestå i. Skolelederen på Skole H i Kommune 4 fortæller, at man på skolen som helhed arbejder med et bestemt koncept for klasserumsledelsen og løbende har drøftelser af tilgange såvel som udfordringer, der opstår:

*... vi bruger forventningsbaseret klasserumsledelse ... vi har en idé om, hvordan vi gerne vil bedrive undervisning, og hvad kvaliteten skal være, og det indbefatter også, at der skal være ro, men der må også godt være snak, i min optik er det konstruktiv uro, men hvis der er konflikter på legepladsen, eller at man har en elev, som man ikke kan styre, så skal vi finde ud af, hvad det er, hvis det går ud over andre børn. (Skoleleder, Skole H, Kommune 4, november 2020, s. 9)*

Eksempler på forhold, som kan udfordre klasserumsledelsen er især elever, som i perioder er følelsesmæssigt belastede eller som har udadreagerende adfærd.

### **Hjælpemidler**

66 pct. af skolelederne angiver, jf. Figur 6.4, at man i meget høj grad/i høj grad arbejder med at styrke anvendelsen af hjælpemidler, hvilket bl.a. dækker over forholdsvist udbredte støttesystemer målrettet fx dysleksi/ordblindhed såsom CD-ORD, brugen af skærmede arbejdspladser, fx i relation til elever, som let bliver afledt eller forstyrret, eller anvendelsen af visuelt understøttede dagskemaer, fx i forhold til elever diagnosticeret med ASF. Ligeledes kan der være tale om støttesystemer i relation til fysiske funktionsnedsættelser. 79 pct. af skolelederne angiver, at der på deres skole er afsat ressourcer til styrkelse af anvendelsen af hjælpemidler (ikke vist).

En lærer på Skole A i Kommune 1 fortæller fx om arbejdet med en elev med nedsat hørelse, at der er etableret mikrofon i klassen, og at

*... han kan ikke høre noget, hvis ikke vi bruger det her udstyr. Han er fantastisk til at mundaflæse, så jeg kunne godt, uden at jeg stod med den her mikrofon, stå og snakke med ham uden mikrofon. Men jeg må ikke stå med ryggen til ham, hvis ikke jeg har den mikrofon på. (Lærer, Skole A, Kommune 1, november 2020, s. 3)*

### **Undervisningsdifferentiering**

61 pct. af skolelederne angiver, at man i meget høj grad/i høj grad arbejder med særlige tiltag for at understøtte undervisningsdifferentiering, jf. Figur 6.4. 53 pct. af skolelederne angiver, at der på deres skole er afsat ressourcer til styrkelse af anvendelsen af undervisningsdifferentiering i undervisningen (ikke vist).

I en undersøgelse fra 2015 blandt 120 skoleledere angav 95 pct. af de deltagende skoleledere, at der på skolerne blev arbejdet målrettet med undervisningsdifferentiering med henblik på at fremme inklusion (Nielsen & Skov, 2016). Arbejdet med undervisningsdifferentiering med henblik på at understøtte inkluderende læringsmiljøer har således gennem en årrække været ganske udbredt.

Organisatoriske tiltag for at understøtte undervisningsdifferentiering kan være integreret med eller finde sted inden for rammerne af nogle af de øvrige nævnte tiltag, fx de former for holddeling og tolærertimer, som man arbejder med på Skole H i Kommune 4, og som er beskrevet ovenfor. Her er det en vigtig del af rationalet med holddelingen, at den netop tilvejebringer gode muligheder for at differentiere undervisningen for forskellige elever i almenklassen – herunder også de elever, som har særlige undervisningsmæssige behov eller funktionsnedsættelser. Tiltagene for at understøtte undervisningsdifferentiering gælder også i forhold til elever, som er visiteret til specialundervisning. En pædagog med specialpædagogiske kompetencer, som står for at koordinere specialundervisningen for elever i en række klasser på Skole G i Kommune 4, fortæller:

*... der ligger en handleplan for hver elev, der er visiteret ... og de er vidt forskellige, så vi har ikke sådan en "alle er skåret over en kam", det er virkelig differentiering så det gør noget... (Pædagog, Skole G, Kommune 4, november 2020, s. 4)*

Pædagogen fortæller videre, at handleplanen typisk beskriver en række faglige og sociale mål, og at disse mål gennemgående er styrende for den undervisningsmæssige differentiering. Den konkrete organisering af undervisningsdifferentieringen kan både være inden for almenklassens rammer, hvor fx en lærer og pædagogen arbejder sammen omkring hele klassen, eller den kan være organiseret som 1:1-undervisning, hvor pædagogen går til et særligt lokale sammen med en eller flere elever for at arbejde med de faglige opgaver. Pædagogen fortæller, at:

*... vi lige nu arbejder med de basale ting i matematik, for eksempel. For vi har opdaget, at der er en masse huller ... der skal vi simpelthen ned og have fat i de helt basale ting [ ... ] Lige for Oliver, der giver det mening at tage ham ud af klassen, for han profiterer ikke ... grundet den differentiering, der er i hans handicap, og hvor udfordret han er ... der giver det ikke mening at skulle have ham med i gruppearbejde [i almenklassen] ... så derfor går vi ud, og så øver vi på det ... (Pædagog, Skole G, Kommune 4, november 2020, s. 4)*

Gennemgående fremhæver de interviewede lærere og pædagoger, at det har stor betydning at kunne differentiere undervisningen, men flere fortæller også, at det tidsmæssige grundlag for dette arbejde ofte er under pres. For eksempel fortæller en lærer på Skole A i Kommune 1, at selvom den faglige spredning blandt eleverne i hendes klasse er særdeles stor og medfører, at det er nødvendigt at udarbejde separat materiale til to af eleverne, så er der ikke ekstra timer til dette arbejde. Den store spredning kan ligeledes vanskeliggøre fælles faglige drøftelser i klassen. Samme problematikker i relation til undervisningsdifferentieringen påpeges i Mortensen, Andreasen & Tegtmejer (2020).

### **Tolærer-/pædagogordning**

57 pct. af skolelederne angiver, at de i meget høj grad/i høj grad arbejder med særlige tiltag omkring organisering af tolærer-/pædagogordning, jf. Figur 6.4. Det fremgår af det kvalitative materiale, at finansieringen hertil både kan være lokal og kommunal. 96 pct. af skolelederne angiver, at der på deres skole er afsat ressourcer til at styrke anvendelsen af tolærer-/pædagogordning (ikke vist).

I Kommune 2 er bevillingen centralt styret, sådan at den enkelte skoleleder kan vælge enten at prioritere eksisterende medarbejdere ind i tolærerordningen eller at indgå i ansættelse af nye medarbejdere til ordningen, begge dele 'uden for skolens budget'. Skoleleder på Skole C vurderer, at det er væsentligt for prioritering af implementeringen, at tiltaget er centralt finansieret, "for der sker hele tiden noget i løbet af et skoleår, og jeg kunne være nødsaget til at bede co-teachere om at gå ind og dække nogle matematik-timer, hvor vi har svært ved at finde vikar" (Skoleleder, Skole C, Kommune 2).

Som nævnt anvender Skole H i Kommune 4 en væsentlig del af de udlagte midler til holddelingstimer og tolærerordninger, hvor en medarbejder med specialpædagogiske kompetencer gennemfører undervisning med en mindre gruppe eller med enkeltelever med støttebehov. Også på Skole S i Kommune 2 har man bevæget sig i retning af at prioritere væsentlige ressourcer på tolærertimer og co-teaching med henblik på at understøtte et inkluderende læringsmiljø:

*... når vi planlægger et skoleår, og der er fundet en lærer til alt historie og matematik og idrætsundervisning, så har vi ca. syv lærerstillinger tilbage. De syv lærerstillinger bruger vi, ... efter bedste evner til ... til det, som jeg vil kalde holddeling. Og det kan også være co-teaching. (...) Vi er gået lidt væk fra det med at hive elever ud til støtteundervisning. Altså som svaret. Ikke at vi ikke gør det, men vi er gået lidt væk fra, at det – at der ligger en automatikhandling i det, når elever ikke har den udvikling, vi kunne ønske os ... (Skoleleder, Skole S, Kommune 1, juni 2021, s. 3)*

Det er i de fire kommuner gennemgående, at tolærer/-pædagogtimerne anvendes til at understøtte og imødekomme alle elevers særlige undervisningsmæssige behov.

Det kan i forlængelse heraf nævnes, at Hjortskov, Skov og Keilow i en undersøgelse af uformel kompetenceudvikling finder, at 40 pct. af skoleledere i høj grad anvender inddragelse af ekstra personale i undervisningen (fx pædagoger eller co-teaching) med henblik på at sikre en tilfredsstillende kompetencedækning på det specialpædagogiske område på skolen, mens 45 pct. i nogen grad anvender denne tilgang (ikke vist) (Hjortskov, Skov og Keilow, 2022).

### **Samarbejde mellem lærere og pædagoger**

I Inklusionseftersynet blev der henvist til flere undersøgelser, som indikerer, at en øget inddragelse af pædagoger i skolen kan styrke elevernes udbytte. Undersøgelserne peger på betydningen af, at pædagogerne kan supplere de indsats, som lærerne arbejder med, dvs. at de forskellige medarbejdergrupper supplerer hinandens roller, kompetencer og aktiviteter. Der var imidlertid også undersøgelser, som fandt, at samarbejdet på flere skoler ikke fungerede optimalt. Man konkluderede på daværende tidspunkt, at det formentlig skyldtes, at samarbejdet formentlig endnu ikke var fuldt udviklet og implementeret (MBUL, 2016).

Vi har i spørgeskemaundersøgelserne til skoleledere og lærere i de 11 udvalgte kommuner bedt respondenterne vurdere, hvordan samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med bl.a. pædagoger på skolerne fungerer. 83 pct. af skolelederne vurderer, at

samarbejdet med pædagogerne omkring inkluderende læringsmiljøer på skolerne i meget høj grad eller i høj grad fungerer. Dette gælder tilsvarende for 50 pct. af lærerne. 19 pct. af lærerne vurderer, at samarbejdet med pædagogerne kun i mindre grad eller slet ikke fungerer (ikke vist).

I interview giver pædagoger fra de otte deltagende skoler deres perspektiver på samarbejdet med lærerne i bl.a. tolærer/-pædagogordninger. En pædagog forklarer, at hendes funktion i høj grad er forebyggende i forhold til trivselsproblematikker, og det er meget fleksibelt, hvor meget og hvordan hun er sammen med en klasse og bestemte kolleger, og om indsatsen går på tværs af klasser. Hun vurderer, at samarbejdet med klassernes lærere er helt centralt:

*Det er ikke mig som AKT-pædagog, der kommer ind og vender det hele. Jeg indgår i samspil med lærere, som har klassen, og det er vigtigt, at vi laver en forventningsafstemning med hinanden. (AKT-pædagog, Skole F, Kommune 3)*

Blandt de interviewede pædagoger er der positive erfaringer med samarbejdet med lærere, men også eksempler på mindre velfungerende samarbejder. Mens en pædagog efterspørger mere faglig dialog, herunder at deltage på lærernes teammøder (Pædagog, Skole A, Kommune 1, juni 2021, s. 3), peger en anden direkte på, at samarbejdet mellem lærere og pædagoger

*... har været meget, meget svært... fordi dels så kommer jeg med en faglig forståelse, som kan være radikal for nogle lærere og provokerende. Og dels så er der mange lærere, som har en oplevelse af, at hele inklusionsprojektet er en fiasko. At det er noget, man gør på børnenes bekostning. (Pædagog, Skole S, Kommune 2, s. 4)*

Blandt de interviewede forældre til elever med støttebehov beskrives positive erfaringer med at have pædagoger tilknyttet undervisningen i en almenklasse. Dette kan fx bestå i en fast klassepædagog, en pædagog med særlige opgaver med at yde støtte i et antal timer til specifikke elever eller klassen som helhed, eller en pædagog med specialpædagogiske kompetencer, som er tilknyttet klassen. Der gives eksempler på, at forældrene oplever, at pædagogerne har en afgørende betydning for deres barns trivsel og sociale deltagelse i almenklassen samt for mulighederne for deltagelse i undervisningen. Også interviewede elever lægger vægt på, at det er vigtigt for dem at have en voksen tæt tilknyttet i undervisningen, som kan yde ekstra støtte, også én til én, når der er brug for det, og som kan hjælpe dem i forhold til at fastholde koncentrationen. For eksempel fortæller en elev, som er visiteret til specialundervisning, og som modtager denne i en særlig gruppedannelse i regi af almenskolen, som han går på, at pædagogen, som er tilknyttet den særlige gruppedannelse, er god til at støtte ham i at fastholde koncentrationen om opgaverne:

*Jeg har lidt svært ved at arbejde alene, så er det godt at have en voksen med [i en særlig gruppedannelse i almenskolen]. En voksen, der kan sørge for, at jeg koncentrerer mig. (Elev 1, 8. klasse, Skole G, Kommune 4, november 2020, s. 8)*

Ud over de her nævnte og belyste tiltag angiver væsentlige andele af skolelederne tillige, at de anvender en række øvrige tiltag, herunder systematiske tilgange til strukturering



af undervisningen samt tilstedeværelse af en vejleder med specialpædagogiske kompetencer.

I kapitel 3 belyste vi forskellige principper for økonomistyring af specialundervisningsområdet samt hensigter med en decentralisering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning til skolerne i form af ønsket om at skabe et incitament for skolerne til at fremme et inkluderende læringsmiljø. Vi har undersøgt, om skoler i kommuner med decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning, jf. disse incitamenter, arbejder med *andre* og eventuelt *flere* af de ovenfor belyste tiltag for at understøtte et inkluderende læringsmiljø, men finder ikke statistisk signifikante og systematiske forskelle på skoleledernes besvarelser på tværs af skoler i kommuner med henholdsvis centralt eller decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning.

### **Mellemformer**

Mellemformer har i stigende grad vundet udbredelse som et begreb, der dækker over forskellige måder at kombinere kompetencer, støtte, specialundervisning og almenundervisning. Et hovedformål med at kombinere almenundervisning og specialundervisning er netop at tilgodese elevers behov for støtte, samtidig med at de kan beholde tilknytningen til almenskolen. Folkeskoleloven fastlægger, hvordan kommuner og skoler kan tilrettelægge almen- og specialundervisning og giver dermed en ramme for arbejdet med forskellige mellemformer. Der foreligger endvidere en vejledning om mellemformer (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021c). Begrebet mellemformer er imidlertid ikke for indeværende defineret eller afgrænset juridisk, og heller ikke i forskningen eller i praksis er der gennemgående enighed om, hvordan denne størrelse skal forstås og afgrænses fra en række tilstødende fænomener.

En kortlægning af forskningslitteratur, der omhandler kombinationer af almen- og specialundervisning og af danske kommuners praksis på området fra 2022, skelner mellem to hovedtyper af mellemformer:

- Én hovedgruppe af mellemformer organiseres som fleksible muligheder for, at elever, der modtager specialundervisning, modtager undervisning i en almenklasse, herunder i gruppe eller på hold med tilførsel af specialpædagogiske kompetencer, eller ved en kombination af undervisning i almenklasse og specialklasse eller specialskole.
- En anden hovedgruppe af mellemformer består i særlige organiseringer af en eller flere almenklasser. I disse almenklasser går et mindre antal elever, som er visiteret til specialundervisning, samt elever, som ikke er visiteret til specialundervisning og således blot modtager deres almindelige undervisning inden for rammerne af den særlige klasse. I de særlige almenklasser tilpasser man undervisningen med henblik på at imødekomme de visiterede elevers særlige undervisningsmæssige behov, fx gennem udstrakt brug af visuel støtte eller tolærerordninger, og elevantallet er typisk lavere end i en gennemsnitlig almenklasse (Lindeberg et al., 2022).

Kortlægningen viser, at 81 af de 82 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har angivet, at de arbejder med en eller flere mellemformer. Over halvdelen af kommunerne

arbejder med særlige gruppedannelser på minimum to elever på almenkolen kombineret med undervisning i almenklassen, har enkeltelever, der modtager individuel specialundervisning uden for almenklassen kombineret med undervisning i almenklassen, og har samarbejder mellem specialklasser og almenklasser, hvor elever modtager undervisning i specialklasser kombineret med undervisning i almenklasser (Lindeberg et al., 2022).

Undersøgelsen viser videre, at langt størstedelen af kommunerne kombinerer almen- og specialundervisning ved, at der gives specialpædagogisk bistand til en eller flere elever i den almindelige undervisning i almenklasserne, fx ved at en medarbejder med specialpædagogiske kompetencer er fast med i undervisningen i almenklassen i en længere periode. Lidt under halvdelen af kommunerne har skoler, som med særligt tilførte midler tilpasser organisering, elevantal og/eller pædagogik i en eller flere almenklasser, så de i højere grad kan imødekomme særlige undervisningsmæssige eller sociale behov (i lighed med fx Nest-klasser).

Kortlægningen afdækker endvidere, at der er forskel på, hvor udbredt arbejdet med mellemformer er blandt skoler internt i de kommuner, der arbejder med mellemformerne. I 46 pct. af kommunerne anvendes mellemformer på 75-100 pct. af kommunens almen-skoler. 16 pct. af kommunerne anvender mellemformer på 50-74 pct. af deres almenskoler, mens der i 35 pct. af kommunerne arbejdes med mellemformer på under halvdelen af kommunens almenskoler (ikke vist). Selvom der pågår et arbejde med udvikling af mellemformer i hovedparten af kommunerne, så er det således ikke nødvendigvis alle skoler i kommunerne, der er involveret i arbejdet (Lindeberg et al., 2022).

Fra den kvalitative del af denne undersøgelse vurderer en afdelingsleder ved specialskolen i Kommune 3, at kommunens tre mellemformer, beliggende på forskellige almenskoler, kan tilgodese de særlige behov hos visse grupper af elever, men at der kan opstå udfordringer ved sammenblanding af elever med forskelligartede behov, eller elever, som påvirker hinanden negativt.

*[Mellemformerne] kan gøre det godt, men de kan ikke ramme de elever, som har brug for at være sammen med nogen, der ligner dem selv ... Der er måske en gruppe på 8 elever [i en af mellemformerne], så er der 2 autister, og 6 ADHD'er ... og de 2 autister – det er mit postulat, at de har det rigtig svært. Og dem kan de ikke fange ... Vi er meget fleksible hos os, det kan de ikke ... derfor får jeg elever [griner], jeg får typisk dem fra [mellemformerne], for selvom det er [en mellemform], så ligner det bare, stadigvæk, bare det almene ... de bliver mødt af noget, som de ikke kan holde til, og det kan jeg gøre anderledes herude. (Afdelingsleder, specialskole, Kommune 3, december 2020, s. 3)*

Erfaringer, virkningsfulde indsatser og opmærksomhedspunkter i relation til arbejdet med mellemformer er yderligere belyst i Lindeberg et al., 2022, samt Tegtmejer et al., 2022a. I Tegtmejer et al. belyses via et casestudie bl.a., hvordan skoler gennem arbejdet med at kombinere almen- og specialundervisning søger at udvide almenskolens rammer for, hvilke særlige behov, man er i stand til at tilgodese. (Tegtmejer et al., 2022a).

## 6.2 Samarbejde med forældre og elever

I forbindelse med Inklusionseftersynet påpegede ekspertgruppen, at en manglende eller utilstrækkelig inddragelse af elevernes perspektiver betyder, at vigtig viden om, hvad der for eksempel motiverer eleven, går tabt eller ikke får tilstrækkelig betydning (MBUL, 2016). Ekspertgruppen vurderede, at det ikke alle steder var klart for hverken elever eller forældre, hvilken pædagogisk og undervisningsmæssig støtte der blev sat i værk i forhold til klassen eller den enkelte elev, samt hvilke overvejelser der lå til grund for tilrettelæggelsen af undervisningen, herunder hvordan de understøttende indsatser modsvarede elevernes behov (MBUL, 2016).

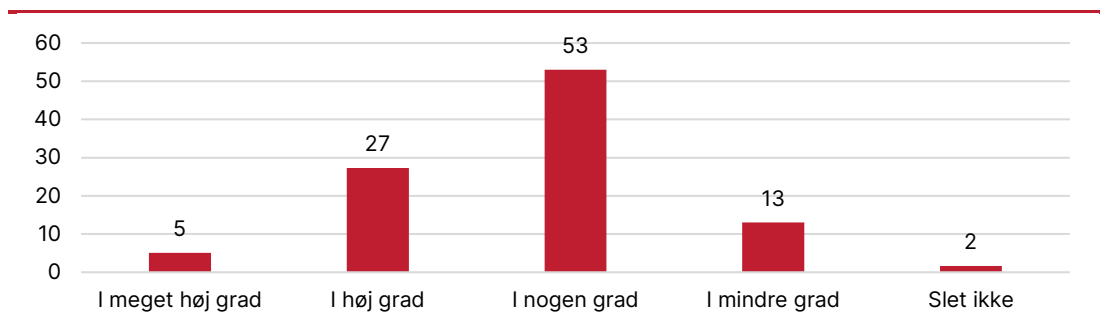
I dette afsnit belyser vi:

- Læreres vurdering af, i hvilken grad de oplever at lykkes med at inddrage elever og forældres perspektiver (afsnit 6.2.1)
- Samarbejde mellem forældre og det pædagogiske personale i alment skolerne (afsnit 6.2.2)
- Centrale kommunale aktørers vurdering af forældres opbakning til kommunernes tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer (afsnit 6.2.3).

### 6.2.1 Inddragelse af elevers og forældres perspektiv

Klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin i de medvirkende kommuner vurderer i varierende grad, at de lykkes med at inddrage perspektiver fra eleverne med særlige behov samt deres forældre i forhold til praksis med at tilrettelægge en inkluderende praksis, jf. Figur 6.5.

**Figur 6.5** Klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvilken grad de lykkes med at inddrage perspektiver fra børn med særlige behov samt deres forældre i forhold til arbejdet med tilrettelæggelse af en inkluderende praksis



Anm.: Spg.: "I hvilken grad oplever du, at du og dine kolleger lykkes med at inddrage børn med særlige behov og deres forældres perspektiver i jeres arbejde med tilrettelæggelse af en inkluderende praksis?"  
N = 315.

Kilde: VIVEs spørgeskema til klasse-/kontaktlærere.

Knap en tredjedel (32 pct.) af klasse-/kontaktlærerne angiver, at de i meget høj grad/i høj grad oplever, at de lykkes med at inddrage børn med særlige behov og deres forældres perspektiver i forhold til arbejdet med tilrettelæggelsen af en inkluderende praksis, ca. halvdelen (53 pct.) oplever, at det lykkes i nogen grad, mens 15 pct. angiver, at de i mindre grad eller slet ikke lykkes med at inddrage børn med særlige behov og deres

forældres perspektiver. Dette indikerer, at der på nogle skoler fortsat er behov for at styrke denne centrale del af den faglige praksis.

## 6.2.2 Samarbejde mellem forældre og det pædagogiske personale

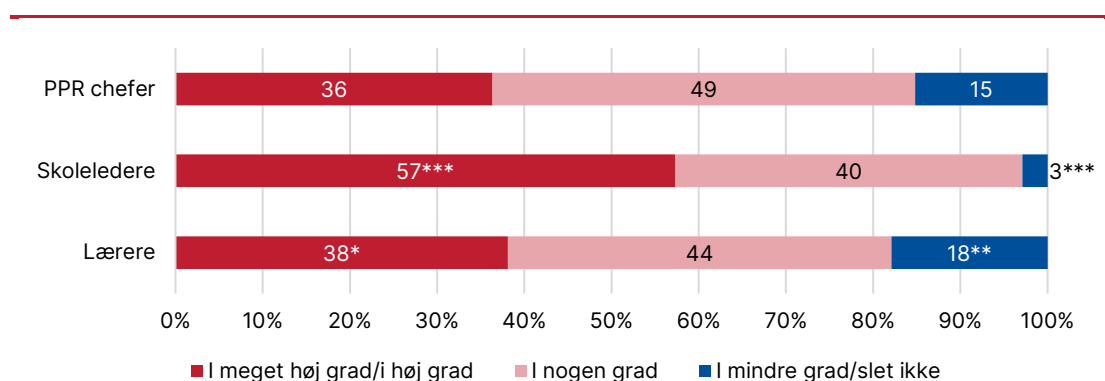
I Inklusionseftersynet blev forældrenes betydning for deres børns skolegang fremhævet, herunder betydningen af, at forældrene bakker op om skolens arbejde og forældrenes forventning om, at barnet klarer sig godt i skolen (Deforges & Abouchar, 2003; MBUL, 2016).

En undersøgelse af 16 skolars arbejde med inklusion fra 2016 fandt, at samarbejdet med forældre til børn med særlige behov er særdeles vigtigt. Det fremhæves på flere skoler, at det er vigtigt, at medarbejderne og forældrene står "skulder ved skulder" i arbejdet med børnene, så eleverne oplever, at der er opbakning i hjemmet. Der skal typisk også arbejdes meget derhjemme med barnet (Pedersen, Kollin & Ladekjær, 2016). Det fremhæves imidlertid samtidig, at samarbejdet mellem skole og hjem kan være dilemmafyldt, og at samarbejdet kan være en udfordring i nogle situationer, hvor forældre og skole fx ikke har samme syn på elevens behov, hvis det er nødvendigt at lave underretninger, eller hvor forældrene har vanskeligheder, som kan gøre samarbejdet udfordrende. Der er også flere deltagere i undersøgelsen, som fremhæver, at det kan være svært at kommunikere skriftligt om inklusionsudfordringer, og at det kan være vanskeligt at finde tid til samarbejdet mellem skole og forældre (ibid.).

I en undersøgelse fra 2015 vurderede 118 skoleledere ligeledes samarbejdet med forældre omkring inklusion. Dengang vurderede 67 pct. af skolelederne, at samarbejdet med forældre i meget høj grad/i høj grad fungerede, 31 pct. vurderede, at samarbejdet i nogen grad fungerede og 2 pct. i mindre grad (Nielsen & Skov, 2016).

PPR-ledere samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner har vurderet, i hvilken grad samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med elevernes forældre fungerer, jf. Figur 6.5.

**Figur 6.6** PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvilken grad forældresamarbejde i forhold til inkluderende læringsmiljøer fungerer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad fungerer samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med følgende: Elevernes forældre?".

PPR N = 66, Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere N = 307.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

Hovedparten (57 pct.) af skolelederne vurderer, at samarbejdet i meget høj grad eller i høj grad fungerer. Skoleledernes vurderinger ligger overordnet set på linje med fund fra tidligere undersøgelse af Nielsen & Skov (2016).

Blandt klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner og blandt PPR-ledere vurderer færre (henholdsvis 38 pct. og 36 pct.), at samarbejdet i meget høj grad eller i høj grad fungerer. 18 pct. af lærerne og 15 pct. af PPR-lederne vurderer, at samarbejdet med elevernes forældre kun i mindre grad eller slet ikke fungerer.<sup>38</sup> Som de ovenfor præsenterede fund vedrørende inddragelse af forældre og elevers perspektiver indikerer besvarelserne, at der fortsat er rum for at arbejde med at styrke forældresamarbejdet i nogle kommuner og skoler.

I den kvalitative undersøgelse giver flere skoleledere udtryk for, at det er vanskeligt og krævende, når forældresamarbejdet ikke fungerer (Skoleleder, Skole A, Kommune 1; Skoleleder, Skole C, Kommune 2). En skoleleder fortæller, at samarbejdet bl.a. kan blive vanskeliggjort af forskellige syn på, hvad barnet kan, og hvad barnet har brug for:

*For det, der er så svært – nogle gange kan der godt gå lang tid, før de faktisk accepterer, at deres barn har [udadreagerende adfærd], for de kender måske ikke adfærden derhjemme fra. Der er meget stor forskel på at være i en familie [og i skole], og så har de måske også – det tror jeg, kompenseret nogle gange for denne her adfærd. Sådan at de undgår alle de der situationer ... Og så skal det barn forholde sig til at sidde sammen med 25 andre i et lille klasseværelse og kan ikke – altså, bliver så forstyrret, hvis det er sansemæssigt, eller hvad det nu er, at det ikke kan lade sig gøre. Det har forældre nogle gange svært ved at forstå. (Skoleleder, Skole C, Kommune 2, januar 2021, s. 5-6).*

Det vil typisk være klasse-/kontaktlæreren, der primært er i dialog med forældrene om disse forhold, hvilket kan være en mulig forklaring, på, at der blandt denne gruppe er en mindre andel, der vurderer, at samarbejdet fungerer end blandt skolelederne. De interviewede lærere og pædagoger fortæller, at det er særligt betydningsfuldt for, at forældresamarbejdet lykkes, at de formår at tilpasse kontaktformen til behovet, men at de tidsmæssige rammer kan være en udfordring, hvis der vedvarende er et stort behov for drøftelser og kontakt. En pædagog på Skole H i Kommune 4 fortæller:

*... min telefon er til 24/7 ... og der er ikke noget filter på ... det er bedre, at forældrene ringer klokken 10 om aftenen, så vi ved, hvad vi har med at gøre næste morgen, end at man først skal finde ud af det dér ... og man får også de bedste samtaler med forældrene, når der er ro, og ikke når de skal forlade deres arbejde, for at jeg kan snakke med dem i min arbejdstid. Så der er noget, der slet ikke spiller [i forhold til arbejdstid og tilstedeværelse]... så jeg synes, at vi er pressede ... nu er det en god gruppe, vi har, men vi er stadigvæk pressede ... det er ikke mere end en uge siden, at vi sad med to drenge og deres forældre, fordi at de var begyndt at gå lige igennem de voksne og være lige glade. Der var en kollega og var magtesløs overfor fire drenge. Det må ikke*

---

<sup>38</sup> Bemærk, at undersøgelsen blandt PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og klasse-/kontaktlærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

*ske ... så må vi tage den tid, det tager, og indkalde forældrene og tage den samtale.* (Pædagog, Skole H, Kommune 4, december 2020, s. 7-8)

Pædagogen fortæller, at det er vanskeligt at finde den fornødne tid, som forældrearbejdet kræver. Dette gælder i særdeleshed i samarbejdet om elever med særlige behov, hvor der er brug for løbende drøftelser og deling af oplevelser og erfaringer samt for at sikre, at alle parter har en fælles forståelse af processen og kan bidrage til den.

Betydningen af tæt kontakt understreges ligeledes blandt de interviewede forældre til elever med særlige behov. Dette gælder i positiv forstand, hvor flere forældre fremhæver, hvordan de oplever at have en tæt og god kontakt til lærere og pædagoger på deres barns skole. For eksempel fortæller en mor til en dreng i 8. klasse på Skole H i Kommune 4 om lærerne og pædagogerne:

*De er super dygtige, og det er helt klart en stor del af grunden til, at det er gået så godt, som det er gået, det er, fordi at der har været nogle kræfter bag, som vidste, hvordan at det skulle køre.* (Mor til elev i 8. klasse, Skole H, Kommune 4, januar 2021, s. 1-2)

Moren fremhæver især den tætte og løbende kontakt, hun har med klassens pædagog, som særligt betydningsfuld for, at det i så høj grad lykkes at skabe de rigtige rammer omkring sønnens skolegang. Gennemgående er det især den lette og hyppige adgang til drøftelser, som fremhæves, fx også af en mor til en elev på Skole C i Kommune 2, som fortæller, at hun i perioder er i nærmest daglig kontakt med klasselæreren via tekstbeskeder (Mor til elev i 8. klasse, Skole C, Kommune 2).

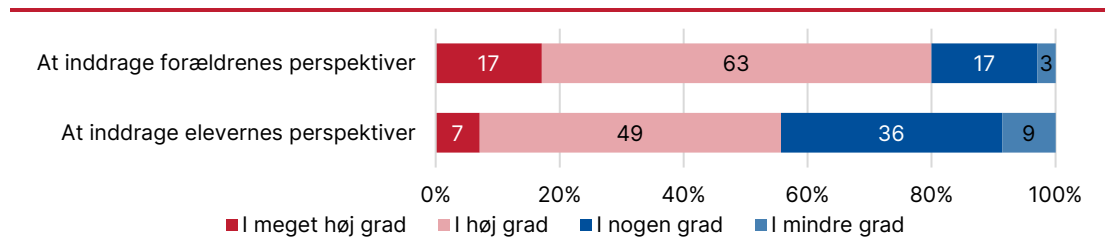
Blandt de interviewede forældre gives der imidlertid også eksempler på, at forældre har oplevet manglende lydhørhed fra skolens side, herunder også i relation til visitation til støtte. For eksempel fortæller en mor til en elev på Skole D i Kommune 2, at det var særdeles vanskeligt at komme i kontakt med skolens ledelse, da hendes søn var fraværende fra skolen i en lang periode:

*... generelt har det været rigtig svært at trænge igennem [til skolens ledelse] og få hjælp (...) han skulle have haft hjælp meget før, så var det ikke blevet så forfærdeligt, han sad på sit værelse hele tiden uden tøj på med dynen over hovedet ... der sad han døgnnet rundt og ville ingenting og gjorde ingenting ... han fik ikke noget undervisning (...) Det var et forfærdeligt år, det kunne jeg godt have undværet, jeg kunne godt have brugt noget hjælp noget før.* (Mor til elev i 8. klasse, Skole D, Kommune 2, december 2020, s. 1-2)

Ud over udfordringer med at komme i kontakt med de rigtige fagprofessionelle peges der blandt de interviewede forældre på udfordringer i samarbejdet relateret til, at der er mange forskellige fagprofessionelle involveret i arbejdet med den enkelte elev, eller at der er udskiftning af fagpersoner, hvilket medfører brud på kontinuiteten.

PPR-lederne har vurderet, i hvilken grad PPR-medarbejderne lykkes med henholdsvis at inddrage forældrenes perspektiver og at inddrage elevernes perspektiver i deres opgavevaretagelse, jf. Figur 6.7.

**Figur 6.7** PPR-lederes vurdering af, i hvilket omfang PPR-medarbejderne lykkes med at inddrage perspektiver fra forældre og elever



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at medarbejderne i PPR lykkes med følgende ...".  
N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Hovedparten af PPR-lederne oplever, at PPR-medarbejderne i høj eller meget høj grad lykkes med at inddrage forældrenes perspektiver. Færre vurderer, at de i høj eller meget høj grad lykkes med at inddrage elevernes perspektiver.

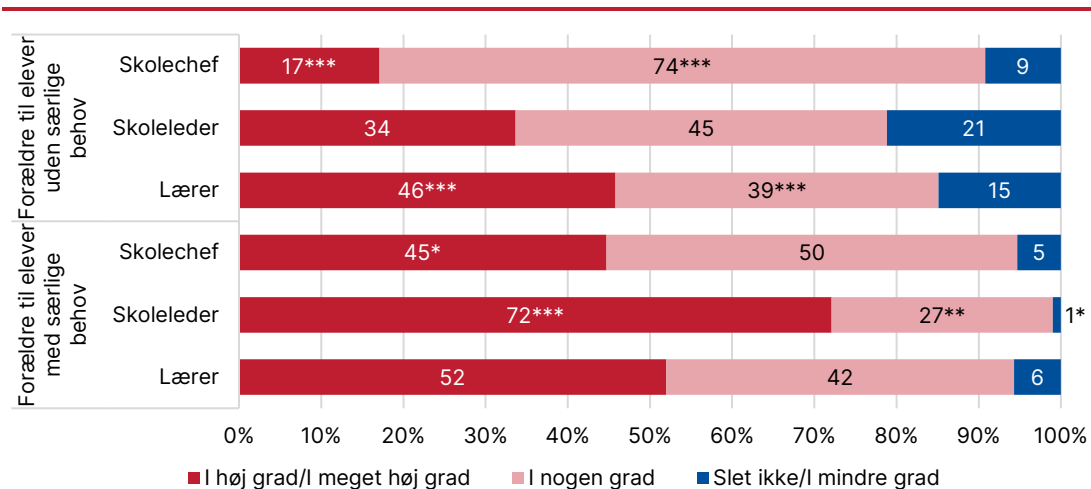
### 6.2.3 Forældres opbakning til kommunens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt, at arbejdet med social inklusion kræver et tillidsfuldt samarbejde med forældrene, og at det er vigtigt, at forældregruppen omkring hver enkelt klasse også arbejder med udgangspunkt i en forståelse for forskellighed og fællesskab (MBUL, 2016). En undersøgelse blandt skoleledere fra 2015 viste, at skolelederen vurderede, at der var stor forskel på forældrenes opbakning til inklusion. Der var således væsentligt flere skoleledere, som vurderede, at der i høj grad/i meget høj grad var opbakning blandt forældrene til børn med særlige behov (47 pct.) end blandt forældrene til børn uden særlige behov (13 pct.) (Baviskar et al., 2015).

I denne undersøgelse har skolechefer samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner vurderet opbakningen til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inklusion blandt henholdsvis forældre til børn uden særlige behov og forældre til børn med særlige behov, jf. Figur 6.8.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Det ville i denne sammenhæng også være relevant at afdække forældres vurdering direkte gennem spørgeskema til forældre. Dette har desværre ikke været muligt inden for undersøgelsens rammer. Bemærk, at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 6.8** Skolechefer, skolelederes og læreres vurdering af opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer blandt forældre til elever



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der er opbakning til kommunens/skolens tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer blandt forældre til elever med/uden særlige behov?".

Skolechefer: N = 76, Skoleledere: N = 104, klasse-/kontaktlærere N = 295-300.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skolechefer, skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

Alle tre respondentgrupper vurderer, at opbakningen til kommunens eller skolens tilgang til arbejdet med inklusion er størst blandt forældre til elever med særlige behov.

Blandt skolechefer og skoleledere vurderer en noget mindre andel, at der blandt forældre til elever, der ikke har særlige behov, i meget høj grad eller i høj grad er opbakning til tilgangen til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Det kan også bemærkes, at 21 pct. af skolelederne vurderer, at der slet ikke eller kun i mindre grad er opbakning til tilgangen til arbejdet med inklusion blandt forældre til børn, der ikke har særlige behov. Tilsvarende gælder for henholdsvis 15 pct. af klasse-/kontaktlærerne og 9 pct. af skolecheferne.

Niveauet for skoleledernes vurdering af opbakning blandt forældrene til den lokale tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer i denne undersøgelse ligger væsentligt højere end niveauet for opbakning til inklusionsmålsætningen i 2013, som afdækket i 12 kommuner af Baviskar et al., 2015.

### 6.3 Vurdering af opgaver og opgavevaretagelse

Ledere og medarbejders vurdering af opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer kan have betydning for arbejdet. Dels kan oplevelsen af opgavens omfang og kompleksitet have betydning for, hvilke initiativer der iværksættes, dels kan oplevelsen af en opgaves omfang og kompleksitet have betydning for, i hvilken grad opgaven prioriteres af ledere og medarbejdere, og for oplevelsen af at arbejde med opgaven.

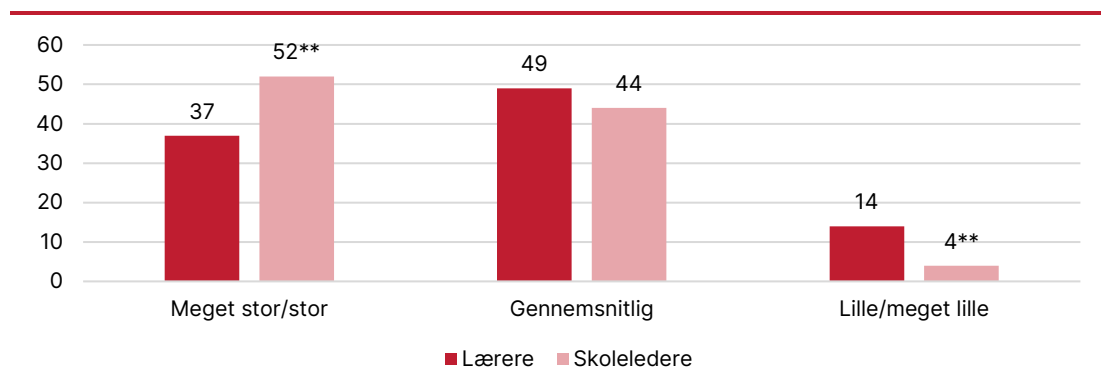
Oplevelsen af en opgaves omfang vil ofte hænge sammen med objektive målbare forhold, som eksempelvis antal elever i en skole eller klasse. Men andre forhold kan også spille



en rolle. For eksempel kan en medarbejders oplevelse af at stå alene med en meget kompleks opgave medføre, at medarbejderen oplever, at opgaven fylder mere, end hvis flere kolleger samarbejder, eller opgavens kompleksitet er mindre.

Skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de udvalgte kommuner har vurderet, hvor stor opgaven med at skabe inkluderende undervisningsmiljøer er på den skole, de leder, henholdsvis i den klasse, de er klasse-/kontaktlærer for, sammenlignet med øvrige skoler i kommunen, henholdsvis øvrige klasser, jf. Figur 6.9.

**Figur 6.9** Klasse-/kontaktlæreres og skolelederes vurdering af, hvor stor opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer er



Anm.: Spg: "Efter din vurdering, hvor stor er opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer på din skole/i din klasse sammenlignet med de øvrige almenskoler i kommunen/de øvrige klasser på din skole?".

Klasse-/kontaktlærere: N = 326, Skoleledere: 103.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem læreres og skolelederes besvarelser: \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVES spørgeskema til klasse-/kontaktlærere og skoleledere.

Samlet set oplever en væsentlig andel af både ledere og lærere, at det er en stor opgave at skabe inkluderende læringsmiljøer. Godt halvdelen af skolelederne vurderer, at opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer på deres skole er stor eller meget stor sammenlignet med de øvrige skoler i kommunen. Blandt lærerne vurderer 37 pct., at opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer i deres klasse er stor eller meget stor sammenlignet med øvrige klasser i på skolen.

Besvarelserne indikerer, at der kan være en forskel på opgavens objektive størrelse og den subjektive oplevelse af opgavens størrelse, idet en relativt stor andel af både skoleledere og lærere oplever, at deres opgave med at skabe inkluderende læringsmiljøer er større end gennemsnittets. Få respondenter oplever, at deres opgave er mindre end gennemsnittets.

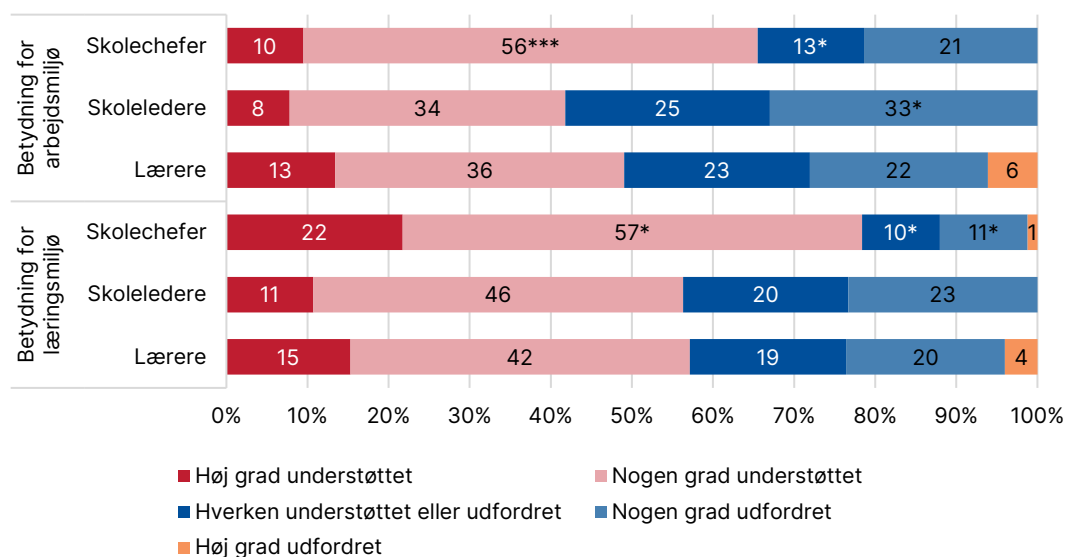
Skolechefernes vurdering af udviklingen i antallet af børn med særlige behov over de seneste 5 år er på linje med ovenfor skitserede fund. Således vurderer 87 pct. af skolecheferne i spørgeskemaundersøgelsen, at der i deres kommune har været en stigning i antallet af børn med særlige behov i perioden, mens 11 pct. vurderer, at antallet har været uændret. 2 pct. vurderer, at der har været et fald (ikke vist).

I spørgeskemaundersøgelsen er skolelederne anmodet om at vurdere, i hvilken grad, de har de fornødne rammer til at imødekomme skolens elevgruppe. 26 pct. af skolelederne vurderer, at de i høj/meget høj grad har rammerne, 53 pct. vurderer, at de i nogen grad

har rammerne, mens samlet set 21 pct. af skolelederne vurderer, at de slet ikke/kun i mindre grad har de fornødne rammer til at imødekomme skolens elevgruppe og deres forskellige behov.

Vi har endvidere undersøgt, hvilken betydning henholdsvis skolechefer, skoleledere og klasse-/kontaktlærere vurderer, at kommunens tilrettelæggelse af arbejdet med det inkluderende læringsmiljø har for henholdsvis arbejdsmiljøet og læringsmiljøet på skolerne, jf. Figur 6.10.

**Figur 6.10** Skolechefers, skolelederes og læreres vurdering af betydningen af tilrettelæggelsen af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer for arbejds- og læringsmiljøet på skolerne



Anm.: Spg.: "Hvilken betydning vurderer du, at kommunens tilrettelæggelse af arbejdet med det inkluderende læringsmiljø har for arbejdsmiljøet/læringsmiljøet på skolen?"  
 Skolechefer: N = 83-84, Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere: N = 327-328.  
 Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.  
 Kilde: VIVES spørgeskema til skolechefer, klasse-/kontaktlærere og skoleledere.

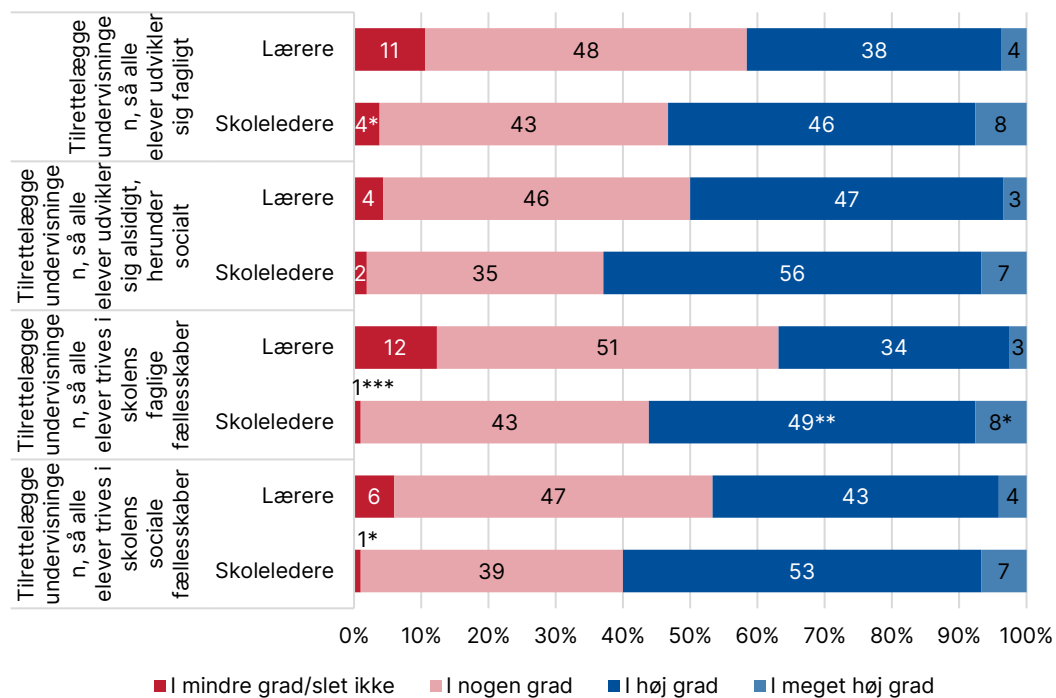
Skolecheferne har en mere positiv vurdering af, at kommunens tilrettelæggelse af arbejdet med det inkluderende læringsmiljø understøtter arbejdsmiljøet og læringsmiljø på skolerne end skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de 11 udvalgte kommuner.<sup>40</sup>

Overordnet set tegner besvarelserne et billede af, at der nogle steder er udviklingspotentiale i forhold til, at den kommunale tilrettelæggelse i højere grad kan understøtte både arbejds- og læringsmiljøerne på skolerne.

Endelig er klasse-/kontaktlærere og skolelederes oplevelse af at lykkes med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig og trives afdækket, jf. Figur 6.11.

<sup>40</sup> Undersøgelsen blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

**Figur 6.11** Skolelederens og læreres oplevelse af at lykkes med tilrettelæggelse af undervisningen



Anm.: Spg: "I hvilken grad oplever du, at kommunens skoler/at I på skolen lykkes med at ...".

Skoleledere: N = 105, klasse-/kontaktlærere: N = 317-322.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem læreres og skolelederens besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

Resultaterne indikerer, at mellem ca. 40 og ca. 50 pct. af lærerne på en række centrale parametre oplever at lykkes med en række centrale målsætninger, mens en tilsvarende andel oplever, at de lykkes i nogen grad:

- 42-50 pct. klasse-/kontaktlærere angiver, at de i meget høj grad eller i høj grad oplever, at de lykkes med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt eller alsidigt, herunder socialt, mens 4-11 pct. oplever, at det i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.
- 37-47 pct. af klasse-/kontaktlærerne vurderer i meget høj grad eller i høj grad at lykkes med at tilrettelægge undervisningen, så alle elever trives i skolens faglige eller sociale fællesskaber, mens 6-12 pct. oplever i mindre grad eller slet ikke, at det er tilfældet.

Det kan bemærkes, at besvarelserne fra skolelederne generelt er mere positive end klasse-/kontaktlærernes besvarelser på flere af områderne. Flere skoleledere (57 pct.) end lærere (37 pct.) angiver fx, at skolerne i høj grad/i meget høj grad formår at tilrettelægge undervisningen, så eleverne trives i de faglige fællesskaber.

## 6.4 Vurdering af lovgivningsmæssige og administrative barrierer

Skolecheferne samt skolelederne i de 11 udvalgte kommuner har i spørgeskemaundersøgelserne haft mulighed for at angive, om de oplever, at der er lovgivningsmæssige eller administrative hindringer for kommunens eller skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk støtte. 17 skolechefer og 24 skoleledere har valgt at besvare dette spørgsmål, hvor de kvalitativt har kunnet angive eventuelle oplevede lovgivningsmæssige eller administrative hindringer.

Skolechefer og skolelederes besvarelser omhandler overordnet set fire tematikker:

- Samspil mellem indsatser hjemlet i henholdsvis folkeskoleloven og serviceloven
- Bestemmelser i bekendtgørelse om specialundervisning
- Dokumentations- og journaliseringsopgaver
- Tværgående samarbejde med PPR og socialforvaltning.

For så vidt angår samspillet mellem indsatser hjemlet i henholdsvis folkeskoleloven og serviceloven, angives i de åbne besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen, at der kan opstå udfordringer, i forbindelse med at der er to love, som regulerer indsatser for den samme gruppe af børn. Blandt skolecheferne peges på, at dette medfører inert og silo-tænkning, samt at der savnes en sammenhæng på tværs af sektoransvarsområderne. Det ses af besvarelserne, at respondenterne i nogle tilfælde beskriver barrierer, der ikke er i overensstemmelse med nugældende lovgivning. Dette kan skyldes, at man er usikker på fortolkningen af gældende regler, eller at der er tale om evt. administrative hindringer i kommunerne. Et eksempel herpå er, at det blandt besvarelserne nævnes, at der ikke med hjemmel i serviceloven kan finansieres indsatser for elever i skoletiden, hvilket kan gøre det vanskeligt at skabe sammenhæng i indsatserne for den enkelte elev, da det eksempelvis ikke er muligt, at det er den samme person, der er støttekontaktperson i og uden for skoletiden.

Der angives blandt skolecheferne, at det er en udfordring, at bekendtgørelsen om specialundervisning kun i ringe grad opleves at give mulighed for at tilpasse skemaet til elever, der har vanskeligt ved at modtage undervisning i fuldt skema, da den enkelte elev, jf. bekendtgørelsen, kun kortvarigt kan undervises i reduceret fagrække.<sup>41</sup> Blandt respondenterne udtrykkes en forventning om, at det ville være muligt at fastholde en gruppe af elever i almenområdet med støtte, hvis der i højere grad var mulighed for at justere skemaet og fagrækken for enkelte elever i en længere periode. I denne sammenhæng nævnes eksempelvis forebyggende indsatser i forhold til fx skolefravær.

Blandt skolecheferne angives det endvidere som en administrativ hindring, når bevillinger til støtte løber 3 måneder ad gangen, idet det udfordrer kontinuitet i indsatsen.

---

<sup>41</sup> Det fremgår af Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand:

§ 13 Har en elev usædvanligt store vanskeligheder i et fag, således at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget, kan eleven med forældrenes samtykke fritages for undervisning i dette fag, dog ikke for så vidt angår dansk og matematik. Afgørelse herom træffes af skolens leder på grundlag af en pædagogisk-psykologisk vurdering. Eleven skal have anden undervisning i stedet for det pågældende fag.

§ 12, stk. 2 Undervisningstiden kan med forældrenes tilslutning nedsættes, hvis elevens helbred ifølge lægeerklæring ikke tillader gennemførelse af fuld undervisning.

Blandt skolecheferne nævnes, at den lovgivningsmæssige skelnen mellem, om eleven har behov for støtte over eller under 9 timer ugentligt, bidrager til (at fastholde) en individualiserende tilgang til tilrettelæggelse af støtten. Støtten tildeles den enkelte elev, og der kan blandt forældrene være en forventning om, at timerne anvendes til den enkelte elev. Dette kan udgøre en udfordring i forhold til at understøtte et inkluderende læringsmiljø, hvor børnene tilhører et fællesskab.

Udfordringerne relateret til bekendtgørelsen for specialundervisning beskrives også af skoleledere, der har angivet, at de oplever lovgivningsmæssige eller administrative hindringer for kommunens eller skolens arbejde med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk støtte. Det fremgår, at det opleves som en udfordring, at man ikke kan arbejde med reduceret skema over længere perioder. Dertil peges der blandt skoleledere på, at det ville være hensigtsmæssigt for nogle elever at have færre timer, da det ville give den enkelte elev mulighed for fordybelse og træning i kernefag.

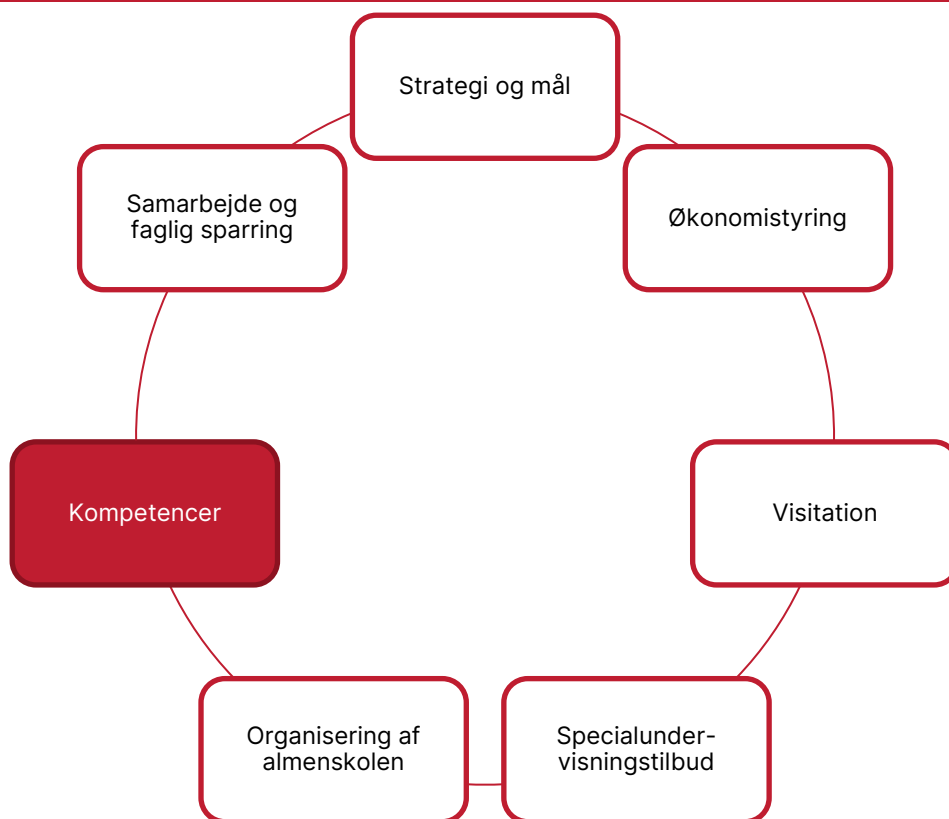
I skoleledernes besvarelse af oplevelsen af lovgivningsmæssige eller administrative udfordringer er oplevelsen af, at journaliserings- og dokumentationsopgaven i skolen er omfangsrig endvidere et tema. Der peges på en oplevelse af, at der skal udarbejdes mange underretninger, indhentes lægeerklæringer for elevfravær, samt at der er en stor dokumentationsopgave i forbindelse med visitationsansøgninger. Dertil kommer bidrag til evalueringer og deltagelse i fælles kommunale indsatser og kompetenceudvikling.

Endelig er det i skoleledernes besvarelser et tema, at der er en oplevelse af, at der kan gå meget lang tid, når man forsøger at inddrage PPR og kommunens socialforvaltning i forbindelse med udredning og visitation af en elev. I denne sammenhæng nævnes det, at en af de største hindringer for samarbejdet om børn med særlige behov er en træghed i det tværgående samarbejde.

## 7 Kompetencer

I dette kapitel belyser vi kompetencer hos det pædagogiske personale på alment skoler, som i hverdagen arbejder med at skabe inkluderende læringsmiljøer. Spørgsmålet om kompetencer hos alment skolens lærere og pædagoger er flere gange rejst i de senere år og udspringer af, at inklusionsbestrebelse medfører en anderledes sammensætning af elever, end hvis man segregere en større gruppe af elever til specialundervisning i specialklasser og specialskoler (MBUL, 2016). Det bliver således relevant, hvorvidt lærere og pædagoger i alment skolen har kompetencerne til at imødekomme læringsmæssige og sociale behov hos denne mere sammensatte elevgruppe, herunder til at imødekomme mindre og mere midlertidige specialpædagogiske behov i undervisningen. I det efterfølgende kapitel 8 behandles et andet centralt og tæt forbundet forhold, nemlig mulighederne for samarbejde og faglig sparring i forhold til arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer.

**Figur 7.1** Kompetencer



Kilde: VIVE.

I dette kapitlet belyser vi:

- Kompetencer blandt det pædagogiske personale på alment skolerne (afsnit 7.1)
- Kompetencer i skolernes ledelse (afsnit 7.2)
- Kompetencer hos PPR (afsnit 7.3).

Hovedfundene i relation til ovenstående temaer er opsummeret i Boks 7.1.

### **Boks 7.1 Hovedfund, kompetencer**

#### **Kompetencer blandt det pædagogiske personale på alment skolerne**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet anbefalede et vedvarende og systematisk fokus på, at de fornødne specialiserede kompetencer er til stede (MBUL, 2016). Undersøgelsen indikerer, at der har været en positiv udvikling siden 2016, men at der fortsat er mangel på kompetencer til nogle elevgrupper

- Flest skolechefer, PPR-ledere og skoleledere vurderer, at der på alment skolerne er tilstrækkelige kompetencer i forhold til elever med læse-/skrivevanskeligheder, mens der i forhold til elever med socio-emotionelle vanskeligheder og særligt sårbare elever i højere grad vurderes at mangle kompetencer på skolerne. Dette flugter med tidligere undersøgelser. Over tid er der således en række centrale aktører omkring skoleområdet, som vurderer, at det pædagogiske personale især mangler kompetencer i forhold til arbejdet med socio-emotionelle/psykiske vanskeligheder, herunder særligt sårbare elever.
- Blandt klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin oplever 41 pct., at de i høj grad har kompetencer til at imødekomme særlige behov hos specifikke elever i deres klasse, 51 pct. oplever, at de i mindre grad har kompetencer, og 8 pct., at de ikke har kompetencerne.
- Der er indikationer på en stigning i andelen af klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin, som angiver, at de i høj grad har kompetencerne til at arbejde med specifikke elevers særlige behov i deres egne klasser, sammenlignet med i 2015. Samtidig er der i samme tidsperiode indikationer på et fald i andelen af klasse-/kontaktlærere på de pågældende klassetrin, som angiver, at de i mindre grad eller slet ikke har kompetencerne til at arbejde med de særlige behov hos de specifikke elever i egne klasser.
- Klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin, som angiver ikke at have kompetencerne til at arbejde med specifikke elevers særlige behov, angiver især at mangle viden i forhold til arbejdet med elever med socio-emotionelle udfordringer/psykiske vanskeligheder, herunder særligt sårbare elever (elever med angst, skolevægring mv.) samt elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (ASF). Lærernes vurdering i forhold til socio-emotionelle udfordringer flugter med vurderingerne fra skolechefer, PPR-ledere og skoleledere i forhold til, hvor det pædagogiske personale især mangler kompetencer.

#### **Kompetencer i skolernes ledelse**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet tilkendegav, at der er grund til at være opmærksom på skoleledernes kompetencer i relation til inklusion og specialundervisning (MBUL, 2016)

- Undersøgelsen viser, at hovedparten af skolelederne vurderer, at skolens ledelsesteam i høj grad eller i meget høj grad har kompetencer til at give faglig og didaktisk sparring til det pædagogiske personales arbejde med inkluderende læringsmiljøer.

#### **Kompetencer hos medarbejdere fra PPR**

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt, at PPR's faglige indsigt samt kompetencer og kendskab til skolernes udfordringer var væsentlige forhold (MBUL, 2016). Cirka halvdelen af skolelederne og PPR-lederne vurderer, at medarbejdere i PPR i høj grad har kompetencer/viden om skolernes forhold, samt kompetencer til at kunne videreforme viden om inkluderende læringsmiljøer til det pædagogiske personale, så den er anvendelig i praksis. Der er imidlertid også en mindre andel skoleledere og PPR-ledere, der vurderer, at PPR-medarbejderne i mindre grad eller slet ikke har disse kompetencer/denne viden.

## 7.1 Kompetencer blandt det pædagogiske personale på alment skolerne

Bestræbelsen på at skabe inkluderende læringsmiljøer i alment skolen medfører, at opgaverne for lærere, pædagoger og ledelse har forandret sig, hvilket naturligvis rejser et spørgsmål i forhold til kompetencer til at løfte disse opgaver og imødekomme særlige læringsmæssige og sociale behov hos en mere sammensat elevgruppe.

En række undersøgelser har i løbet af de seneste ca. 10 år belyst kompetencerne hos medarbejdere i alment skolen i relation til inklusionsopgaven. I en undersøgelse fra 2011 vurderede ca. 82 pct. af lærerne, at de i høj grad eller i nogen grad havde kompetencer til at inkludere elever med generelle indlæringsvanskeligheder, mens 72 pct. angav samme vurdering af egne kompetencer i forhold til arbejdet med elever med læse- og skrivevanskeligheder. 45 pct. af lærerne vurderede, at de i høj grad eller i nogen grad havde kompetencer til at inkludere elever med psykiske vanskeligheder, mens godt halvdelen af lærerne havde samme vurdering i forhold til arbejdet med elever diagnosticeret med gennemgribende udviklings- og opmærksomhedsforstyrrelser (EVA, 2011). Skoleledernes vurdering af lærernes kompetencer i forhold til specifikke typer af særlige behov adskilte sig ikke væsentligt fra lærernes vurdering af egne kompetencer. Også et flertal af lederne vurderede, at lærerne i høj grad eller i nogen grad havde kompetencer til at inkludere elever med generelle indlæringsvanskeligheder og elever med læse- og skrivevanskeligheder, mens færrest vurderede, at lærerne havde kompetencer til at inkludere elever med psykiske vanskeligheder. Forskellen mellem ledere og lærere var størst i forhold til elever med tale- og sprogvanskeligheder, hvor 78 pct. af skolelederne i høj grad eller i nogen grad vurderede, at lærerne havde kompetencerne til at inkludere elever med disse behov, mens kun 53 pct. af lærerne foretog samme vurdering (EVA, 2011).

I en spørgeskemaundersøgelse fra 2015 angiver over halvdelen af lærerne, at de ikke føler sig fagligt rustet til at håndtere de udfordringer, der er forbundet med inklusion (Baviskar et al., 2015). Lærere oplever desuden, at der er flere elever med forstyrrende adfærd i alment klasserne efter overgangen til øget inklusion (Baviskar et al., 2015) Dyssegaard og Egelund (2015) peger på, at lærernes manglende viden og kompetencer "... formentlig er den væsentligste forklaring på, at lærerne (...) har tilkendegivet, at de kun er begrænset 'klædt på' til at møde inklusionsudfordringer".

I TALIS-undersøgelsen fra 2008 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022) undersøges, hvilke områder, lærere vurderer at have behov for faglig kompetenceudvikling inden for. Cirka 24 pct. af de deltagende lærere angav, at de i nogen grad eller i høj grad havde behov for faglig kompetenceudvikling i forhold til arbejdet med elever med særlige behov, hvilket dermed var det område, hvor flest lærere tilkendegav et behov. Undersøgelsen viste endvidere, at det i særlig grad var nyuddannede lærere, der efterlyste kompetenceudvikling i forhold til elever med særlige behov (Egelund & Tetler, 2009). 10 år senere gennemførtes undersøgelsen igen, og i TALIS-undersøgelsen fra 2018 angiver 29 pct. af lærerne i 0.-6. klasse og 19 pct. af lærerne på 7.-10. klassetrin behov for kompetenceudvikling i forhold til undervisning af elever med særlige behov. Det er igen særligt de nyuddannede lærere og især dem, som underviser på 0.-6. klassetrin, der efterspørger kompetencer i forhold til at undervise elever med særlige behov (EVA, 2019). Herudover finder analysen, at der er en sammenhæng mellem, hvor mange elever, en



lærer vurderer, der har særlige behov i en specifik klasse, som de underviser, og lærerens behov for kompetenceudvikling i forhold til særlige behov.

I henholdsvis 2013, 2014 og 2015 er det undersøgt, hvorvidt lærerne i udvalgte kommuner oplever, at de er fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion, som de møder i deres hverdag (Baviskar et al., 2015). Generelt er billedet forholdsvist stabilt, men der er over tid et mindre, men statistisk signifikant, fald i andelen af lærere, der angiver, at de slet ikke føler sig fagligt rustet til opgaverne forbundet med inklusion, ligesom der også ses et fald i andelen, der tilkendegiver, at de i mindre grad oplever, at de er fagligt rustet til disse opgaver. Overordnet set konkluderes i Inklusionseftersynet på denne baggrund, at der er tegn på, at lærerne generelt oplever sig mere fagligt rustet til at håndtere udfordringer forbundet med inklusion (MBUL, 2016).

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt endvidere, at der blandt lærere på tværs af flere undersøgte kommuner er en udbredt oplevelse af at mangle praksisnære kompetencer og redskaber i forhold til specialpædagogiske støtteopgaver og inkluderende læringsmiljø (MBUL, 2016). Ekspertgruppen fandt, at der ikke på alle skoler og i alle skoleinterne ressourcecentre var viden nok om specialpædagogiske indsatser, og at særligt tale- og høreområdet samt dysleksiområdet var områder, hvor ekspertisen ikke fik nok prioritet (MBUL, 2016).

En undersøgelse af støtte til elever med særlige behov fra 2015 viste, at læse- og/eller skrivevanskeligheder var det område, hvor flest af de deltagende skoleledere vurderede, at skolerne generelt havde gode kompetencer. Et af de områder, hvor skolelederne vurderede, at der manglede kompetencer på skolerne, var i forhold til elever med psykiske vanskeligheder (Nielsen & Skov, 2016).

Med afsæt i bl.a. undersøgelserne af EVA, Nielsen et al. og Inklusionseftersynet har vi i denne undersøgelse belyst, om der er sket en udvikling i forskellige parter vurdering af de kompetencer, der er til stede på kommunernes almenskoler i relation til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, herunder i relation til elever med forskellige typer af særlige undervisningsmæssige behov.

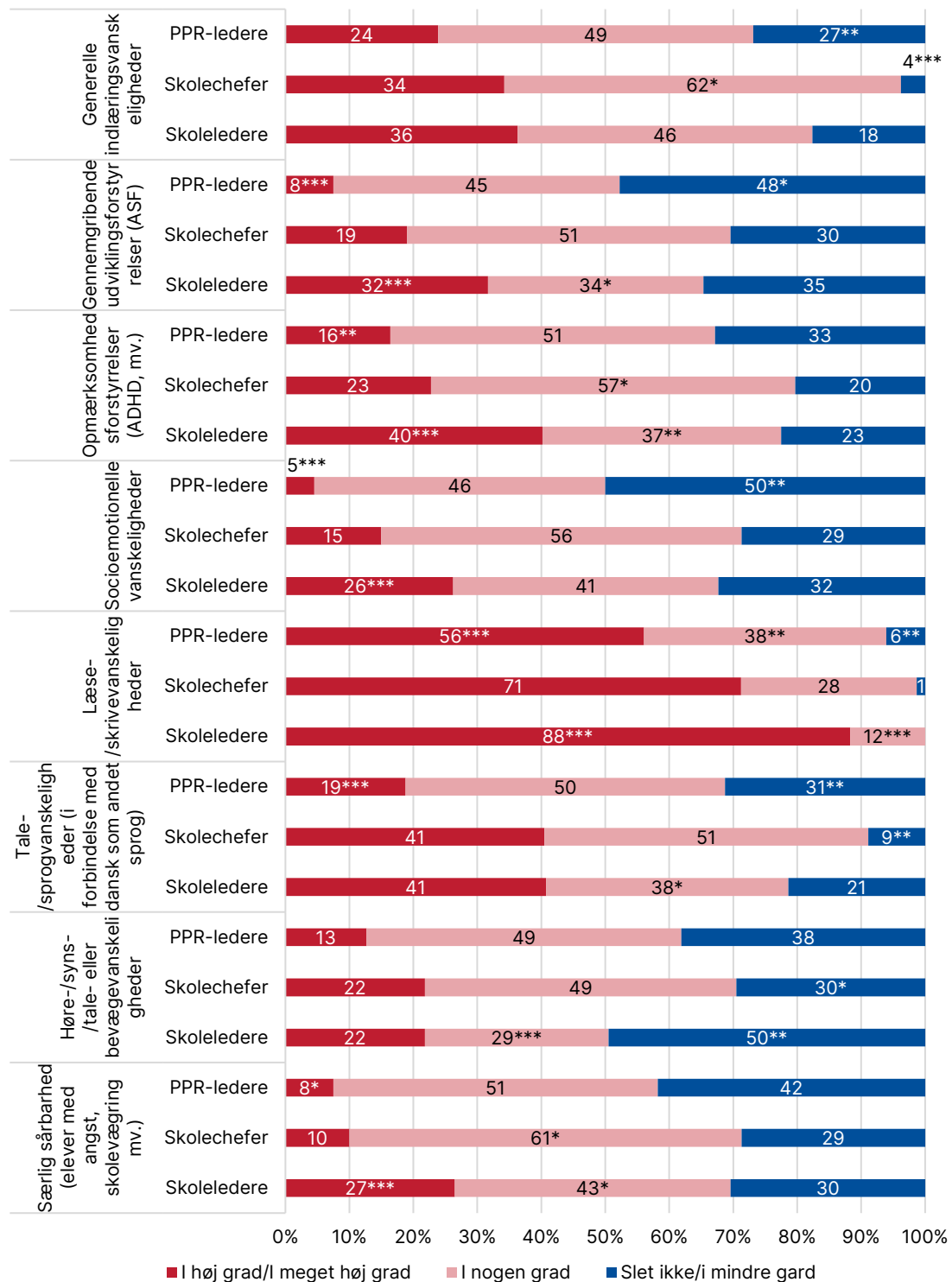
I dette afsnit belyser vi:

- Skolechefer, PPR-ledere og skolelederes vurdering af det pædagogiske personales kompetencer (afsnit 7.1.1)
- Læreres vurdering af egne kompetencer (afsnit 7.1.2).

### 7.1.1 Centrale kommunale aktørers vurdering af det pædagogiske personales kompetencer

Skolechefer, PPR-ledere samt skoleledere i de udvalgte kommuner har vurderet, i hvilken grad der som helhed er tilstrækkeligt med kompetencer på kommunens almenskoler i forhold til elever med en række specifikke diagnoser, udfordringer eller særlige behov, jf. Figur 7.2.

**Figur 7.2** Skolechefer, PPR-lederes og skolelederes vurdering af tilstedeværelsen af tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med forskellige typer af diagnoser, udfordringer og særlige behov



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at der som helhed er tilstrækkeligt med kompetencer på kommunens almenskoler i forhold til elever med ...?".

PPR-ledere: N = 63-67, Skolechefer: N = 78-80, Skoleledere: N = 99-103.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem respondentgruppernes besvarelser. \* = p < 0,05, \*\* = p < 0,01, \*\*\* = p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere, skolechefer og skoleledere.

Samlet set varierer vurderingerne afhængig af, hvilke diagnoser, udfordringer og særlige behov der er tale om, samt af, hvilken respondentgruppe der foretager vurderingen.<sup>42</sup>

På tværs af respondentgrupperne finder vi, at den største andel vurderer, at der i høj grad/i meget høj grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med læse-/skrivevanskeligheder (56-88 pct.), mens henholdsvis 5-26 pct. og 8-27 pct. af respondenterne vurderer, at der i høj grad/i meget høj grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med socio-emotionelle vanskeligheder og særligt sårbare elever (elever med angst, skolevægring mv.). 8-32 pct. af respondenterne vurderer, at der i høj grad/i meget høj grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (ASF).

Denne overordnede konklusion er på linje med resultaterne fra EVAs undersøgelse fra 2011, hvor et flertal af skolelederne og lærerne vurderede, at lærerne i høj grad eller i nogen grad havde kompetencer til at inkludere elever med generelle indlæringsvanskeligheder og elever med læse- og skrivevanskeligheder, mens færrest vurderede, at lærerne havde kompetencer til at inkludere elever med psykiske vanskeligheder.

Selvom der er visse forskelle i de anvendte kategorier og inddelinger, er der således tale om, at en række centrale aktører omkring skoleområdet over tid vurderer, at det pædagogiske personale særligt mangler kompetencer i forhold til arbejdet med socio-emotionelle/psykiske vanskeligheder, herunder særligt sårbare elever.

Andreasen, Rangvid & Lindeberg finder, at der fra 2011 til 2019 har været en stigning i andelen af elever, som er indmeldt i Nota, registreret med ordblindhed fra 2,3 pct. i 2011 til 13,9 pct. i 2019. (Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022). På den baggrund er det positivt, at en forholdsvis stor andel af respondenterne vurderer, at der i høj grad/i meget høj grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med læse-/skrivevanskeligheder. Disse fund bør imidlertid ses i lyset af en undersøgelse af folkeskolens praksis for arbejdet med ordblind elever, hvor bl.a. læsevejlederes perspektiv på læreres arbejde med ordblind elever afdækkes (EVA, 2020). Undersøgelsen viser, at der er stor forskel på læsevejledernes oplevelse af, hvordan dansklærere og øvrige lærere støtter de ordblind elever i undervisningen, og at dansklærere i højere grad end øvrige lærere understøtter de ordblind elever i undervisningen. 65 pct. af de adspurgte læsevejledere vurderer i forlængelse heraf, at de ordblind elevers læringsmuligheder kan styrkes ved kompetenceudvikling af lærere i de øvrige fag. Endvidere vurderer 45 pct. af de adspurgte læsevejledere, at de ordblind elevers læringsmuligheder kan styrkes ved kompetenceudvikling af dansklærere (EVA, 2020). Det indikerer således, at trods denne undersøgelses fund af, at der blandt respondentgrupperne generelt er en relativt positiv vurdering af kompetencer på skolerne i forhold til elever med læse-/skrivevanskeligheder, så ses der fortsat varierende kompetencer blandt lærere i relation til ordblindhed.

Skoleledernes vurderinger af skolernes kompetencer er generelt mere positive end skolechefer og PPR-lederes. En statistisk signifikant større andel af skolelederne i de 11 kommuner vurderer således, at der i høj grad eller i meget høj grad er tilstrækkelige kom-

---

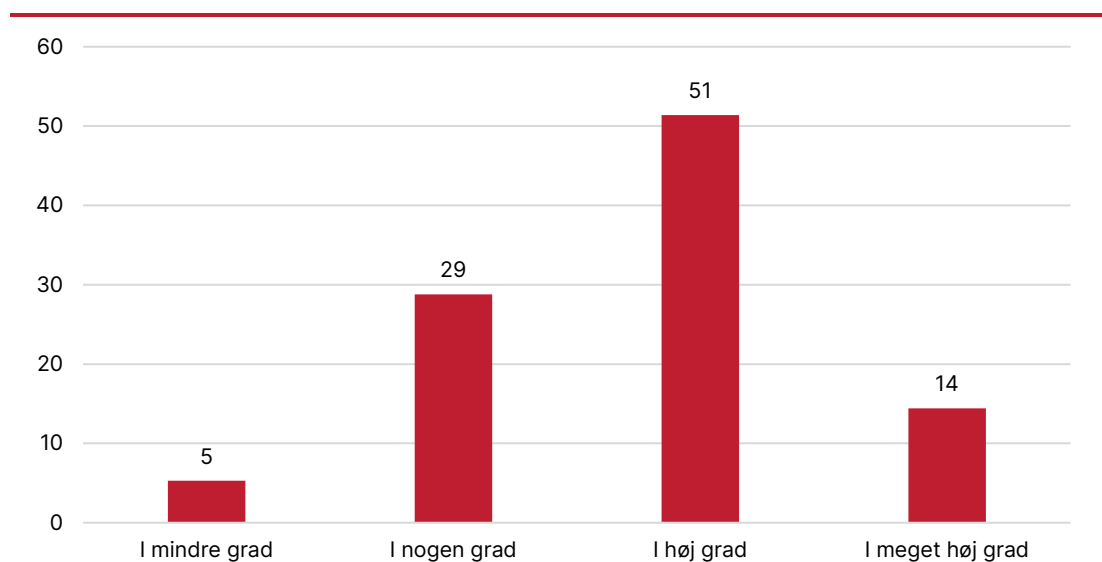
<sup>42</sup> Bemærk at undersøgelsen blandt skolechefer og PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

petencer på kommunens almenskoler i forhold til arbejdet med elever med læse-/skrivevanskeligheder, socio-emotionelle vanskeligheder, gennemgribende udviklingsforstyrrelser (ASF) samt særlig sårbarhed (elever med angst, skolevægring mv.). Omvendt vurderer en statistisk signifikant større andel af PPR-lederne end af de øvrige respondentgrupper, at der slet ikke eller i mindre grad er tilstrækkelige kompetencer på skolerne i forhold til elever med socio-emotionelle vanskeligheder, gennemgribende udviklingsforstyrrelser (ASF), tale-/sprogvanskeligheder (i forbindelse med dansk som andet sprog) og generelle indlæringsvanskeligheder.

### 7.1.2 Lærernes vurdering af egne kompetencer i forhold til specifikke elever med særlige undervisningsmæssige behov

Overordnet set vurderer hovedparten af de lærere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, at de har tilstrækkelige kompetencer til at fremme et positivt socialt miljø i klassen – herunder modvirke eksklusion og mobning, jf. Figur 7.3. Skolelederne har fået tilsvarende spørgsmål og har en tilsvarende vurdering (ikke vist).

**Figur 7.3** Klasse-/kontaktlæreres vurdering af kompetencer til at fremme et positivt socialt miljø i klassen



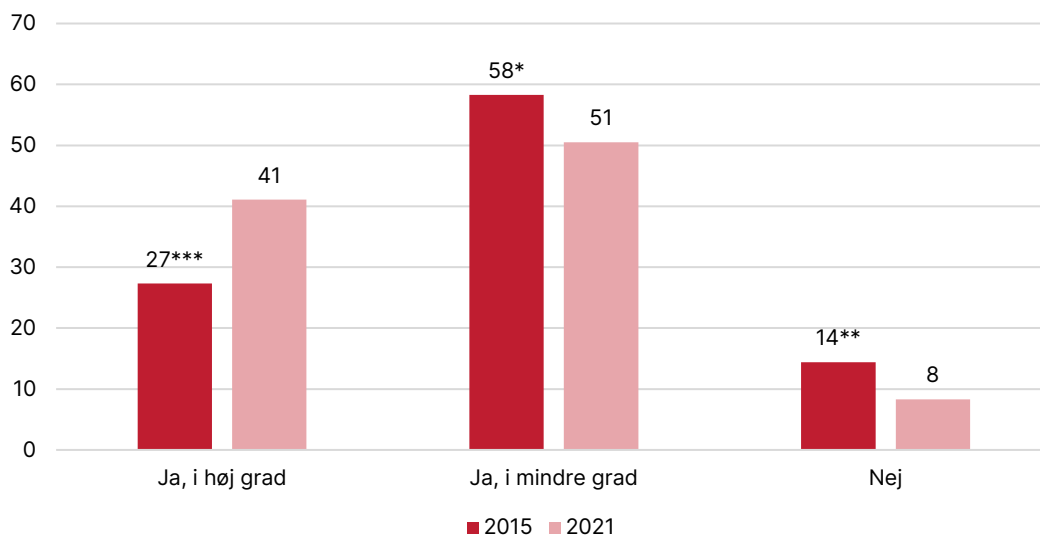
Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at du har tilstrækkelige kompetencer til at fremme et positivt socialt miljø i klassen – herunder modvirke eksklusion og mobning?"  
N = 319.

Kilde: VIVEs spørgeskema til klasse-/kontaktlærere.

Inspireret af undersøgelsen fra 2015 af Nielsen & Skov (2016) har vi endvidere bedt klasse-/kontaktlærerne i 7. og 9. klasse vurdere, om de har de nødvendige kompetencer til at imødekomme særlige behov hos de enkelte specifikke elever i de klasser, som de er klasse-/kontaktlærere for. Denne tilgang giver os mulighed for at imødekomme det forhold, at elever diagnosticeret med opmærksomhedsforstyrrelser (såsom ADHD) eller generelle indlæringsvanskeligheder ikke er en homogen gruppe og derfor kan kræve forskellige kompetencer.

Med en række mindre designmæssige tilpasninger har vi gentaget spørgeskemaundersøgelsen fra Nielsen et al. (2016) om kompetencer til at arbejde med specifikke enkeltelevers særlige behov blandt klasse-/kontaktlærerne i 7. og 9. klasse, jf. Figur 7.4.<sup>43</sup> Klasse-/kontaktlærerne er både adspurgt om en række forhold omkring den enkelte elevs særlige behov, samt hvorvidt læreren vurderede at have de nødvendige kompetencer til at imødekomme behovene hos eleven.

**Figur 7.4** Klasse-/kontaktlæreres vurdering af kompetencer til at imødekomme specifikke eleveres særlige behov



Anm.: Spg.: "Om læreren har kompetencerne til at imødekomme elevernes særlige behov".

2015: N = 348, 2021: N = 683.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem 2015 og 2021. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til klasse-/kontaktlærere samt Nielsen et al.s spørgeskemaundersøgelse blandt klasse-/kontaktlærere i 2015.

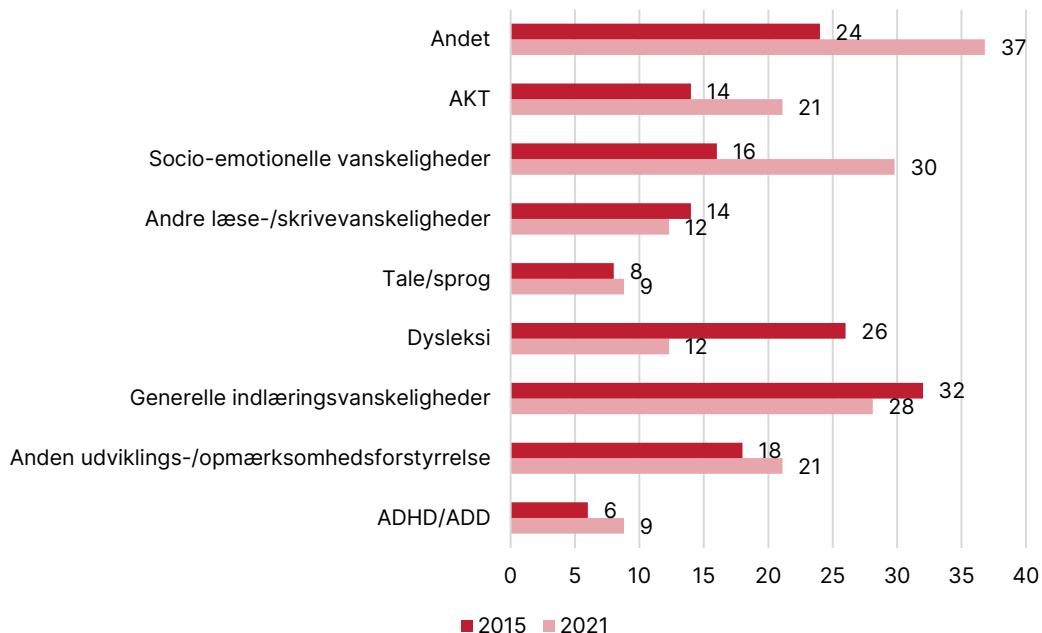
Figur 7.4 indikerer, at der siden 2015 er sket en statistisk signifikant stigning på ca. 14 procentpoint i andelen af klasse-/kontaktlærere, der vurderer, at de i høj grad har kompetencerne til at imødekomme specifikke eleveres særlige behov. Ligeledes ses der statistisk signifikante fald på henholdsvis ca. 8 og 6 procentpoint i andelen af klasse-/kontaktlærere, der angiver, at de kun i mindre grad har kompetencerne, eller som svarer nej til, at de har kompetencerne til at imødekomme de specifikke eleveres særlige behov.

Vi har, som Nielsen et al. (2016), spurgt de klasse-/kontaktlærere, der har angivet, at de ikke havde kompetencerne til at imødekomme elevernes særlige behov, hvilken viden de

<sup>43</sup> Det skal bemærkes, at strategien for at udtrække lærere til medvirken i spørgeskemaundersøgelserne har været forskellig i 2015 og 2021. Der kan ikke uden videre generaliseres statistisk fra 2021-undersøgelsens resultater blandt lærere til alle kommuner i Danmark. For undersøgelsen fra 2015 er der ikke foretaget bortfalds- og repræsentativitetsanalyser, der giver mulighed for at konkludere håndfast om undersøgelsens generaliserbarhed i forhold til udskolingsklasse mere bredt (Nielsen & Skov, 2016). En repræsentativitetsundersøgelse viser imidlertid, at eleverne, der indgår i 2015-undersøgelsen og 2021-undersøgelsen, er sammenlignelige med de respektive totalpopulationer i 2015 og 2021. Derfor er de elever, der indgår i spørgeskemaundersøgelserne, ikke systematisk forskellige fra elever i alle andre kommuner i Danmark. En repræsentativitetsanalyse viser videre, at elever i 2015 er sammenlignelige med elever i 2021 på en lang række karakteristika. Ændringer fra 2015 til 2021 skyldes således ikke forskelle i karakteristika ved de elever, som lærerne har angivet svar for i hhv. 2015 og 2021, jf. også Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022.

mangler for at kunne imødekomme behov hos specifikke elever i deres klasser, jf. Figur 7.5.<sup>44</sup>

**Figur 7.5** Klasse-/kontaktlærernes angivelse af, hvilken specifik viden de mangler for at kunne imødekomme behov hos specifikke elever i deres klasser



Anm.: Spg.: "Hvad mangler du af specifik viden for bedre at kunne imødekomme elevernes behov?". Andele angivet i pct.

2015: N = 50, 2021: N = 57.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem 2015 og 2021. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til klasse-/kontaktlærere samt Nielsen & Skovs spørgeskemaundersøgelse blandt klasse-/kontaktlærere i 2015.

Det fremgår, at de klasse-/kontaktlærere, der i 2021 har angivet, at de *ikke* har kompetencerne til at imødekomme specifikke elevers særlige behov, især oplever at mangle viden i forhold til elever med generelle indlæringsvanskeligheder (28 pct.) og socio-emotionelle vanskeligheder (30 pct.). Vi finder ikke statistisk signifikante forskelle i besvarelserne fra 2015 og 2021, hvilket kan skyldes, at beregningerne er foretaget på baggrund af relativt få spørgeskemabesvarelser.

I fortolkningen af resultaterne er det vigtigt at være opmærksom på, at udfordringer i arbejdet med elever med socio-emotionelle vanskeligheder ikke nødvendigvis bunder i manglende *viden*, men også kan bunde i vanskeligheder ved rent praktisk at arbejde med de konkrete forhold omkring nogle belastninger, som fx kan komme til udtryk gennem udadreagerende adfærd. For eksempel fortæller en lærer på Skole H i Kommune 4:

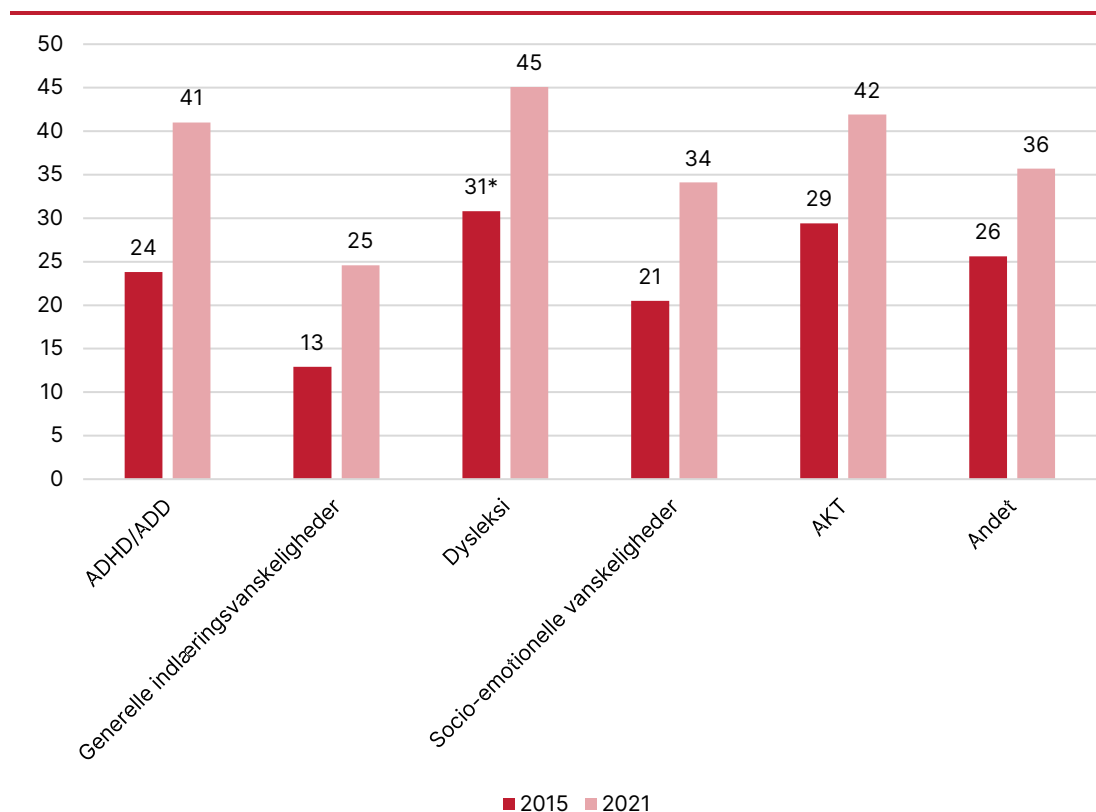
*... når de begynder at være til fare for deres klassekammerater eller de ansatte ... dér synes jeg, at dér går grænsen altså ... netop det der, at man kommer ud i de der situationer, hvor man føler sig magtesløs ... jeg er ikke så høj, så hvis*

<sup>44</sup> 'Andet'-kategorien dækker over mange forskellige typer af elevgrupper, som er for små til at kunne vise tal for, fx viden om elever med "hørehandicap", "dyskalkuli" mv.

der står sådan en 8. klasse-elev, der er udadreagerende ... (Lærer, 8. klasse, Kommune 4, Skole H, januar 2021, 10)

Vi har desuden (som i undersøgelsen fra 2015) bedt klasse-/kontaktlærerne angive for hver type af diagnose, funktionsnedsættelse eller særligt behov hos elever (dvs. elever opdelt efter begrundelse for, at de får støtte), om han/hun vurderer at have den nødvendige viden, der skal til for at imødekomme elevens særlige behov., jf. Figur 7.6.<sup>45</sup>

**Figur 7.6** Klasse-/kontaktlærernes angivelse af i høj grad at have kompetencer til at kunne imødekomme specifikke elevers særlige behov



Anm.: Spg.: "Har du som lærer kompetencer til at imødekomme de særlige behov, som navn har?". Andele angivet i pct.

2015: N = 21-107, 2021: N = 61-297.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem 2015 og 2021. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVEs spørgeskema til klasse-/kontaktlærere samt Nielsen & Skovs spørgeskemaundersøgelse blandt klasse-/kontaktlærere i 2015.

Andelen af klasse-/kontaktlærere, der i 2021 vurderer, at de i høj grad har kompetencerne til at imødekomme elevernes behov, er størst for elever med dysleksi og AKT-vanskeligheder. Omvendt er der færrest klasse-/kontaktlærere, der vurderer i høj grad at have kompetencerne til at imødekomme behovene hos elever med generelle indlæringsvanskeligheder. I 2021 vurderer flere lærere, at de i høj grad har kompetencerne til at imødekomme de særlige behov, som elever med dysleksi har end i undersøgelsen fra

<sup>45</sup> Ligesom i 2015 kan der ikke afrapporteres for alle kategorier af begrundelser for, hvorfor en elevgruppe modtager støtte, da der for nogle elevgrupper er mindre end fem elever i gruppen, hvilket er kravet for at kunne afrapportere data på individniveau.

2015. Der er tale om en ændring fra 31 pct. i 2015 til 45 pct. i 2021, som er statistisk signifikant.

Hjortskov, Skov & Keilow (2022) har kortlagt lærernes formelle almen- og specialpædagogiske kompetencer (Hjortskov, Skov & Keilow, 2022). De finder, at ca. 1,2 pct. af underviserne i folkeskolerne har været på et formelt kursus, der relaterer sig til kompetencer inden for specialpædagogik. Tilsvarende har 2,8 pct. af underviserne i specialskolerne været på et formelt kursus, der relaterer sig til kompetencer inden for specialpædagogik. Andelen af undervisere, der har deltaget i kurser med specialpædagogisk fokus, har været på et stabilt niveau fra 2016 til 2019 (ibid.). Undersøgelsen viser endvidere, at det er forskelligt, hvor stor en andel af lærerne på de forskellige skoler der har formelle og uformelle specialpædagogiske kompetencer. De almindelige folkeskoler har få formelle specialpædagogiske kompetencer set i forhold til på folkeskoler med specialklasserække/-afdelinger og specialskoler. Til gengæld har mange almindelige folkeskoler en stor andel lærere med uformelle specialpædagogiske kompetencer – her er der dog stor forskel mellem skolerne. Den uformelle kompetenceudvikling af lærerne foregår mestendels på skolerne og ved hjælp af eget personale (ibid.).

Tegtmejer et al. (2022a) præsenterer tre cases vedrørende kapacitetsopbygning på almen-skoler, hvori forskellige sparrings- og kompetencebehov samt sparringspraksisser belyses. I casene gives eksempler på, at interviewede lærere oplever, at de ikke har tilstrækkelig kompetencer og strategier til at håndtere eksempelvis udadreagerende adfærd blandt elever i klassen. Blandt de interviewede i caseundersøgelsen fremhæves der et behov for viden om didaktiske strategier. Endvidere gives eksempler på, at sparring og samarbejde med kolleger med specialpædagogiske kompetencer om omsætning af viden og strategier til konkret didaktiske praksis opleves som værdifuldt (Tegtmejer et al., 2022a), jf. også kapitel 8.

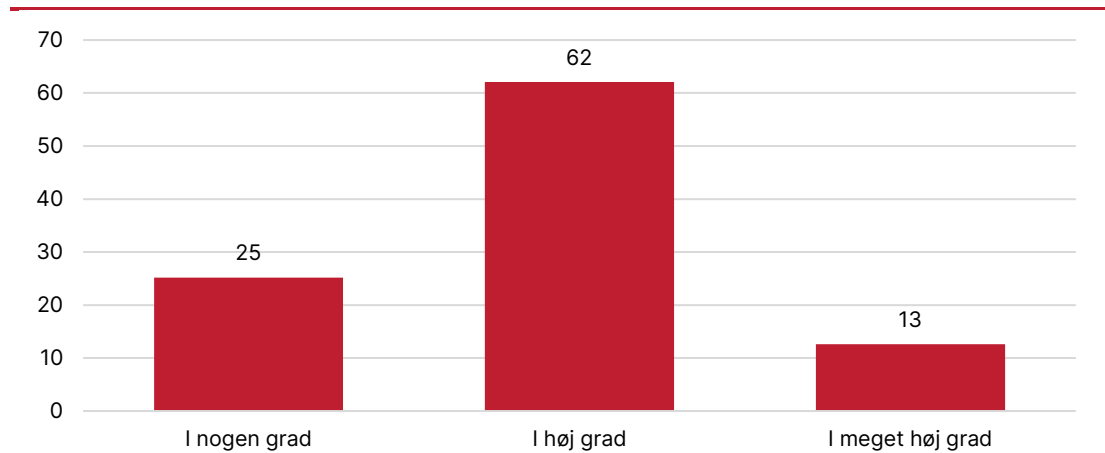
## 7.2 Kompetencer i skolernes ledelse

I Inklusionseftersynet peges der på, at *“... der er grund til at være opmærksom på skoleledelsens kompetencer i forhold til inklusion og specialundervisning”* (MBUL, 2016). Ekspertgruppen identificerer en række udfordringer i forhold til ledelsens rolle og viden om det inkluderende arbejde. Her lægges der særligt vægt på ledelsens kommunikation vedrørende skolens arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer, og at der flere steder mangler en konkret beskrivelse af inklusionsarbejdet, der kan sikre en fælles kultur og tilgang til arbejdet blandt personalet (ibid.). Ekspertgruppen understreger samlet set, at der mangler en tilstrækkelig ledelsesmæssig rammesætning af det inkluderende arbejde, herunder en tæt dialog med skolens pædagogiske personale samt prioritering af de konkrete indsatser (ibid.).

I afsnit 2.1.2 belyste vi ledernes rammesætning af det pædagogiske personales arbejde. Skolelederne i de udvalgte kommuner har endvidere vurderet, i hvilken grad skolens ledelsesteam samlet set har kompetencerne til at give faglig og didaktisk sparring til det pædagogiske personales arbejde med inkluderende læringsmiljøer, jf. Figur 7.7.



**Figur 7.7** Skolelederes egen vurdering af ledelsesteamets kompetencer i forhold til at yde faglig og didaktisk sparring i relation til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at skolens ledelsesteam samlet set har kompetencerne til at give faglig og didaktisk sparring til det pædagogiske personales arbejde med inkluderende læringsmiljøer?"

N = 103.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skoleledere.

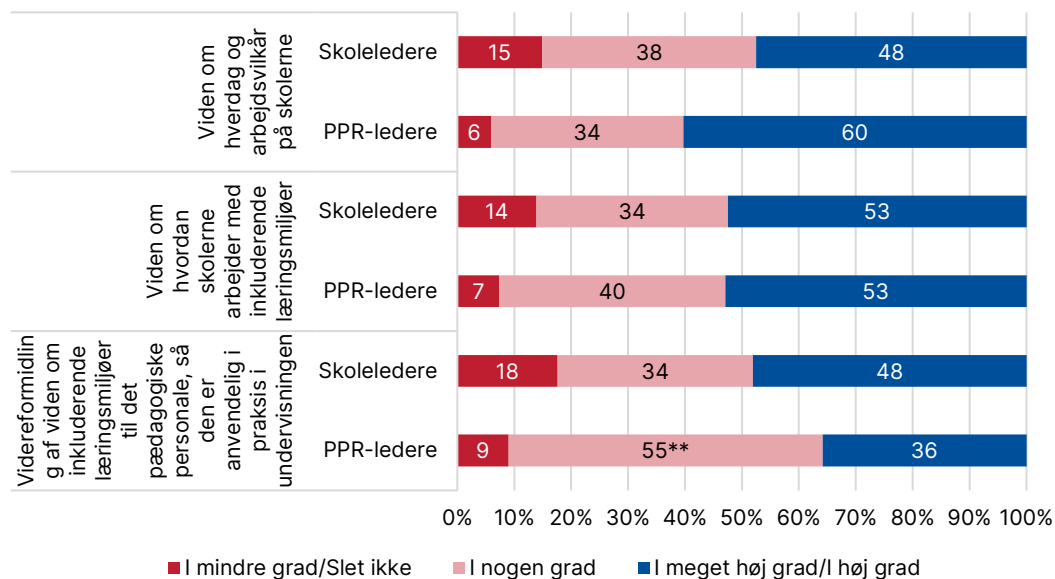
75 pct. af skolelederne vurderer i høj grad eller i meget høj grad, at skolens ledelsesteam samlet set har kompetencerne til at yde faglig og didaktisk sparring til det pædagogiske personales arbejde med inkluderende læringsmiljøer. De resterende 25 pct. vurderer, at ledelsesteamet i nogen grad har de fornødne kompetencer i forhold til faglig og didaktisk sparring til det pædagogiske personale.

### 7.3 Viden og kompetencer hos PPR

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt, at det er væsentligt, at PPR har den nødvendige faglige indsigt samt kompetencer til at understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, herunder kendskab til skolernes udfordringer (MBUL, 2016).

Vi finder, at ca. halvdelen af skoleledere i de udvalgte kommuner og af PPR-ledere vurderer, at PPR-medarbejdere i meget høj grad eller i høj grad har tilstrækkelige viden og kompetencer i forhold til skolernes hverdag og arbejdsvilkår og skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer, jf. Figur 7.8.

**Figur 7.8** PPR-lederes og skolelederes vurdering af PPR-medarbejdernes viden og kompetencer



Anm.: Spg.: "I hvilken grad vurderer du, at medarbejdere i PPR har tilstrækkelig viden og kompetencer inden for følgende:"

PPR-ledere: N = 67-68, Skoleledere: N = 101-102.

Note: Test for statistisk signifikant forskel mellem PPR-lederes og skolelederes besvarelser. \* =  $p < 0,05$ , \*\* =  $p < 0,01$ , \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere og skoleledere.

En lidt mindre andel PPR-ledere (36 pct.) vurderer i høj eller meget høj grad, at PPR-medarbejderne har tilstrækkelig viden og kompetencer til at videreformidle viden til det pædagogiske personale, som er anvendelig i praksis i undervisningen, mens det samme gør sig gældende for knap halvdelen (48 pct.) af skolelederne. Det skal imidlertid også bemærkes, at 14-18 pct. af skolelederne og 6-9 pct. af PPR-lederne vurderer, at PPR-medarbejderne i mindre grad eller slet ikke har disse kompetencer og viden.<sup>46</sup> Det indikerer, at der i nogle kommuner fortsat er udfordringer i relation til PPR-medarbejdernes viden og kompetencer. Dette skal også ses i relation til samarbejdet mellem almenskoler og PPR, som belyses i afsnit 8.3.

<sup>46</sup> Det skal bemærkes, at undersøgelsen blandt PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

## 8 Samarbejde og faglig sparring

Samarbejde og faglig sparring er en væsentlig forudsætning for kvalitetsudvikling generelt og i forhold til inkluderede læringsmiljøer (Gurr, 2015; Hattie, 2008; MBUL, 2016; Slegers et al., 2004). I dette kapitel undersøger vi lærere og pædagogers samarbejde og muligheder for faglig sparring.

**Figur 8.1** Samarbejde og faglig sparring



Kilde: VIVE.

I dette kapitel belyser vi:

- Kollegial sparring og teamsamarbejde (afsnit 8.1)
- Samarbejde mellem almenskoler og specialskoler samt specialklasser (afsnit 8.2)
- Samarbejde og sparring fra PPR (afsnit 8.3)
- Samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning (afsnit 8.4).

Hovedfundene i relation til ovenstående temaer er opsummeret i Boks 8.1.

## Boks 8.1 Hovedfund, samarbejde og faglig sparring

### Kollegial sparring og teamsamarbejde

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet identificerede et behov for sparring og supervision i forhold til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016). Undersøgelsen viser, at mange kommuner og skoler arbejder med at indfri behovet, og indikerer, at det lykkes mange steder.

- Hovedparten af skolelederne og klasse-/kontaktlærerne angiver, at det i høj grad eller i meget høj grad er praksis blandt det pædagogiske personale at sparre i forhold til tilrettelæggelse af en inkluderende praksis. Knap hver tiende af skolelederne og lærerne vurderer, at det i mindre grad eller slet ikke er praksis.
- De interviewede lærere og pædagoger fremhæver betydningen af sparring, herunder med kolleger med specialpædagogiske kompetencer.
- Knap halvdelen af skolechefer samt skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de 11 kommuner vurderer, at det pædagogiske personale i meget høj grad eller i høj grad let kan få hjælp og vejledning af en medarbejder med stor specialpædagogisk viden.
- En større andel af klasse-/kontaktlærerne end af skoleledere og skolechefer vurderer, at det i mindre grad eller slet ikke er let for det pædagogiske personale at få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden.
- 9 ud af 10 klasse-/kontaktlærere i 7. og 9. klasse, der har elever i klassen, der får støtte, angiver at kunne få hjælp fra personale på skolen i forhold til den pågældende elev.

### Samarbejde mellem alment skoler, specialskoler og specialklasser

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet anbefalede, at specialundervisning og specialpædagogisk støtte skal tættere på den almene undervisning, så vejen fra specialtilbud til alment skole reduceres og i forhold til at etablere mellemformer mellem almen- og specialundervisning (BUVM, 2016).

- Det kvalitative materiale viser, at udvikling og organisering af specialundervisningsområdet med henblik på at mindske brugen af segregerede specialundervisningstilbud og udvikle fleksible indsatsler så tæt på alment skolen som muligt, er ét af de indsatsområder, der har en fremtrædende rolle i de deltagende kommuner.
- Hovedparten af skolecheferne angiver, at der i deres kommune på kommunalt niveau arbejdes med særligt tilrettelagt samarbejde mellem specialklasser og alment klasser som organisatorisk tiltag for at styrke et inkluderende læringsmiljø på skolerne, mens ca. halvdelen af skolecheferne angiver, at der i kommunen arbejdes med særligt tilrettelagt samarbejde med specialskoler.
- Samarbejdet mellem segregerede specialundervisningstilbud og alment skole kan bl.a. bestå i konkret sparring samt i organiseret kompetenceudvikling, som forstås af ledere og medarbejdere på segregerede specialundervisningstilbud.

### Samarbejde og sparring med PPR

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet identificerede udfordringer i relation til PPR's rolle som ressourcepersoner i forhold til at styrke alment undervisningen og anbefalede bl.a., at PPR skal spille en mere fremtrædende rolle i forhold til at kunne styrke alment undervisningen og inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016). Undersøgelsen indikerer, at der fortsat er et udviklingsarbejde i forhold til PPR's konsultative rolle i relation til det pædagogiske personale på alment skolerne.

- De kvalitative interview tegner et billede af, at PPR befinder sig i en omstilling hen imod en mere konsultativ rolle rettet mod at kunne yde sparring til det pædagogiske personale på alment skolerne. I spørgeskemaundersøgelsen blandt PPR-lederne ser vi ligeledes, at hovedparten af PPR-lederne angiver, at PPR's rolle bør være mere konsultativ end udredende.

### Boks 8.1 Hovedfund, samarbejde og faglig sparring

- PPR-lederne angiver, at samarbejdet mellem PPR-medarbejderne og det pædagogiske personale på alment skolerne især vedrører fælles møder med forældre, observationer af undervisning med henblik på sparring samt udvikling af undervisningsformer målrettet enkeltelever.
- Det pædagogiske personale på alment skolerne efterspørger både konsultative og udredende ydelser fra PPR.
- Mens hovedparten af skoleledere vurderer, at samarbejdet med PPR i høj/meget høj grad fungerer, så deler ca. en femtedel af klasse-/kontaktlærerne denne vurdering, og en væsentlig andel af lærerne angiver, at samarbejdet med PPR i mindre grad/slet ikke fungerer. Det samme mønster ses i tidligere undersøgelser (Baviskar et al., 2015).

#### Samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning

- PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere har i spørgeskemaundersøgelserne vurderet samarbejdet med henholdsvis skoleforvaltning og socialforvaltning. Skoleledere og særligt lærere har mindre positive vurderinger af samarbejdet. Blandt PPR-lederne er vurderingerne mere positive.

## 8.1 Kollegial sparring og teamsamarbejde

Inklusionseftersynet fandt, at kollegial sparring i teamsamarbejde m.m. ikke bruges i tilstrækkelig grad til at styrke lærere og pædagogers faglige udvikling i forhold til at etablere inkluderende læringsmiljøer, herunder sikre mere ensartede løsninger på de enkelte skoler (MBUL, 2016), samt at mange lærere og pædagoger oplevede at stå alene med udfordringer i forhold til elever med fx udadreagerende adfærd og efterspørger mere faglig og tværfaglig sparring særligt i teamsamarbejdet (ibid.).

I dette afsnit belyser vi:

- Organisering af sparring og teamsamarbejde på alment skolerne (afsnit 8.1.1)
- Læreres og skoleledernes vurdering af sparringsmuligheder og praksis for sparring (8.1.2).

### 8.1.1 Organisering af sparring og teamsamarbejde på alment skolerne

De seks alment skoler, som har deltaget i undersøgelsens kvalitative dataindsamling, organiserer samarbejde og faglig sparring på en række forskellige måder.

Gennemgående er der på de besøgte skoler forholdsvis veletablerede sparringsmuligheder, og den ledelsesmæssige organisering af sparringen er genstand for fortløbende tilpasninger. Organiseringerne er over tid tilpasset elevgruppen, medarbejdernes kompetencer, erfaringer og præferencer på den enkelte skole, og der er dermed næppe én bestemt organisering, som *per se* er mere velfungerende eller udbytterig end de øvrige. Snarere er der tale om nuancer, hvor forskellige organiseringer har særlige styrker og begrænsninger i forhold til at understøtte sparring og samarbejde. I det følgende illustreres eksempler på, hvordan nogle af de deltagende skoler har tilrettelagt samarbejde og sparring, og vi beskriver nogle af de særlige kvaliteter og rammer for arbejdet, som det deltagende pædagogiske personale påpeger.

De interviewede lærere og pædagoger fremhæver på tværs af skoler, at sparringen i et team har særdeles stor betydning for mulighederne for at lykkes med at skabe inkluderende læringsrum. For eksempel forklarer en lærer på Skole G, at det at være flere lærere og pædagoger, som i fællesskab drøfter undervisningsplanlægningen, bidrager til, at man bedre kan tage højde for elevernes forskellige forudsætninger og særlige behov:

*... man er flere om at planlægge, planlægningsfasen, der er flere til at stille spørgsmål og dele idéer ... at der hele tiden er én, der siger: "Hvad med den og den [elev]?", og "Husker du lige det?", at der er et sæt ekstra øjne på ... allerede der synes jeg, at man er rigtig langt i forhold til at sidde alene ... (Lærer, 8. klasse, Kommune 4, Skole G, januar 2021, s. 1)*

Læreren fortæller også, at man på skolen en gang om ugen har organiseret et sparringsforum, hvor en eller flere lærere og pædagoger kan rejse en problemstilling og få sparring:

*[Vi] kan bringe alle mulige temaer op, det kan bl.a. være det her med ordblindhed og de udfordringer, vi møder i det, så tage det op som tema, hvad vi skal gøre, og få det belyst, måske få besøg af en læsekonsulent, der er mulighed for at tage nogle emner op, som vi synes – jeg synes tit, at jeg bringer et tema op ... det kan også være den måde vi strukturerer vores opgaver på (...). Det er ret spændende, og selvfølgelig skal man som lærer have mod på at få andres øjne på ens arbejde ... der er ikke nogen, der underviser bag deres lukkede dør ... vi er vant til at der bliver kigget på undervisningen ... der er pædagoger inde, der er masser af muligheder for sparring. (Lærer, 8. klasse, Kommune 4, Skole G, januar 2021, s. 8-9)*

En lærer på Skole A fortæller, hvordan hun selv løbende over en årrække har gjort brug af en

*... AKT-lærer, så det er rigtig, rigtig godt, for hende kan jeg sparre med. Hende kan jeg gå hen til og sige: "Det her gik slet ikke. Hvorfor gjorde det ikke det? Hvad skal jeg gøre her?". Og det er hun rigtig, rigtig god til. (Lærer, Skole A, Kommune 1, juni 2021, s. 8)*

Hun understreger imidlertid også, at sparringsmulighederne må være forskelligartede og målrettes de forskellige medarbejdere, da behovene ikke er ens hos alle.

På Skole H har man organiseret et understøttende inklusionsteam. En pædagog fra teamet, som har særlige specialpædagogiske kompetencer, fortæller:

*Jeg er ansat på fuld tid i det, der hedder Teamet for deltagelse, der er vi tre fuldtidsansatte. Vi er organiseret på indskolingen, mellemtrinnet og udskolingen, og jeg er på udskolingen. Der varetager jeg så de elever, der er visiteret til ... støtte i en overvejende del af undervisningen. Det er ikke fordi, at jeg er inde [i klasserne] i alle støttetimerne på de enkelte elever, men jeg er omkring de klasser, hvor der er elever der skal have støtte. Jeg er sådan en koordinator for de indsatser, der laves i samarbejde med lærerne. (Pædagog, Kommune 4, Skole H, november 2020, s. 1)*

Pædagogen spiller således en nøglerolle i forhold til sparring og den konkrete tilrettelæggelse af støtteindsatser i forhold til elever, som er visiteret til støtte over 9 timer ugentligt, ligesom han direkte varetager nogle af disse timer i samspil med de lærere, som løbende underviser de pågældende klasser. En af lærerne, som pædagogen arbejder tæt sammen med, peger på, at denne form for tæt sparring omkring tilrettelæggelsen af støtten har særdeles stor betydning for, at de lykkes med at skabe et inkluderende miljø, hvor elever med forholdsvist omfattende støttebehov kan trives og modtage undervisning.

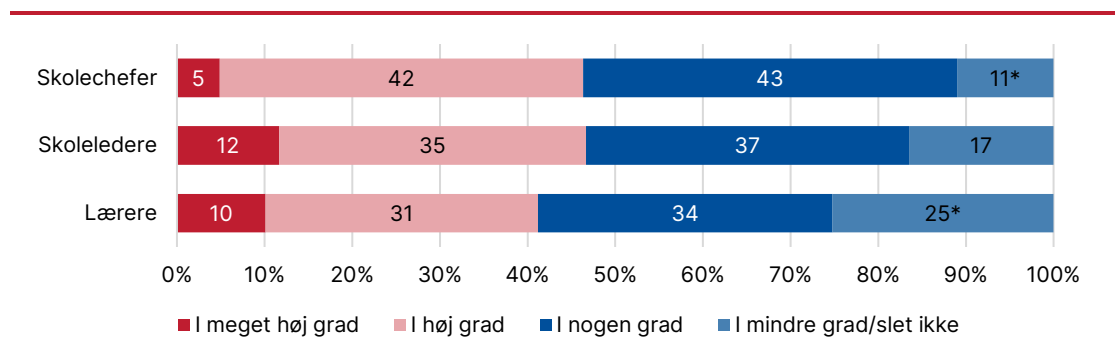
### 8.1.2 Skolelederes og læreres vurdering af sparringsmuligheder, praksis for sparring og samarbejde

I en undersøgelse fra 2016 tilkendegav 85 pct. af de deltagende skoleledere, at de var overvejende enige eller meget enige i, at "lærere og pædagoger på skolen let kunne få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden" (Epinion, 2016).<sup>47</sup>

Vi har gentaget spørgsmålet i spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere i 2021, jf. Figur 8.2. 47 pct. af skolelederne i denne undersøgelse angiver, at medarbejderne i meget høj grad eller i høj grad har let adgang til hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden, mens 37 pct. oplever, at det i nogen grad er tilfældet, hvilket svarer omtrentligt til niveauet fra undersøgelsen fra 2016.<sup>48</sup>

Vurderingen blandt landets skolechefer er på linje med skolelederne i de 11 udvalgte kommuner.

**Figur 8.2** Skolechefer, skolelederes og klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvor høj grad det pædagogiske personale på kommunens alment skoler let kan få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden



Anm.: Spg.: "I hvilken grad er det din vurdering, at det/dit pædagogiske personale i kommunens alment skoler let kan få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden:/ I hvilken grad er det din vurdering, at du let kan få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden?"  
 Skolechefer: N = 82, Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere: N = 318.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVES spørgeskema til skolechefer, skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

<sup>47</sup> Det var i undersøgelsen op til respondenterne at definere, hvad de forstår ved "let adgang". Forskellige respondenter kan således have forskellige kriterier for, hvornår der opleves "let" adgang.

<sup>48</sup> Bemærk, at der ved sammenligning af de to undersøgelser skal tages højde for, at de anvendte svarkategorier ikke er helt identiske, idet respondenterne i 2016 blev anmodet om at angive, i hvilken grad de er "enige" i udsagnet, mens de i 2021 er anmodet om at angive, "i hvilken grad", de vurderer, at personalet let kan få hjælp og vejledning. Det vurderes imidlertid ikke, at variationen har væsentlig betydning for besvarelserne, og resultaterne kan derfor med rimelighed sammenholdes.

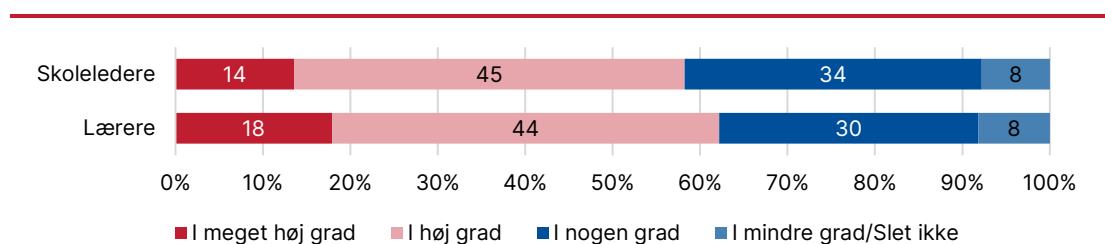
Figuren viser videre, at der er statistisk signifikante forskelle på respondentgruppernes vurdering af, om det på skolerne i mindre grad eller slet ikke er let at få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden. Mens 25 pct. af klasse-/kontaktlærerne angiver, at dette er tilfældet, deler 17 pct. af skoleledere i de udvalgte kommuner denne vurdering. Blandt skolechefer vurderer ca. hver tiende, at det i mindre grad eller slet ikke er let at få hjælp og vejledning fra en medarbejder med stor specialpædagogisk viden for det pædagogiske personale på kommunens almenskoler.<sup>49</sup>

Spørgeskemaundersøgelsen blandt skoleledere viser endvidere, at der på 87 pct. af skolerne er afsat ressourcer til at styrke anvendelsen af inddragelse af vejleder med specialpædagogiske kompetencer i undervisningen, og 91 pct. har afsat ressourcer til styrket inddragelse af resourcepersoner i undervisningen (ikke vist).

I Nielsen & Skovs undersøgelse fra 2016 om elevers støttebehov, som er behandlet ovenfor, blev det belyst, om klasse-/kontaktlærere til elever med behov for støtte oplevede at kunne få hjælp fra andet personale på skolen til at støtte specifikke elever. Undersøgelsen fandt, at klasse-/kontaktlæreren for 9 ud af 10 (93 pct.) af de elever, der fik støtte, svarede, at der var andet personale på skolen, hvor vedkommende kunne få hjælp i forhold til den pågældende elev (Nielsen & Skov, 2016). Vi har i spørgeskemaundersøgelsen blandt klasse-/kontaktlærere i 7. og 9. klasser stillet samme spørgsmål i denne undersøgelse og finder stort set tilsvarende, at klasse-/kontaktlærerne for 9 ud af 10 (90 pct.) af de elever, der får støtte, angiver at kunne få hjælp fra andet personale på skolen i forhold til den pågældende elev (ikke vist).

Med henblik på at tilvejebringe et billede af, hvor udbredt sparring i forhold til det inkluderende arbejde generelt er, har vi i spørgeskemaundersøgelserne i de udvalgte kommuner bedt skoleledere og klasse-/kontaktlærere vurdere, i hvilken grad det på skolerne er praksis at sparre og erfaringsudveksle med kolleger om en inkluderende praksis, jf. Figur 8.3.

**Figur 8.3** Skoleledere og klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvilken grad det er praksis blandt almenskolernes pædagogiske personale at sparre og erfaringsudveksle med kolleger om tilrettelæggelse af en inkluderende praksis



Anm.: Spg.: Skoleledere: "I hvilken grad vurderer du, at det er praksis blandt det pædagogiske personale på din skole at sparre og erfaringsudveksle med kolleger om tilrettelæggelse af en inkluderende praksis?", lærere: "I hvilken grad sparrer du med dine kollegaer om tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø?"

Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere: N = 318.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem læreres og skolelederes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVES spørgeskema til skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

<sup>49</sup> Det skal bemærkes, at undersøgelsen blandt skolechefer er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.



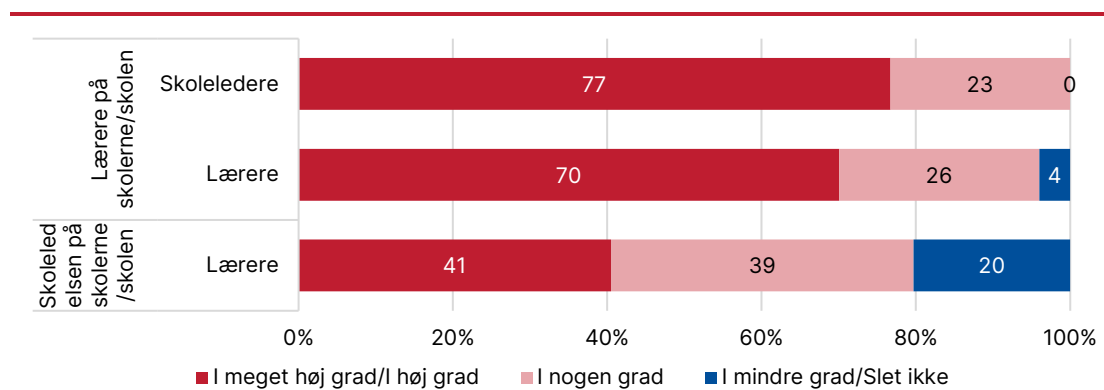
Hovedparten af skolelederne (59 pct.) og klasse-/kontaktlærerne (62 pct.) vurderer, at det i høj grad eller meget høj grad er praksis blandt det pædagogiske personale at sparre og erfaringsudveksle med kolleger om tilrettelæggelse af en inkluderende praksis. For begge grupper angiver 8 pct., at det i mindre grad eller slet ikke er praksis. Dette billede svarer til tidligere undersøgelser på området (Epinion, 2016; Nielsen & Skov, 2016).

Hovedparten af skolelederne (85 pct.) vurderer endvidere, at det pædagogiske personale i høj grad eller meget høj grad har adgang til faglig og didaktisk sparring med ledelsen på skolen om tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø (ikke vist).

Det kan i forlængelse heraf nævnes, at Hjortskov, Skov og Keilow finder, at den mest benyttede kompetenceudvikling på det specialpædagogiske område foregår internt på skolerne i form af feedback fra skolens egne ressourcepersoner og observationer af kollegaers undervisning samt co-teaching (Hjortskov, Skov og Keilow, 2022).

Skoleledere og lærere er endvidere anmodet om at vurdere, i hvilken grad samarbejdet om inkluderende læringsmiljøer fungerer. Besvarelsene fremgår af Figur 8.4.

**Figur 8.4** Skolelederes og klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvilken grad samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer fungerer med hinanden



Anm.: Spg.: "I det følgende spørgsmål bedes du vurdere samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer".

Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere: N = 313-319.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem skolelederes og læreres besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til Skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

Det fremgår af figuren, at hovedparten af skoleledere (77 pct.) og klasse-/kontaktlærere (70 pct.) vurderer, at samarbejdet om inkluderende læringsmiljøer mellem skoleledere og lærere i meget høj grad eller i høj grad fungerer. Det ses imidlertid, at 20 pct. af lærerne angiver, at samarbejdet med skoleledelsen omkring inkluderende læringsmiljøer i mindre grad eller slet ikke fungerer. Dette fund kan ses i lyset af, at der blandt lærere ligeledes er en tilsvarende andel, der vurderer, at skolens ledelse kun i mindre grad eller slet ikke rammesætter det pædagogiske personales arbejde med at tilrettelægge en undervisning, der sikrer elevernes faglige og sociale udvikling og trivsel, jf. afsnit 2.1.2.

Blandt skoleledere vurderer ca. en tredjedel (31 pct.), at det pædagogiske personale i høj grad eller meget høj grad har adgang til faglig og didaktisk sparring med specialpædagogiske konsulenter i den kommunale forvaltning, mens ca. en tredjedel (37 pct.) vurderer, at det i nogen grad er tilfældet, og ca. en tredjedel (31 pct.) vurderer, at det i

mindre grad eller slet ikke er tilfældet. Der tegner sig et lignende billede af skoleledernes vurdering af det pædagogiske personales adgang til faglig og didaktisk sparring med andre ressourcepersoner i den kommunale forvaltning/tværgående ressourcecentre (ikke vist).

## 8.2 Samarbejde og sparring fra specialskoler og specialklasser

Der blev i Inklusionseftersynet lagt vægt på, at der var en risiko for, at den specialpædagogiske viden og de specialpædagogiske kompetencer, som specialskolerne rådede over, risikerede at forsvinde, i takt med at flere specialtilbud i en række af kommuner blev lukket som en del af overgangen til øget inklusion. I forlængelse heraf lagde ekspertgruppen vægt på, at der gennemgående mangler specialpædagogisk viden og specialpædagogiske kompetencer i almenundervisningen (MBUL, 2016). Ekspertgruppen anbefalede på den baggrund, at der fremadrettet arbejdes for hurtigere og mere kvalificeret adgang til viden og hjælp på skolerne i de situationer, hvor lærere og pædagoger har behov for rådgivning og vejledning.

Ekspertgruppen fandt endvidere, at der mangler viden omkring mere fleksible undervisningsløsninger, hvor undervisning i et alment skolemiljø kombineres med undervisning i specialundervisningstilbud (også betegnet mellemformer) (MBUL, 2016). Ekspertgruppen vurderede, at mellemformer kan give elever med særlige behov muligheden for at træde ud af det store klassefællesskab i en kortere periode for at få opfyldt et behov for ro, struktur og individuel faglig støtte. Samtidig giver mellemformer elever i specialklasser mulighed for deltagelse i almenundervisningen. Der peges på, at særligt skoler med specialklasserækker har gode muligheder for at etablere disse fleksible undervisningsløsninger (MBUL, 2016).

En undersøgelse fra 2020 viser, at samarbejdet mellem almen- og specialområdet er hyppigere og tættere på folkeskoler med specialklasserækker end med de øvrige typer af specialundervisningstilbud (specialskoler, ungdomsskoler, dagbehandlingstilbud og frie grundskoler). Der peges i den forbindelse på, at den fysiske nærhed mellem specialområdet og almenområdet lader til at være en del af forklaringen på et tæt og godt samarbejde på de almen- og specialskoler, der indgår i undersøgelsen (Rambøll, 2020). Undersøgelsen viser videre, at samarbejdet om undervisning af eleverne som regel opleves som godt, men delvis inklusion af elever i almenundervisningen sker med varierende succes (Rambøll, 2020).

Som beskrevet i afsnit 2.2.2 er udvikling og organisering af specialundervisningsområdet med henblik på at mindske brugen af segregerede specialundervisningstilbud og i stedet udvikle fleksible indsatser så tæt på almenkolen som muligt ét af de indsatsområder, der har en fremtrædende rolle i de fire kommuner, hvor vi har gennemført kvalitative interview. Arbejdet med mellemformer er endvidere behandlet i afsnit 6.1

Vi har endvidere undersøgt almenkolernes samarbejde med specialklasser og specialskoler. Disse organiseres bl.a. med henblik på at styrke det pædagogiske personales specialpædagogiske kompetencer og dermed understøtte et inkluderende læringsmiljø på kommunens almenkoler, i kraft af at lærere og pædagoger her i højere grad kan tilpasse læringsmiljøet til en mere sammensat elevgruppe.

71 pct. af skolecheferne angiver, at der på kommunalt niveau arbejdes med særligt tilrettelagt samarbejde mellem specialklasser og almenklasser, mens 49 pct. af skolecheferne angiver, at der i kommunen arbejdes med særligt tilrettelagt samarbejde med specialskoler som organisatorisk tiltag for at styrke et inkluderende læringsmiljø på skolerne (ikke vist).

Både skolechefer og skoleledere er endvidere anmodet om at angive, om der i kommunen henholdsvis på skolen er personale, som løser opgaver i både specialklasser/speci-alskoler og almenskolerne og på den måde understøtter samarbejde og vidensdeling på tværs. 74 pct. af skolecheferne angiver, at dette er tilfældet, mens det blandt skolele-derne i de 11 kommuner er 32 pct., der angiver, at det er tilfældet. Blandt skolelederne vurderer en tilsvarende andel (36 pct.), at det pædagogiske personale i høj grad, meget høj grad eller i nogen grad har adgang til faglig og didaktisk sparring med ledere eller pædagogisk personale fra specialskoler (ikke vist).

Udgående kursusvirksomhed er et eksempel på, hvordan én af de deltagende case-sko-ler (en specialskole) arbejder for at styrke samarbejdet, sparring og spredning af speci- alpædagogiske kompetencer på tværs af almenskole og specialskole. Viceskolelederen på specialskolen fortæller, at han og andre medarbejdere fra specialskolen hen over årene har kørt en lang række kurser for lærere og pædagoger på almenskolerne:

*... jeg underviser i almen[skole]delen i forhold til metodikker i inklusion, i for- hold til autisme, der har vi kurser, vi kører herude fra (...) to hold, der kører igennem hele året, hvor de [lærerne og pædagogerne fra almenskolen] bliver undervist i ADHD og metodikker, og det har vi gjort de sidste 6 år (...) Vi har et hold på ca. 20, og det er både lærere og pædagoger ... så har vi dem 10 ons- dage i løbet af året, hvor de lærer forskellige metoder, så får de "lektier" for, hvor de skal ud og afprøve dem [i deres egne klasser] og så tilbage og snakke om det. (Viceskoleleder, specialskole, Kommune 3, s. 8)*

I et casestudie af kapacitetsopbygning på almenskoler belyser Tegtmejer et al., 2022b, hvordan medarbejdere fra specialskoler i en kommune på lignende vis giver specialpæ- dagogisk sparring til det pædagogiske personale på kommunens almenskoler. Undersø- gelsen peger på, at det har betydning for udbyttet af sparringen, at de udgående med- arbejdere i en periode kan være med i klassen og indgå i opgaveløsningen.

Andre eksempler på samarbejde og sparring består fx i organiseringen af direkte sparring mellem pædagogisk personale i almenskole og lærere/pædagoger i specialklasser, hvil- ket forholdsvist let kan organiseres, hvis specialklasserne er beliggende på samme ma- trikel som almenskoledelen.

### 8.3 Samarbejde og sparring fra PPR

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet påpegede en række udfordringer i for- hold til kommunernes PPR. Blandt udfordringerne fremhævedes PPR's kompetencer og vilkår for samarbejde med skolen og dens medarbejdere. Derudover blev det identificeret som et opmærksomhedspunkt, hvordan medarbejdernes kompetencer til at varetage konsultative opgaver fastholdes, samt i hvilken grad PPR arbejder konsultativt med at

understøtte skolemedarbejderne i at skabe inkluderende læringsmiljøer (MBUL, 2016). Det blev beskrevet, at der er store forskelle kommunerne imellem i forhold til medarbejdersammensætningen i PPR, hvor meget henholdsvis udredninger og konsultative opgaver fylder samt på PPR-medarbejdernes kendskab til skolernes praksis (ibid.).

En undersøgelse fra 2020 identificerer ligeledes udfordringer og barrierer i samarbejdet mellem lærere og eksterne ressourcepersoner, som medarbejdere fra PPR (Hansen et al., 2020). I forlængelse heraf anbefales i undersøgelsen, at hvis samarbejdet i højere grad skal bidrage til at udvikle en mere inkluderende praksis, så bør samarbejdet i højere grad foregå i klasserummet (Hansen et al., 2020).

I dette afsnit belyser vi:

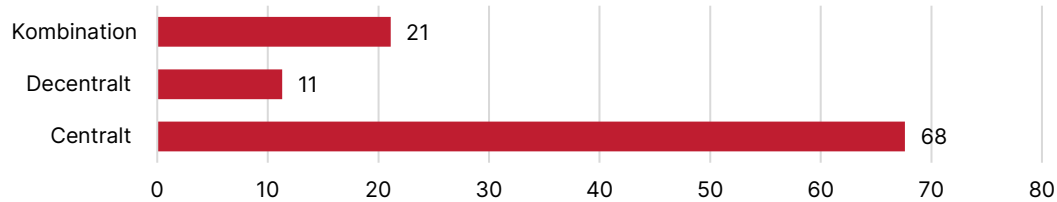
- PPR's organisering (afsnit 8.3.1)
- PPR's roller og opgaver i relation til skoleområdet (afsnit 8.3.2).

### 8.3.1 Organisering af PPR

Den organisatoriske forankring af PPR kan potentielt have betydning for samarbejdet mellem PPR og skoler og er et strategisk valg, hvor kommunerne bl.a. skal afveje faglige fordele og ulemper ved at etablere PPR som én samlet fysisk enhed henholdsvis decentralisere PPR, fx på tværs af skoledistrikter. En række tidligere undersøgelser blandt henholdsvis PPR-ledere og tillidsmænd konkluderer, at der er væsentlige forskelle i kommunernes organisering af PPR, og at antallet af PPR-medarbejdere pr. 10.000 borgere i de forskellige kommuner varierer betydeligt (Danmarks Lærerforening, 2019; Pædagogiske Psykologers Forening og Landsrådet for PPR-chefer, 2007). Deloitte, Professionshøjskolen Absalon & Professionshøjskolen UCN (2020) har for nyligt vist, at PPR i 77 pct. af kommunerne fortrinsvist er placeret i én central enhed, mens PPR i de resterende kommuner er placeret decentralt, fx på tværs af skoledistrikter (Deloitte, Professionshøjskolen Absalon & Professionshøjskolen UCN, 2020). Deloitte et al. finder imidlertid i case-studier af 10 kommuner, at PPR's placering i praksis ofte er en kombination af decentral og central organisering, da tværfaglige teams kan være opdelt på distrikter decentralt, mens monofaglige grupper af fx psykologer er placeret centralt.

Vi finder, på linje med Deloitte et al., at hovedparten af kommunernes PPR (68 pct.) er placeret fysisk i én samlet central enhed, mens 11 pct. angiver, at PPR er placeret decentralt, jf. Figur 8.5. Det kan bemærkes, at ca. hver femte kommune arbejder med en kombination, hvor dele af PPR er samlet i én fysisk central enhed, og dele er placeret decentralt.

**Figur 8.5** Er PPR fortrinsvis placeret fysisk i én samlet central enhed eller decentralt, fx i distrikter/skoledistrikter?



Anm.: Spg.: "Er PPR fortrinsvis placeret fysisk i én samlet central enhed eller decentralt, fx i distrikter/ skoledistrikter?".

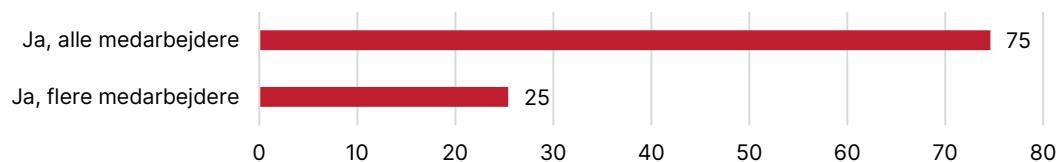
PPR-ledere: N = 71.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

PPR-medarbejdere kan, uanset den formelle organisering af PPR, i varierende grad være tilknyttet bestemte skoler. En undersøgelse fra 2016 finder, at i hovedparten af kommunerne (42 pct.) er alle eller flere (50 pct.) medarbejdere i PPR fortrinsvis tilknyttet bestemte skoler, mens PPR-medarbejderne i 6 pct. af kommunerne ikke fortrinsvis er tilknyttet bestemte skoler (Epinion, 2016).

Vores undersøgelse viser, at *alle* PPR-medarbejdere, der samarbejder med almenskolerne, fortrinsvis er tilknyttet bestemte skoler i 75 pct. af kommunerne, mens det er tilfældet for *flere* medarbejdere i 25 pct. af kommunerne, jf. Figur 8.6. Det indikerer, at PPR-medarbejderne over tid er blevet tættere tilknyttet til specifikke skoler.

**Figur 8.6** Er de PPR-medarbejdere, der samarbejder med almenskolerne, fortrinsvis tilknyttet bestemte skoler i kommunen?



Anm.: Spg.: "Er de PPR-medarbejdere, der samarbejder med almenskolerne, fortrinsvis tilknyttet bestemte skoler i kommunen?".

PPR-ledere: N = 71.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

### 8.3.2 PPR's roller og opgaver i relation til skoleområdet

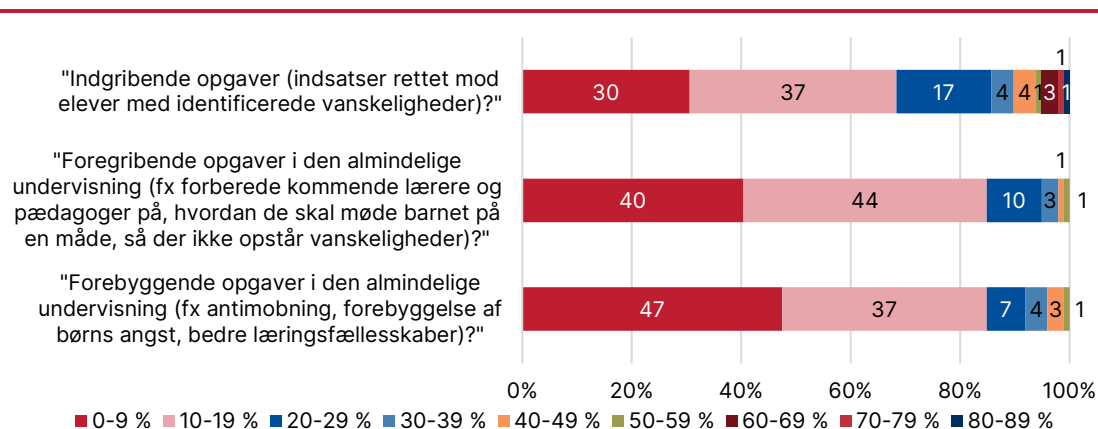
PPR kan spille forskellige roller i samarbejde med skolerne og varetager både udredende og rådgivende opgaver. PPR skal udarbejde en Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV) forud for, at en elev eventuelt visiteres til specialundervisning. Hertil kommer, at de i varierende grad spiller en rolle som ressourcepersoner i forhold til at yde konsultativ sparring af det pædagogiske personale på skolerne. I Inklusionseftersynet konkluderede ekspertgruppen, at PPR har en særlig nøglerolle i forhold til kommunernes understøttelse af skolernes omstilling til øget inklusion og pegede på, at graden af konsultativt arbejde blandt medarbejderne i PPR har stor betydning for, hvorvidt PPR lykkes med at være et

bindeled til resten af kommunen, samt i forhold til en hurtig indsats for elever med særlige behov (MBUL, 2016).

Baviskar et al. finder da også i 2015, at flere kommuner netop har satset særligt på efteruddannelse af PPR-medarbejderne i relation til en rådgivende rolle i forhold til supervision af lærere og pædagoger (Baviskar et al., 2015).

Vi har spurgt PPR-ledere, hvor stor en andel af PPR's arbejde på skoleområdet der omfatter henholdsvis forebyggende opgaver, foregribende opgaver og indgribende opgaver, jf. Figur 8.7. Samlet set vurderer den største andel af lederne, at PPR's opgaver på skoleområdet vedrører indgribende indsatser.

**Figur 8.7** Hvor stor en andel af PPR's arbejde på skoleområdet omhandler:



Anm.: Spg.: "Hvor stor en andel af PPR's arbejde på skoleområdet omhandler: Opgaver i forbindelse med udredning (fx testning eller skrivning af pædagogisk psykologisk rådgivning, PPV)? Konsultative opgaver (fx sparring med skoleleder, lærere og pædagoger)? Forebyggende opgaver i den almindelige undervisning (fx antimobning, forebyggelse af børns angst, bedre læringsfællesskaber)? Foregribende opgaver i den almindelige undervisning (fx forberede kommende lærere og pædagoger på, hvordan de skal møde barnet på en måde, så der ikke opstår vanskeligheder)? Indgribende opgaver (indsatser rettet mod elever med identificerede vanskeligheder)?"

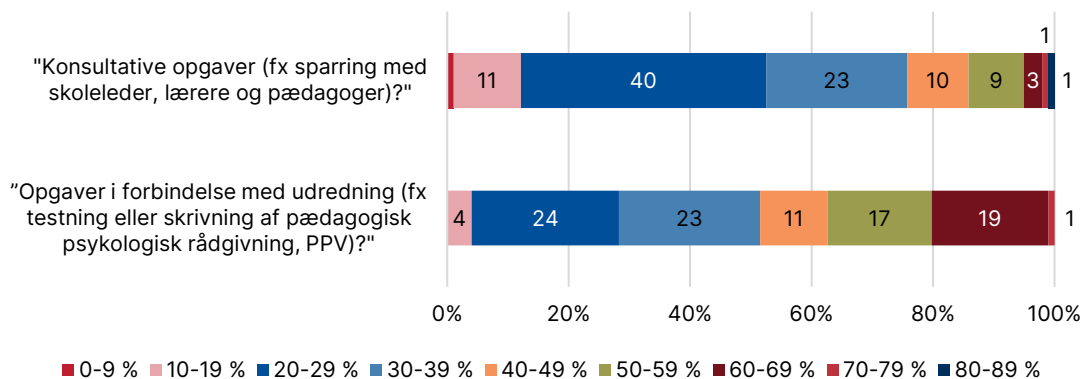
PPR-ledere: N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

En undersøgelse blandt PPR-ledere fra 2016 viste, at det var forskelligt, hvor meget de konsultative opgaver fyldte på tværs af kommunerne.<sup>50</sup> Cirka 70 pct. af PPR-lederne vurderede, at de *konsultative* opgaver udgjorde mindre end 50 pct. af opgaverne, mens de i ca. 30 pct. af kommunerne udgjorde mere end 50 pct. af opgaverne (Epinion, 2016). Endvidere vurderede ca. 76 pct. af PPR-lederne, at de *udredende* opgaver udgjorde mindre end 50 pct. af opgaverne, mens ca. 25 pct. vurderede, at udredende opgaver udgjorde mere end 50 pct. af opgaverne (Epinion, 2016). Vi har i denne undersøgelse stillet PPR-lederne tilsvarende spørgsmål. En systematisk sammenligning af PPR-ledernes besvarelser fra 2016 og denne undersøgelse vanskeliggøres af, at det i 2016 kun var 40 PPR-ledere, der besvarede spørgsmålene og er derfor unldt. Resultater fra 2021 fremgår af Figur 8.8.

<sup>50</sup> Det skal bemærkes, at 40 PPR-ledere besvarede dette spørgsmål i undersøgelsen fra 2016.

**Figur 8.8** Hvor stor en andel af PPR's arbejde på skoleområdet omhandler:



Anm.: Spg.: "Hvor stor en andel af PPR's arbejde på skoleområdet omhandler: Opgaver i forbindelse med udredning (fx testning eller skrivning af pædagogisk psykologisk rådgivning, PPV)? Konsultative opgaver (fx sparring med skoleleder, lærere og pædagoger)? Forebyggende opgaver i den almindelige undervisning (fx antimobning, forebyggelse af børns angst, bedre læringsfællesskaber)? Foregribende opgaver i den almindelige undervisning (fx forberede kommende lærere og pædagoger på, hvordan de skal møde barnet på en måde, så der ikke opstår vanskeligheder)? Indgribende opgaver (indsatser rettet mod elever med identificerede vanskeligheder)?"

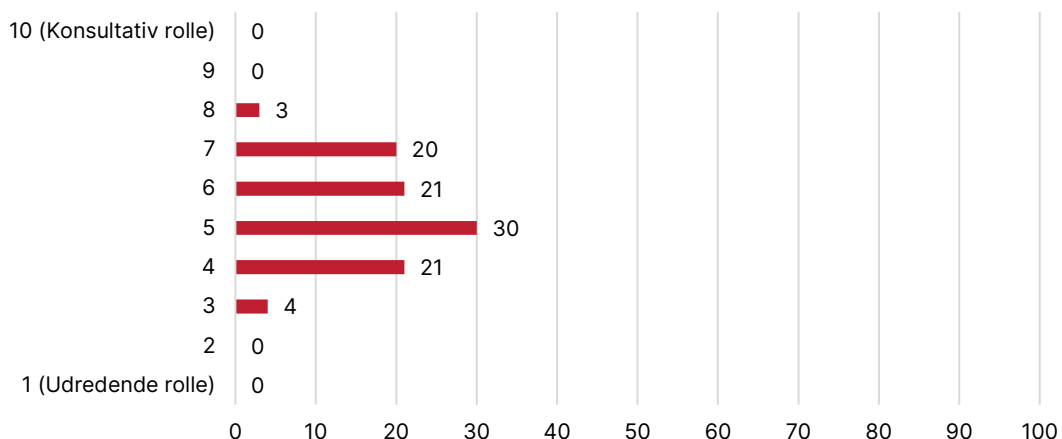
PPR-ledere: N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Vi finder, at en større andel PPR-ledere (37 pct.) angiver, at *udredende* opgaver udgør mere end 50 pct. af PPR's arbejde på skoleområdet, mens en mindre andel (ca. 15 pct.) angiver, at det er tilfældet for PPR's *konsultative* opgaver.

Med henblik på yderligere at belyse PPR's henholdsvis konsultative og udredende rolle er PPR-lederne anmodet om at vurdere forholdet mellem de to roller blandt medarbejderne i PPR. Figur 8.9 viser, hvilken rolle, PPR-lederne vurderer, at PPR-medarbejderne *har* i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, hvor 1 er en udelukkende udredende rolle, og 10 er en udelukkende konsultativ rolle.

**Figur 8.9** Hvilken rolle mener PPR-lederne, at PPR-medarbejderne har?



Anm.: Spg.: "Angiv på en skala fra 1 til 10 den rolle, du mener, at PPR generelt har arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk støtte i almenskolerne. 1 er en udelukkende udredende rolle, og 10 er en udelukkende konsultativ rolle. Med udredende rolle menes eksempelvis udarbejdelsen af PPV".

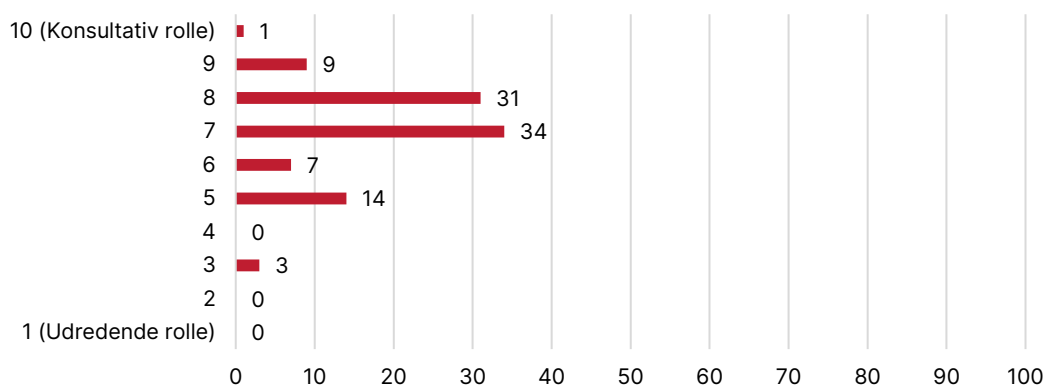
PPR-ledere: N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Cirka 25 pct. af PPR-lederne angiver, at PPR befinder sig tættest på en udredende rolle, mens 30 pct. angiver, at PPR's rolle er midt imellem en udredende og en konsultativ funktion, og godt 40 pct. vurderer, at PPR's rolle er tættere på en konsultativ rolle end en udredende rolle.

PPR-lederne har endvidere angivet den rolle, de mener, PPR *bør have* i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer ud fra den samme skala (Figur 8.10). Her angiver omkring 80 pct. af PPR-lederne, at PPR's rolle bør være mere konsultativ end udredende.

**Figur 8.10** Hvilken rolle mener PPR-lederne, at PPR-medarbejderne bør have?



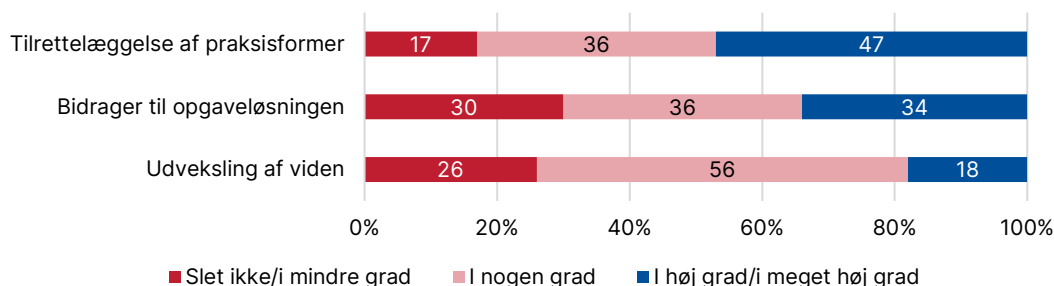
Anm.: Spg.: "Angiv på en skala fra 1 til 10 den rolle, du mener, at PPR generelt bør have i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk støtte i alment skolerne. 1 er en udelukkende udredende rolle, og 10 er en udelukkende konsultativ rolle. Med udredende rolle menes eksempelvis udarbejdelsen af PPV".

PPR-ledere: N = 70.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

PPR kan spille forskellige roller i relation til samarbejdet på tværs af almen- og specialundervisningsområdet. PPR-lederne har vurderet, i hvilken grad PPR bidrager til henholdsvis tilrettelæggelsen og opgaveløsningen i organisationer, der kombinerer almenundervisning og specialundervisning, jf. Figur 8.11.

**Figur 8.11** PPR-lederes angivelse af, i hvilken grad PPR bidrager til, at der sker udveksling mellem almen- og specialområdet på forskellige områder



Anm.: Spg.: "I hvilken grad bidrager PPR til at tilrettelægge praksisformer, der kombinerer undervisning i et alment skolemiljø og specialtilbud? I hvilken grad bidrager PPR til opgaveløsningen i praksisformer, der kombinerer undervisning i et alment skolemiljø og specialtilbud? I hvilken grad vurderer du, at PPR bidrager til udveksling af viden mellem det pædagogiske personale i almen- og specialområdet?".

N = 66-68.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.



Det fremgår af figuren, at den største andel af PPR-lederne (47 pct.) vurderer, at PPR i høj grad eller i meget høj grad deltager i *tilrettelæggelsen* og opgaveløsningen af sådanne praksisformer, mens færre vurderer, at PPR i høj grad eller i meget høj grad *bidrager til opgaveløsning* (34 pct.) og *udveksling af viden* (18 pct.).

Disse fund indikerer, at der blandt PPR-lederne er en relativt stor andel, der vurderer, at PPR's nuværende rolle er tættest på en konsultativ rolle. Hovedparten af PPR-lederne vurderer, at PPR's rolle fremadrettet bør være mere konsultativ.

I de fire case-kommuner findes også en målsætning om, at PPR i højere grad skal yde sparring til det pædagogiske personale på skolerne. Konkrete tiltag er i den henseende fx, at der afsættes ressourcer til, at PPR-medarbejderne ugentligt er til stede på skolerne med rådgivende tilbud (Udvalgsformand, Kommune 1, november 2020, s. 2), eller sparringstilbud, hvor PPR-medarbejderen direkte kan være til stede i undervisningen (PPR-leder, Kommune 2, december 2020). Lederen af PPR i Kommune 2 fortæller, at der med de konsultative opgaver for nogle medarbejdere er tale om en forandring af rolle og funktion:

*PPR har jo været meget, vil jeg vove at påstå, vi har jo kigget meget kompenserende, så når vi har haft et barn med specialundervisningsbehov, så har vi kigget på det og sagt: "Okay, hvad skal der så til, lige præcis på dén her ene elev?". Og der er ... en ny retning, som vi arbejder hen imod, det er jo at gå ind og så sige: "Jamen, hvad er det, der er brug for, for at barnet kan blive en del af det inkluderende læringsfællesskab?" [og] ... at vi simpelthen dygtiggør os selv til at gå ind i den opgave sammen med dem, der så er i klasserummet. (PPR-leder, Kommune 2, december 2020, s. 3)*

PPR-lederen forklarer, at hvor den traditionelle PPR-rolle har haft fokus på beskrivelse og målrettet indsats i forhold til enkeltbørns særlige behov, så medfører de nye konsultative opgaver et større fokus på læringsmiljøet. På samme vis beskriver en skoleleder den lokale PPR-konsulents rolle sådan, at konsulenten som udgangspunkt laver de rene elevrettede indsatsplaner og sparring på enkeltelever. Men, forklarer skolelederen

*... vi bruger også PPR i andre sammenhænge. I år har vi fx haft en større indsats på en af vores 4. klasser ... hvor der har været sådan en drengeproblematik, som er blevet en klasseproblematik, og der har vi også lavet en indsatsplan på klassen, og vi har også lavet interview med børnegruppen og forældregruppen og har lavet en indsatsplan, hvor PPR har deltaget på et forældre-møde og har lavet råd og vejledning til lærergruppen om, hvordan at man kan arbejde videre med det ... (Viceskoleleder, Kommune 1, Skole A, juni 2021)*

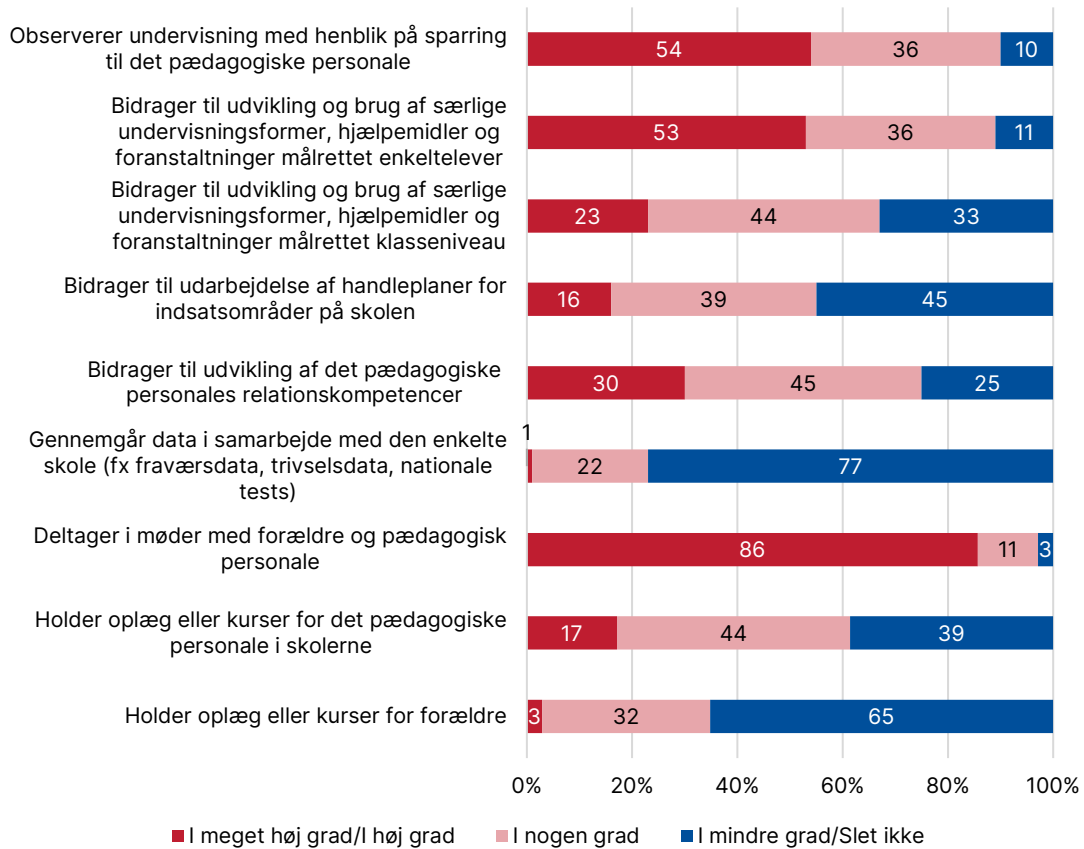
Generelt er der blandt de interviewede skoleledere et ønske om at få PPR's specialpædagogiske kompetencer mere i spil i undervisningen. En skoleleder giver dog udtryk for, at det i hendes kommune er vanskeligt at skabe sammenhæng mellem de overordnede mål om mere tilstedeværelse i undervisningen for PPR og det faktiske antal timer, som er allokeret til PPR på skolen (Skoleleder, Kommune 3, Skole F). Skolelederen vurderer, at det er vigtigt, at PPR-medarbejderne er på skolen, men ønsker selv at disponere over timerne, så PPR-medarbejdere bruger mere tid i klassen end med generel supervision.

Blandt de interviewede PPR-ledere gives der udtryk for, at der er sket store ændringer i de opgaver, som PPR-funktionen skal løse, og forventninger til dem har ændret sig væsentligt over de seneste år. PPR-lederen i Kommune 2 forklarer:

*Her det sidste halve år har jeg kørt processer udelukkende med mine psykologer for at gå ind og tale med dem om, hvad er det for nogle forventninger (...). Sådan rent ledelsesmæssigt, der har udfordringen været, at de har sagt til mig: "Jamen, skal jeg nu til at undervise?", hvor jeg har sagt til dem "Ja, du skal til at undervise, men det betyder, du skal med ind og planlægge undervisningen – Men det er jo læreren, der står for selve undervisningen, for det er jo det, de er dygtige til. Men det betyder ikke, at du ikke kan deltage i undervisningen og indgå i fx noget stationslæring eller en af de andre setup, man kan lave". Og det går de aktivt til nu og er fulgt meget tæt op af mig. Fordi det er en anderledes måde at arbejde på ... (PPR-leder, Kommune 2, december 2020, 1)*

Figur 8.12 illustrerer PPR-ledernes angivelser af de aktiviteter, der indgår i samarbejdet mellem PPR og alment skolerne i forbindelse med tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø. Hovedparten af PPR-lederne angiver, at PPR-medarbejdere på skolerne primært deltager i møder med forældre og det pædagogiske personale, bidrager til udvikling og brug af særlige undervisningsformer, hjælpemidler og foranstaltninger målrettet enkeltelever samt observerer undervisningen med henblik på at give sparring til det pædagogiske personale i forbindelse med tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø.

**Figur 8.12** PPR-lederes angivelse af aktiviteter, der indgår i samarbejdet mellem PPR og almenskolerne i forbindelse med tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø



Anm.: Spg.: "I hvilken grad indgår følgende aktiviteter i samarbejdet mellem PPR og almenskolerne om tilrettelæggelse af et inkluderende læringsmiljø?".

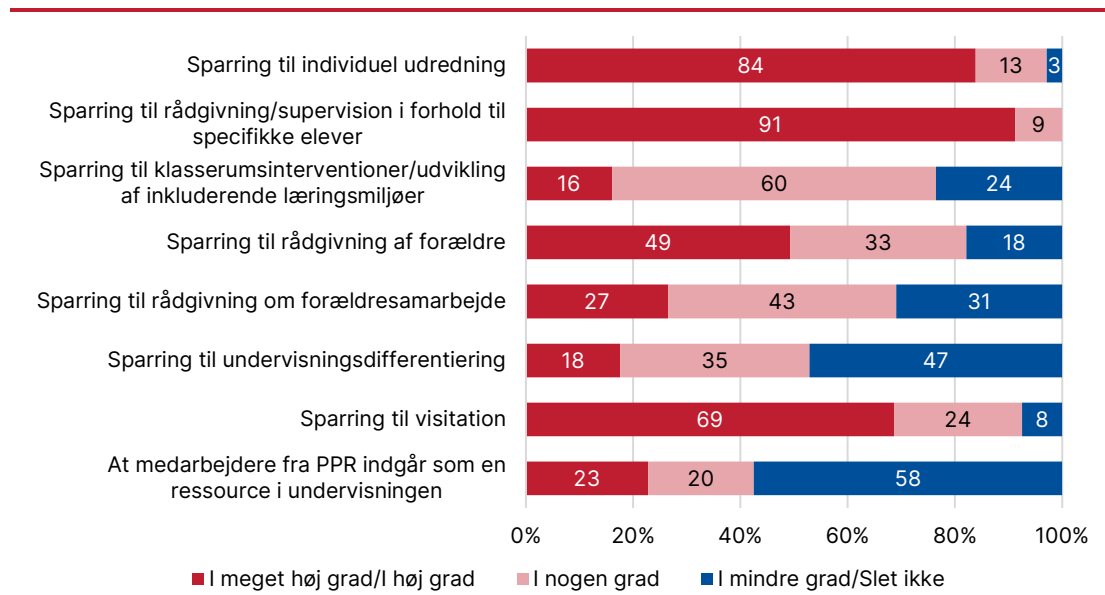
N = 69-70.

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere.

Mellem 20-30 pct. af PPR-lederne angiver desuden, at aktiviteter i samarbejdet mellem PPR og almenskolerne i høj eller meget høj grad består i bidrag til udvikling og brug af særlige undervisningsformer, hjælpemidler og foranstaltninger målrettet klasser samt bidrag til udvikling af det pædagogiske personales relationskompetencer. Færrest PPR-ledere (1-3 pct.) vurderer, at PPR i høj eller meget høj grad gennemgår data i samarbejde med den enkelte skole (fx fraværdata, trivselsdata, nationale test) eller holder oplæg eller kurser for forældre.

PPR-lederne har endvidere angivet, hvilke former for sparring, de oplever, at det pædagogiske personale på kommunernes almenskoler efterspørger, jf. Figur 8.13.

**Figur 8.13** PPR-lederes oplevelse af det pædagogiske personales efterspørgsel hos PPR



Anm.: Spg.: "I hvilken grad oplever du, at det pædagogiske personale i kommunens alment skoler efterspørger ...?".  
N = 66-68.

Kilde: VIVES spørgeskema til PPR-ledere.

Hovedparten af PPR-lederne vurderer i høj eller meget høj grad, at det pædagogiske personale i alment skoler efterspørger sparring, rådgivning og supervision i forhold til specifikke elever (91 pct.), sparring til individuel udredning (84 pct.) og sparring til visitation (69 pct.). De sidstnævnte punkter angår PPR's rolle i forhold til udredning, herunder udarbejdelse af PPV, mens det første vedrører PPR's rådgivende rolle. Besvarelserne indikerer samlet set, at PPR-lederne oplever, at det pædagogiske personale både efterspørger konsultativ sparring og sparring i forhold til mere traditionelle udredningsopgaver, herunder udarbejdelse af PPV.

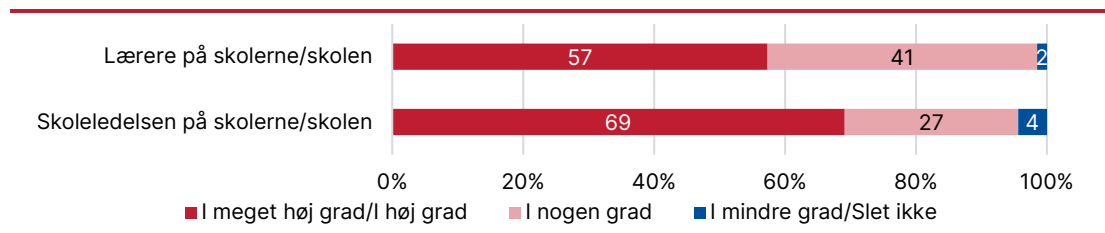
Det kan i forlængelse heraf nævnes, at Hjortskov, Skov og Keilow i en undersøgelse af uformel kompetenceudvikling finder, at 27 pct. af skoleledere vurderer, at rådgivning fra og inddragelser af PPR i høj grad bidrager til at øge kvaliteten af lærernes arbejde, mens 53 pct. vurderer, at dette i nogen grad er tilfældet (ikke vist) (Hjortskov, Skov og Keilow, 2022).

I en undersøgelse fra 2022 præsenteres casestudier af udvalgte kommuners erfaringer med at understøtte det pædagogiske personale på alment skolernes mulighed for sparring og samarbejde med medarbejdere med specialpædagogiske kompetencer. Undersøgelsen præsenterer bl.a. eksempler på positive erfaringer med samarbejde og sparring mellem pædagogisk personale i alment skoler og PPR-medarbejdere med en bred palet af specialpædagogiske kompetencer (Tegtmejer et al. (2022b)).

PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærerne har vurderet samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer på skolerne med hinanden, jf. Figur 8.14 og Figur 8.15.

Hovedparten af PPR-lederne vurderer, at samarbejdet med lærere (57 pct.) og skoleledelserne (69 pct.) på skolerne i meget høj grad/i høj grad fungerer, jf. Figur 8.14.

**Figur 8.14** PPR-lederes vurdering af samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer

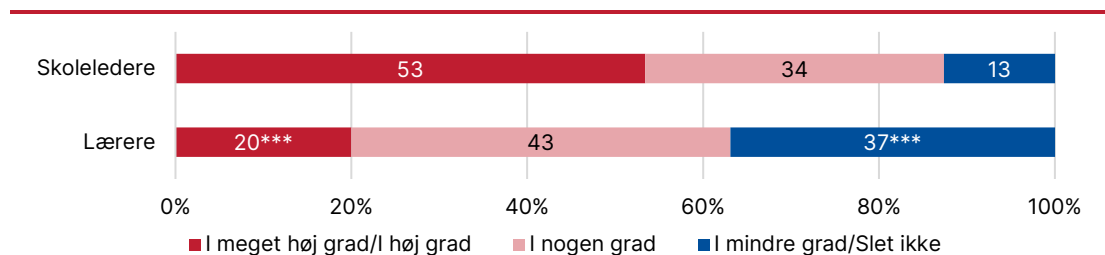


Anm.: Spg.: "I det følgende spørgsmål bedes du vurdere samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer".  
PPR-ledere: N = 65-68.

Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere.

Skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de 11 deltagende kommuner er ligeledes anmodet om at vurdere samarbejdet med PPR, jf. Figur 8.15. Godt halvdelen (53 pct.) af skolelederne vurderer, at samarbejdet med PPR i høj grad/meget høj grad fungerer, mens dette gælder for 20 pct. af klasse-/kontaktlærerne. Henholdsvis 34 og 43 pct. vurderer, at samarbejdet i nogen grad fungerer. Det er bemærkelsesværdigt, at 37 pct. af lærerne og 13 pct. af skolelederne vurderer, at samarbejdet med PPR kun i mindre grad eller slet ikke fungerer. Således er det på nogle skoler et perspektiv, at der er et udviklingsområde i forhold til samarbejdet med PPR.

**Figur 8.15** Skolelederes og klasse-/kontaktlæreres vurdering af, i hvilken grad samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer fungerer med PPR



Anm.: Spg.: "I det følgende spørgsmål bedes du vurdere samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer. I hvilken grad fungerer samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med ...".

Skoleledere: N = 103, klasse-/kontaktlærere: N = 290.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem skolelederes og læreres besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

Kilde: VIVEs spørgeskema til Skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

I en undersøgelse fra 2016 vurderede 118 skoleledere ligeledes samarbejdet med PPR. I undersøgelsen fra 2016 var skoleledernes vurdering af samarbejdet mere positivt, idet 70 pct. af skolelederne vurderede, at samarbejdet med PPR i meget høj grad/i høj grad fungerede (Nielsen et al., 2016). Forskellen mellem skoleleder og læreres vurdering af samarbejdet med PPR, herunder lærernes mindre positive vurdering af samarbejdet, er på linje med fund fra en tidligere undersøgelse fra 2015 (Baviskar et al., 2015).

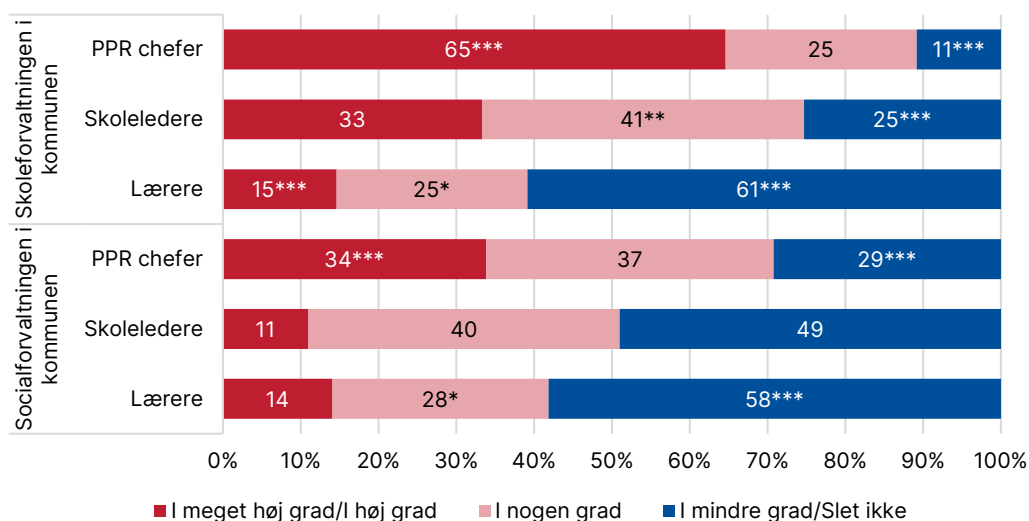
## 8.4 Samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning

Ekspertgruppen tilknyttet Inklusionseftersynet fandt, at kommunerne ikke havde et tilstrækkeligt velfungerende samarbejde på tværs af kommunernes forvaltninger. Særligt

samarbejdet mellem social- og børne- og ungeforvaltningen blev oplevet som en udfordring. Udfordringerne kom bl.a. til udtryk i forhold til den forebyggende og foregribende indsats samt specifikt i forhold til børn, der har særlige behov i form af alvorlige psykiske problemer, hvor et tæt samarbejde mellem skole- og socialområdet kan være afgørende (MBUL, 2016).

Dette billede genfindes til dels blandt PPR-ledere og skoleledere og klasse-/kontaktlærere i de 11 deltagende kommuner, jf. Figur 8.16.

**Figur 8.16** PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlæreres vurdering af samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med skoleforvaltning og socialforvaltning



Anm.: Spg.: "I det følgende spørgsmål bedes du vurdere samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer. I hvilken grad fungerer samarbejdet omkring inkluderende læringsmiljøer med ...".

PPR-ledere: N = 65, Skoleledere: N = 99-100, klasse-/kontaktlærere: N = 212-290.

Note: Test for statistisk signifikante forskelle mellem respondentgruppernes besvarelser. \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001.

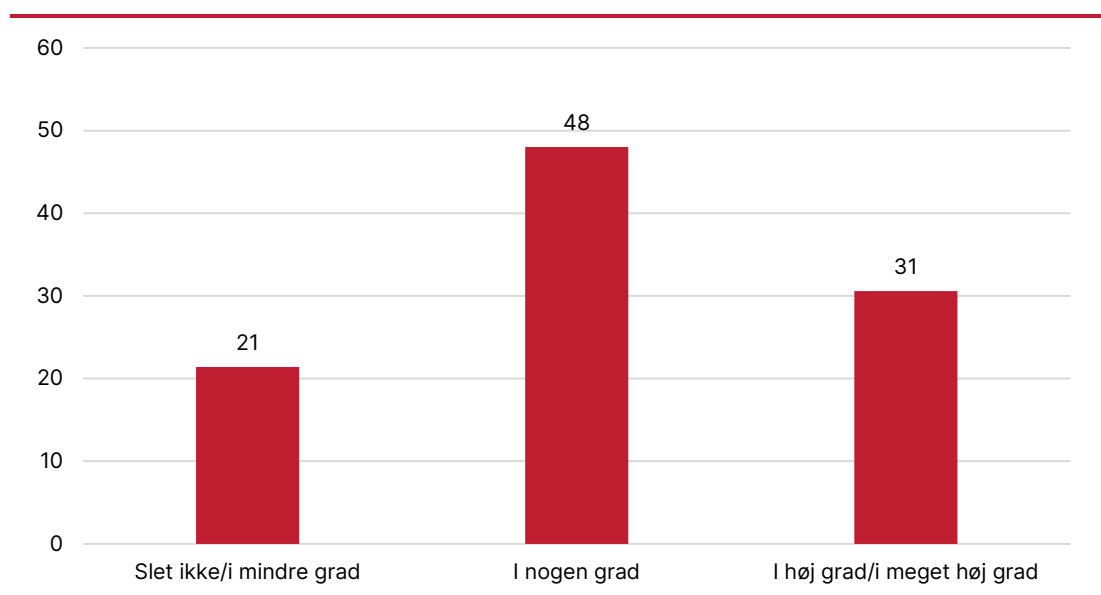
Kilde: VIVEs spørgeskema til PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere.

Et mindretal af respondenterne (11-34 pct.) vurderer, at samarbejdet med socialforvaltningen omkring inkluderende læringsmiljøer i meget høj grad/i høj grad fungerer. En stor andel af klasse-/kontaktlærere (58 pct.) og skoleledere (49 pct.) vurderer, at samarbejdet med socialforvaltningen i mindre grad eller slet ikke fungerer. Det samme er tilfældet for 29 pct. af PPR-lederne. Mellem 28 og 40 pct. af respondentgrupperne vurderer, at samarbejdet i nogen grad fungerer. En mulig forklaring på, at PPR-lederne har en mere positiv vurdering af samarbejdet kan være, at PPR gennem deres arbejde med PPV samt henvisning til psykiatrisk udredning i højere grad i dagligdagen er i dialog med medarbejdere i den kommunale socialforvaltning – og at dette ikke i samme grad er tilfældet for skoleledere og lærere. Det er ved fortolkning af resultaterne endvidere væsentligt at bemærke, at undersøgelsen blandt PPR-ledere omfatter alle kommuner, mens spørgeskemaundersøgelserne blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner. Det har ikke inden for undersøgelsens rammer været muligt at indhente perspektiver på samarbejdet fra socialforvaltningerne.

I en undersøgelse fra 2015 vurderede 118 skoleledere ligeledes samarbejdet med socialforvaltningen. I 2016 vurderede 31 pct. af skolelederne, at samarbejdet med socialforvaltningen i mindre grad eller slet ikke fungerede, 46 pct., at det i nogen grad fungerede, og 22 pct., at samarbejdet i meget høj grad/i høj grad fungerede (Nielsen et al., 2016). Der ses således ikke en positiv udvikling i skolelederens vurdering over tid, når besvarelserne fra 2021 sammenholdes med fund fra 2015.

Skolelederne har en mere positiv vurdering af, i hvilken grad det lykkes at koordinere indsats i skolen med indsats efter serviceloven, hvor det er relevant, jf. Figur 8.17. Det kan imidlertid bemærkes, at ca. hver femte skoleleder vurderer, at det i mindre grad eller slet ikke lykkes at koordinere indsats i skolen med indsats efter serviceloven, hvor det er relevant.

**Figur 8.17** Skolelederens vurdering af, i hvilken grad det lykkes at koordinere indsats i skolen med indsats efter serviceloven



Anm.: Spg.: "i hvilken grad det lykkes at koordinere indsats i skolen med indsats efter serviceloven, hvor relevant". N = 98.

Kilde: VIVEs spørgeskema til skoleledere.

Generelt er PPR-ledere og skoleledere i de deltagende kommuner mere positive i forhold til samarbejdet med skoleforvaltningen end i forhold til samarbejdet med socialforvaltningen.

65 pct. af PPR-lederne og 33 pct. af skolelederne vurderer, at samarbejdet med skoleforvaltningen i høj eller meget høj grad fungerer. Blandt klasse-/kontaktlærerne angiver 15 pct., at det er tilfældet. Mellem 28 og 40 pct. af respondentgrupperne vurderer, at samarbejdet i nogen grad fungerer. Det skal bemærkes, at 29 pct. af lærerne har angivet, at de ikke ved, om der er et godt samarbejde, hvilket kan indikere, at en del af lærerne har oplevet spørgsmålet som mindre klart og fx været usikre på, i hvilket omfang de overhovedet har samarbejde med skoleforvaltningen.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Det skal bemærkes, at undersøgelsen blandt PPR-ledere er en totalundersøgelse, mens undersøgelsen blandt skoleledere og lærere er gennemført i 11 udvalgte kommuner.

I en undersøgelse fra 2015 vurderede 118 skoleledere ligeledes samarbejdet med skoleforvaltningen. I 2016 vurderede 20 pct. af skolelederne, at samarbejdet med skoleforvaltningen i mindre grad eller slet ikke fungerede, 33 pct., at det i nogen grad fungerede, og 48 pct., at samarbejdet i meget høj grad/i høj grad fungerede (Nielsen et al., 2016). Der ses således heller ikke væsentlige ændringer i skolelederens vurdering af samarbejdet med skoleforvaltningerne, når besvarelsene fra 2021 sammenholdes med fund fra 2015.

Samlet set er der således tegn på, at der blandt skoler og PPR fortsat opleves udfordringer i samarbejdet med de kommunale forvaltninger.



## Litteratur

- Ainscow, M., Slee, R. & Best, M. (2019). Editorial: The Salamanca Statement: 25 years on. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 671-676.
- Amilon, A. (red.) (2015). *Inkluderende skolemiljøer: Elevernes roller*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Andersen, S.C, Beuchert-Pedersen, L.V., Nielsen, H.S. & Thomsen, M.K. (2014). *2L rapport: Undersøgelse af effekten af tolærerordninger*. Aarhus: Trygfondens Børne-forskningscenter.
- Andreasen, A.G., Rangvid, B.S. & Lindeberg, N.H. (2022). *Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Arnfred, J. & Langager, S. (2015). Diagnoser i skolen: elevkarakteristikker og inklusionspolitikker. I: Brinkmann, S. & Petersen, A. (red.) (2015). *Diagnoser: Perspektiver, kritik og diskussion*, pp. 249-270. Aarhus: Forlaget Klim.
- Baviskar, S., Dyssegaard, C.B., Egelund, N., Lausten, M., Lynggaard, M. & Tetler, S. (2013). *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2013*. Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU).
- Baviskar, S., Dyssegaard, C.B., Egelund, N. & De Montgomery, C. (2015). *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015*. Aarhus: Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU).
- Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- BEK nr. 693 af 20/06/2014 (2014). *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand*. Børne- og Undervisningsministeriet. Tilgået 31. januar 2022: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/693>
- BEK nr. 204 af 13/03/2020 (2020). *Bekendtgørelse om kvalitetsrapporter i folkeskolen*. Tilgået 21. februar 2022: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/204>
- BEK nr. 693 af 26/05/2020 (2020). *Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder*. Børne- og Undervisningsministeriet. Tilgået 11. oktober 2021: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/693>
- Bjørnholt, B., Mikkelsen, M.F., Kjer, M.G., Flyger, C.I., Andersen, M. & Prescott, A.B. (2019). *Skoleledelse under folkeskolereformen*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Bjørnholt, B., Flarup, L.H., Hindsholm, M.F., Brændgaard, N.W., Andersen, C.M., Petersen, N.B.G. & Jensen, S.V. (2020). *Anvendelse af nationale test. Delrapport 5: Evaluering af nationale test*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Børne- og Undervisningsministeriet (1994). *Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021a). *Bag om inklusion*. Tilgået 13. oktober 2021: <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/bag-om-inklusion>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021b). *Regler for specialundervisning*. Tilgået 9. december 2021: <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/specialundervisning/regler-for-specialundervisning>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2021c). *En vejledning om mellemformer: Om rammer og muligheder for fleksibilitet mellem almenundervisning og specialundervisningen i folkeskolen*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2022). *TALIS 2008*. Tilgået: 11. oktober 2021: <https://www.uvm.dk/internationalt-arbejde/internationale-undersoegelser/talis/talis-2008>
- Danforth, S. & Naraian, S. (2015). This New Field of Inclusive Education: Beginning a Dialogue on Conceptual Foundations. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 53(1), 70-85.
- Danmarks Lærerforening (2019). *Danmarks Lærerforening. En analyse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings organisering, arbejdsopgaver og samarbejde*. Besøgt 8.-9. 2020: <https://www.dlf.org/media/12183130/ppr-undersoegelse.pdf>
- Databeskyttelsesforordningen (2016). *Europa-Parlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger etc.* Tilgængelig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DA> [6. jan. 2022].
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Deforges, C. & Abouchar, A. (2003). *The Impact of Parental Involvement, Parental Support and Family Education on Pupil Achievements and Adjustment: A Literature Review*. Nottingham: DFES Publications.
- Deloitte, Professionshøjskolen Absalon & Professionshøjskolen UCN (2020). *Undersøgelse af kommunernes pædagogiskpsykologiske rådgivning (PPR)*. København: Deloitte.
- Det Centrale Handicapråd (2017). *Årsberetning for Det Centrale Handicapråd*. København: Det Centrale Handicapråd.

- Dyssegaard, C.B. & Egelund, N. (2015). *Dokumentationsprojektet: 19 skolars erfaringer med inklusion 2013–2015. En kvalitativ analyse*. København: DPU, Aarhus Universitet.
- Dyssegaard, C.B., Larsen, M.S. & Tiftikçi, N. (2013). *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen. Systematisk review*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- Europa-Parlamentet (2016). *Europa-Parlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (general forordning om databeskyttelse)*. Strasbourg: Europa-Parlamentet.
- Egelund, N., Nordahl, T., Hansen, O., Andersen, P.G. & Qvortup, L. (2017). *Portræt af elever med særlige behov: Supplerende undervisning og specialundervisning i 13 kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Egelund, N. & Tetler, S. (red.) (2009). *Effekter af specialundervisningen: Pædagogiske vilkår i komplicerede læringssituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Epinion (2014). *Inklusionsfremmende styringsmodeller: Cases fra otte kommuner*. København: Undervisningsministeriet.
- Epinion (2016). *Surveys om omstillingen til inklusion*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- EVA (2011). *Indsatser for inklusion i folkeskolen*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2013). *Specialklasser i folkeskolen: På vej mod mere inkluderende læringsmiljøer*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2014). *TALIS 2013: OECD's lærer- og lederundersøgelse*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2019). *TALIS 2018 – 1. rapport. Lærernes undervisning, kompetenceudvikling og start i professionen*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2020). *Kortlægning af folkeskolens praksis for arbejdet med ordblinde elever. Kommenteret tabelrapport*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Finansministeriet, Undervisningsministeriet & KL (2010). *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*. København: Finansministeriet.
- Gurr, D. (2015). A Model of Successful School Leadership from the International Successful School Principalship Project. *Societies*, 5(1), 136-150.
- Hansen, J.H., Jensen, C.R., Molbæk, M. & Schmidt, M.C.S (2020). *Samarbejdsprocesser om inklusion og eksklusion*. Haderslev: NUBU – Nationalt center for forskning i ud-sathed blandt børn og unge.

- Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses relating to Achievement*. London: Routledge.
- Hjortskov, M., Skov, P.R. & Keilow, M. (2022). *Kortlægning af læreres kompetenceudvikling vedrørende arbejdet med børn med særlige behov. Delrapport 5. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Houlberg, K., Kollin, M.S., Dalsgaard, C., Ibsen, J.T., Kloppenborg, H.S. & Ruge, M. (2022). *Ramme for opgørelse og sammenligning af udgifter til specialundervisning og inklusionsunderstøttende indsatser. Delrapport 4. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Index100 (2020). *Kommunernes styring af specialundervisningsområdet: Økonomimodel, visitation og udgifter*. København: Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed.
- Inklusionseftersynet (2016). *Afreportering af Inklusionseftersynet: Den samlede afreportering*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Institut for Menneskerettigheder (2012). *Menneskerettigheder i Danmark. Status – maj 2012*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Iversen, K., Thau, M. & Kloppenborg, H. (2019). *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på børne- og ungeområdet: Kortlægning af området for udsatte børn og unge samt børn og unge med handicap*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- KL (2020). *Udsatte børn – Nøgletal 2020*. København: KL.
- Klagenævnet for Specialundervisning (2020). *Årsrapport 2020*. København: Ankestyrelsen.
- Kristoffersen, J.H.G., Krægpøth, M.V., Nielsen, H.S. & Simonsen, M. (2015). Disruptive School Peers and Student Outcomes. *Economic of Education Review* 45, 1-13.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2016). *Interview: Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, M.R. (2012). Hverdagslivets anekdotiske betydning: Når børnelivet falder ud af helhedstænkningen. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 49(6), 400-412.
- LBK nr. 1887 af 01/10/2021. (2021). *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen. Børne- og Undervisningsministeriet*. Tilgået 27. november 2021: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1887>
- Lindeberg, N.H., Nøhr, K., Ladekjær, E. & Tegtmeyer, T., Tams, L.V & Nicolajsen, J.S. (2022). *Kortlægning af mellemformer. Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Loewen, G. & Pollard, W. (2010). The Social Justice Perspective. *Journal of Postsecondary Education and Disability*, 23(1), 5-18.
- Lov nr. 379 af 28/04/2012 (2021). Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler). (Inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning og tilpasning af klagereglerne til en mere inkluderende folkeskole m.v.). Børne- og Undervisningsministeriet. Tilgået 27. november 2021: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/379>
- MBUL (2016). *Af rapportering af Inklusionseftersynet: Den samlede af rapportering*. København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Moynihan, D.P. (2008): The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D.P., Bækgaard, M. & Jakobsen, M.L. (2020). Tackling the Performance Regime Paradox: A Problem-Solving Approach Engages Professional Goal-Based Learning. *Public Administration Review*, 80(6), 1001-1010.
- Mortensen, N.P., Andreasen, A.G. & Tegtmejer, T. (2020). *Uddannelsesresultater og – mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Nielsen, C.P. & Rangvid, B. (2016). *Inklusion i folkeskolen: Sammenfatning af resultaterne fra inklusionspanelet*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Nielsen, C.P. & Skov, P.R. (2016). *Støtte til elever med særlige behov: En kvantitativ beskrivelse med udgangspunkt i inklusionspanelet*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Norwich, B. (2014). Recognising Value Tensions That Underlie Problems in Inclusive Education. *Cambridge Journal of Education*, 44(4), 495-510.
- Nørgaard, E., Kollin, M.S. & Panduro, B. (2018). *Specialundervisning på folkeskoleområdet: Inspiration til den økonomiske styring*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, H.S., Kollin, M.S. & Ladekjær, E. (2016). *Inklusion i folkeskolen. Erfaringer fra 16 folkeskoler i fire kommuner*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Pædagogiske Psykologers Forening og Landsrådet for PPR-chefer (2007). *Pædagogisk Psykologisk Rådgivning i Danmark. En analyse af de pædagogisk-psykologiske rådgivningsenheder (PPR) pr. 1. august 2007 på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse*. Besøgt 8.-9. 2020: <https://skolepsykolog.dk/wp-content/uploads/rapport-om-ppr-2007.pdf>
- Rambøll (2020). *Undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud: Afsluttende rapport*. København: Rambøll.

- Rangvid, B.S. (2020). *Tilbageførte elever og overgang til ungdomsuddannelse*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Regeringen og KL (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. København: Regeringen og KL.
- Regeringen og KL (2012). *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. København: Regeringen og KL.
- Ruge, M. (2020). *Specialundervisningsbehov i Middelfart Kommune: En socioøkonomisk tildelingsmodel*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Ruge, M. & Andersen, C.M. (2020). *Sammenligning af specialundervisningsbehovet i Fredensborg Kommune: En socioøkonomisk analyse*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Ruge, M. & Andersen, C.M. (2021). *Specialundervisnings- og støttebehov i Hjørring Kommune: En statistisk analyse af socioøkonomiske rammevilkår blandt børn og forældre*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Røder, K.L., Andersen, N.C.H., Kleist, B.H. & Bjørn, N.H. (2021). *Elever med psykiatriske diagnoser og deres afgangsprøve i 9. klasse*. København: KL.
- Slegers, P.J., Thoonen, E.E.J., Oort, F.J. & Peetsma, T.T.D. (2014). Changing classroom practices: the role of school-wide capacity for sustainable improvement. *Journal of Educational Administration*, 52(5), 617-652.
- Slegers, P., den Brok, P., Verbiest, E., Moolenaar, N.M. & Daly, A.J. (2013). Toward conceptual clarity: A multidimensional, multilevel model of professional learning communities in Dutch elementary schools. *The Elementary School Journal*, 114(1), 118-137.
- Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2021). *Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne*. Social- og Indenrigsministeriet.
- Tegtmejer, T. (2019). ADHD as a classroom diagnosis. An exploratory study of teachers' strategies for addressing 'ADHD classroom behaviour'. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 24(3), 239-253.
- Tegtmejer, T., Hjørne, E. & Säljö, R. (2021). 'The ADHD diagnosis has been thrown out': Exploring the dilemmas of diagnosing children in a school for all. *International Journal of Inclusive Education*, 25(6), 671-685.
- Tegtmejer, T., Nicolajsen, J.S., Bech, A. & Lindeberg, N.H. (2022a). *Casestudier af kapacitetsopbygning gennem specialpædagogisk sparring og samarbejde på almen-skoler. Delrapport 3. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Tegtmejer, T., Ladekjær, E., Lindeberg, N.H., Nøhr, K. & Johansson, G. (2022b). *Mellemformer – en kombination af almen- og specialundervisning. Casestudier af mellemformer på to skoler*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Undervisningsministeriet (1997). *Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning*. <http://static.uvm.dk/Publikationer/1997/salamanca.pdf>
- Vidensråd for Forebyggelse (2021). *Mental Sundhed og psykisk sygdom hos 0-9-årige børn*. København. Vidensråd for Forebyggelse.
- Wiederholt, M. (2005). *Dansk Handicappolitiks Grundprincipper*. København: Det Centrale Handicapråd.

# Bilag 1 Metodebilag

## Undersøgelsens design

Den samlede undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand er tilrettelagt med afsæt i en række konkrete undersøgelsesspørgsmål fra opdragsgiver. Afrapporteringen af undersøgelsesspørgsmålene er opdelt i fem delrapporter, hvoraf denne rapport er den ene. I det følgende redegøres for metodisk design vedrørende analyserne i denne rapport. De øvrige rapporter indeholder på tilsvarende vis redegørelser for metodisk design for de undersøgelsesspørgsmål, der afrapporteres i dem.

De konkrete undersøgelsesspørgsmål, der ligger til grund for undersøgelsen, er for hovedpartens del formuleret på en måde, så der ved besvarelsen af spørgsmålene tilvejebringes en status for praksis i kommuner og på skoler på undersøgelsestidspunktet. Det er imidlertid også en ambition med undersøgelsen, at der indgår et evaluerende element, der belyser udviklingen vedrørende centrale parametre. Det vil sige, hvor status i 2021 så vidt muligt sammenholdes med tidligere undersøgelser og fund, herunder med den status, der blev udarbejdet i 2016 i forbindelse med Inklusionseftersynet (MBUL, 2016).

Vi har derfor som et led i undersøgelsen foretaget en gennemgang af de undersøgelser, der er anvendt ved Inklusionseftersynet. Tidligere gennemførte undersøgelser, der adresserer konkrete undersøgelsesspørgsmål for denne undersøgelse, er anvendt som afsæt for dataindsamlingen med henblik på at muliggøre en vurdering af udviklingen siden 2016. Eksempelvis har vi ved udarbejdelse af spørgeskemaer til brug for denne undersøgelse gentaget spørgsmål fra tidligere undersøgelser med henblik på at indsamle data, der er direkte sammenlignelige med tidligere indsamlede data.

Der forelægger imidlertid ikke viden fra tidligere undersøgelser om alle konkrete undersøgelsesspørgsmål, som har kunnet anvendes som evalueringsgrundlag i en vurdering af udviklingen siden 2016. Dermed er det ikke for alle undersøgelsesspørgsmål muligt at tilvejebringe viden om udviklingen siden 2016.

## Undersøgelsesspørgsmål

Vi har ved udarbejdelse af en projektbeskrivelse for undersøgelsen kategoriseret opdragsgivers konkrete undersøgelsesspørgsmål vedrørende styring, organisering og faglig praksis i aggregerede kategorier, der vedrører et mindre antal overordnede undersøgelsesspørgsmål. De overordnede undersøgelsesspørgsmål er herefter kategoriseret i syv temaer. De syv temaer strukturerer den samlede afrapportering. Temaer, overordnede undersøgelsesspørgsmål og konkrete undersøgelsesspørgsmål fremgår af Bilagstabel 1.1. Det skal bemærkes, at undersøgelsesspørgsmålene er belyst med varierende grad af datatæthed. Endvidere er nogle af spørgsmålene belyst mere indgående i øvrige delrapporter fra undersøgelsen samt i to publikationer om mellemformer, som VIVE har udarbejdet i samme periode (Lindeberg et al., 2022 og Tegtmeyer et al., 2022a) end i denne delrapport. Idet der har været tale om en omfattende vifte af konkrete undersøgelsesspørgsmål, har det af formidlingsmæssige hensyn og for at undgå en uforholdsmæssig omfattende afrapportering været nødvendig at foretage en vis prioritering blandt spørgsmålene.



**Bilagstabel 1.1** Overordnede temaer, overordnede og konkrete undersøgelsesspørgsmål

Overordnede temaer	Overordnede undersøgelsesspørgsmål	Konkrete undersøgelsesspørgsmål	Anvendt data
Tema 1 <i>Strategi og mål</i>	<p>Hvad karakteriserer strategi og retning på inklusionsområdet?</p> <p>Hvilke værdier og indhold indgår i kommunale strategier?</p> <p>Hvilke målsætninger ligger bag kommunale strategier på området, og hvordan følges op?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan anvendes data i det strategiske arbejde?</p> <p>Hvordan er forankring af den kommunale strategi og retning, herunder opbakningen blandt ledere og medarbejdere til opgaven?</p>	<p>Hvad karakteriserer kommunernes strategi på inklusionsområdet, herunder deres børnesyn og syn på inklusionsopgaven?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan arbejder kommunerne med strategier for forebyggelse, tidlig opsporing, specialkompetencer i almenområdet, det pædagogiske personales adgang til kompetenceudvikling og sparring mv.?</p> <p>Hvordan er de overordnede rammer og principper i de enkelte forvaltninger og på de enkelte skoler (skoleledelse og -bestyrelse), herunder kommunale målsætninger og kommunikation fra kommunalpolitisk top til forvaltning til skoler og til medarbejdere og forældre om de prioriteringer, der foretages?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan anvender kommunerne data til at identificere elever med særlige behov?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan anvender kommunerne data til at følge progression i skolen, herunder prøveafholdelse?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan anvender kommunerne data til at følge generelle mønstre på specialundervisningsområdet?</p>	<p>Data indsamlet gennem spørgeske- maundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere</p> <p>Interview med skolechefer, pædagogiske konsulenter, PPR-ledere og skoleledere</p>
Tema 2 <i>Økonomistyring</i>	<p>Hvilke økonomistyringsmodeller anvender kommunerne på specialundervisningsområdet?</p> <p>Hvordan er finansieringsforpligtelsen udformet?</p> <p>Hvilke fordele og ulemper er der ved forskellige økonomistyringsmodeller?</p> <p>Hvordan er kommunernes enhedsudgifter til segregerede specialundervisningstilbud?</p> <p>Er der sammenhæng mellem økonomiske styringsmodeller og henholdsvis faglig praksis og elevresultater?</p>	<p>Hvilke økonomistyringsmodeller anvender kommunerne i forhold til tilrettelæggelse af indsatser over for elever med særlige behov?</p> <p>Hvordan er finansieringsforpligtelsen mere præcist udformet i de forskellige kommuner?</p> <p>Hvad er fordele og ulemper ved de forskellige styringsmodeller?</p> <p>Hvordan er kommunernes takster? Det vil sige ved udlagt økonomi, hvor stor en del af udgifterne til segregerede specialundervisningstilbud skal skolerne afholde, og hvor stor en del påhviler kommunen? Er der særlige undtagelser?</p> <p>Har anvendelsen af styringsinformation og data om elever og udgifter betydning for den kommunale styringsmodel og det pædagogiske formål, herunder støtteindsatsens udformning og institutionelle placering?</p> <p>Er der sammenhænge mellem organiseringen af almen- og specialundervisningsområdet og organiseringen af støtten til elever med særlige behov, som undervises i almenundervisningen for denne elevgruppes resultatmål? Konkret ønskes svar på, om nogle organiseringsformer og støtteformer/praksis har større positiv betydning for børnene end andre.</p> <p>Hvordan er kommunernes enhedsudgifter til segregerede specialundervisningstilbud, og er der forskelle på ressourcetrækket for forskellige typer af segregerede specialundervisningstilbud, og hvad er især udgiftsdrivende for bestemte typer af tilbud?</p>	<p>Data indsamlet gennem spørgeske- maundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere og skoleledere</p> <p>Data fra Index100</p> <p>Interview med udvalgsformænd, skolechefer og skoleledere</p> <p>Kommunernes regnskaber og Børne- og Undervisningsministeriet opgørelse af elevtal</p> <p>Danmarks Statistiks grundskolekarakterregister og oplysninger fra CPR-registeret til karakterer ved folkeskolens afgangsprøve</p> <p>Danmarks Statistiks Specialundervisningsregister og oplysninger fra CPR-registeret til opgørelse af skole-skift</p>

Overordnede temaer	Overordnede undersøgelses-spørgsmål	Konkrete undersøgelsesspørgsmål	Anvendt data
			UVM-database og oplysninger fra CPR-registeret vedrørende de nationale test, trivsel (national trivselsmåling) og fravær VIVEs ECO-Nøgletal
Tema 3 <i>Visitation</i>	Hvordan er visitationsudvalgene sammensat? Hvordan forløber visitationsprocesser, herunder placeringen af visitationskompetencen samt processens transparens og ensartethed?	Hvordan er visitationsudvalgene sammensat? Er der forskelle på PPR's rolle og opgaver i forbindelse med visitation? Er der deltagere fra andre sektorområder, herunder især social-/familieafdeling, og koordineres indsatser med disse? Hvordan er beslutningsretten mere præcist udformet i de forskellige kommuner? Hvilke arbejdsgange gennemgår en visitations sag, og hvordan træffes beslutninger i forhold til visitation i kommunerne inden for de forskellige økonomistyringsmodeller? Hvilke hensyn ligger til grund for beslutninger om at visitere elever til segregeret specialundervisningstilbud, til mellemformer mellem almen- og specialundervisningstilbud samt ved tilbageførsel af elever til almenundervisningen?	Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere og skoleledere Data fra Index100's undersøgelse Interview med skolechefer, PPR-ledere og skoleledere. Observation af visitationsmøder
Tema 4 <i>Organisering af specialundervisningstilbud</i>	Hvilke målgrupper og formål er specialundervisningstilbuddene rettet mod? Hvilke overordnede principper for opdeling af specialundervisningstilbud anvendes i kommunerne? Hvilke kommunale mønstre ses i varighed af tildelte forløb og tilbageførsel af elever fra segregerede specialundervisningstilbud? Hvordan arbejder kommunerne med at understøtte samarbejde og fleksible organiseringer mellem almen skoler og segregerede specialundervisningstilbud?	Hvordan opdeler kommunerne deres segregerede specialundervisningstilbud i forhold til typer af målgrupper? Hvilke rationale ligger bag opdelingen, og hvilke styrker og svagheder har den? Hvordan opdeler kommunerne og skolerne deres segregerede specialundervisningstilbud efter specialiseringsgrad, og hvad lægges til grund for en sådan opdeling? I hvilket omfang arbejder kommunerne på at flytte specialkapacitet tættere på almen skolerne, og hvilke fordele og ulemper indebærer dette? I hvilket omfang og hvordan arbejdes der med supplerende undervisning, skolein-ternt oprettede og finansierede tilbud og kommunalt oprettede og finansierede tilbud inden for de samme almen skoler? Hvilke fordele og ulemper er der ved tilbudstypernes samtidighed? Er der mønstre i forhold til, hvornår eleverne fastholdes i almenundervisningen, varigheden af tildelte forløb, og i hvor høj grad kommunerne formår at tilbageføre elever fra segregerede specialundervisningstilbud til almen skolerne? Hvordan er variationen i skolernes og kommunernes henvisningsmønstre i forhold til elevsammensætning (socioøkonomisk baggrund, demografi, alder, diagnoser mv.)?	Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer og PPR-ledere Interview med skolechefer, PPR-ledere og skoleledere Data fra Index100's undersøgelse Registerdata vedrørende elevers skoletilbud og bopælskommune fra Danmarks Statistik Se også Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022, Lindeberg et al., 2022, Tegtmejer et al., 2022a og Tegtmejer et al., 2022b For så vidt angår sidste undersøgelsesspørgsmål henvises til Social- og Indenrigsministeriets Benchmarking-enhed (2021)

Overordnede temaer	Overordnede undersøgelses-spørgsmål	Konkrete undersøgelsesspørgsmål	Anvendt data
	Hvilken rolle har PPR i relation til samarbejdet mellem almen skole og specialundervisningstilbud?		
Tema 5 <i>Organisering af almenskolene</i>	<p>Hvilke organisatoriske tiltag ses på almenskolerne med henblik på at styrke et inkluderende læringsmiljøer?</p> <p>I hvilket omfang lykkes det skolerne at inddrage elever og forældres perspektiver?</p> <p>Hvordan opleves samarbejde mellem forældre og det pædagogiske personale i almenskolerne?</p> <p>Hvordan vurderes forældrenes opbakning til kommunernes tilgang til arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?</p> <p>Hvordan opleves opgaven med at skabe inkluderende læringsmiljøer?</p> <p>Hvordan opleves mulighederne for at imødekomme elevgrupperne og deres forskellige behov?</p> <p>Opleves der lovgivningsmæssige eller administrative barrierer for arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer?</p>	<p>Hvordan tilrettelægges almenundervisningen for at etablere et inkluderende læringsmiljø? Herunder bl.a. brug af undervisningsdifferentiering, hjælpemidler, struktur, tolærorordninger, klasserumsledelse, mellemformer mellem almenklasse og specialklasse, supplerende undervisning, holddannelsestimer etc.</p> <p>I hvilket omfang og i hvilke former anvendes der særlige undervisningsmetoder målrettet elever med særlige behov?</p> <p>Er der mønstre i forhold til, hvornår en kommunes skoler i højere grad formår at fastholde elever med særlige behov i almenundervisningen med varierende grader af støtte?</p> <p>Hvordan er det pædagogiske personale og PPR's vurdering af betydningen af børnesyn og værdigrundlag, herunder inddragelse af børn og forældres perspektiver i løsninger og handleplaner?</p> <p>Hvordan er samarbejde og arbejdsdeling mellem lærere og pædagoger organiseret i forhold til inklusionsarbejdet?</p> <p>I hvilket omfang og i hvilke former anvendes der særligt undervisningsindhold målrettet elever med særlige behov?</p> <p>Er der særlige udfordringer, som det pædagogiske personale og PPR gentagne gange oplever i forhold til inklusion? For eksempel særlige elevgruppers behov, som er vanskelige at imødekomme, begrænset adgang til bestemte støtteformer, dilemmaer og vanskelige afvejninger af hensyn etc.</p> <p>Hvordan tilrettelægges indsatser med henblik på at understøtte den sociale deltagelse for elever med særlige behov? Herunder i frikvarter og fritid (SFO/klub/fritidsaktiviteter)?</p> <p>Hvordan er overgangen fra dagtilbud til skole og den generelle skolestart organiseret i forhold til opsporing af og støtte til elever med særlige behov?</p> <p>Hvordan og i hvilket omfang er der fokus på, at eleverne er i progression i forhold til læring, deltagelse og trivsel?</p> <p>Hvordan er det pædagogiske personales vurdering af omfanget af støtten i forhold til de særlige behov, som eleverne har?</p> <p>Hvordan er det pædagogiske personales oplevelse af og opbakning til inklusion, sådan som den praktiseres på deres skole? Herunder vurdering af elevernes trivsel og læring samt inklusionens betydning for skolens undervisnings- og arbejdsmiljø?</p>	<p>Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer, skoleledere og lærere</p> <p>Interview med skolechefer, skoleledere, klasse-/kontaktlærere, pædagoger, elever og forældre</p> <p>Observationer af undervisning.</p> <p>Se desuden Andreasen, Rangvid &amp; Lindeberg, 2022 samt Tegtmeyer et al., 2022a, som ligeledes belyser skolernes organisering af inkluderende læringsmiljøer</p>

Overordnede temaer	Overordnede undersøgelses-spørgsmål	Konkrete undersøgelsesspørgsmål	Anvendt data
		<p>Hvordan er PPR's oplevelse af skolernes opbakning til inklusion, sådan som den praktiseres i kommunen?</p> <p>Hvordan oplever elever med særlige behov og deres forældre den inkluderende faglige praksis?</p> <p>Hvordan vurderer forældre deres barns deltagelse i faglige og sociale fællesskaber samt trivsel og progression?</p> <p>I hvilket omfang oplever eleverne at være en del af faglige og sociale fællesskaber i skolen?</p> <p>Hvordan vurderer forældre samarbejdet med skole og forvaltning, herunder visitation og tildeling af støtte i forhold til de særlige behov, som de oplever, at der er?</p> <p>Hvordan involveres børn og forældre i dialogen om forskellige handlingsplaner og løsninger mv.?</p> <p>Hvordan oplever forvaltningsmedarbejdere og skoleledere inklusionsopgaven, herunder opgavens indvirkning på arbejds- og læringsmiljø i almen skolen?</p> <p>Oplever skolechefer og skoleledere lovgivningsmæssige og administrative barrierer for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?</p>	
Tema 6 <i>Kompetencer</i>	<p>Hvordan vurderes det pædagogiske personale på almen skolenes kompetencer til at arbejde med inkluderende læringsmiljøer?</p> <p>Hvordan vurderes kompetencer i skolernes ledelse til at understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?</p> <p>Hvordan vurderes kompetencer i PPR til at understøtte arbejdet med inkluderende læringsmiljøer?</p>	<p>Hvordan vurderer lærere deres kompetencer til at imødekomme elevernes særlige behov? Herunder specialpædagogiske kompetencer og viden, relationskompetencer og socialpædagogiske kompetencer?</p> <p>I hvilken grad vurderer forvaltningsmedarbejderne og skolelederne, at det pædagogiske personale har kompetencerne til at imødekomme opgaverne forbundet med inklusion?</p> <p>Er der særlige områder, opgaver, elevgrupper eller problemstillinger, hvor det pædagogiske personale oplever at mangle kompetencer og viden?</p> <p>Er der særlige områder, opgaver, elevgrupper eller problemstillinger, som ledere af PPR oplever, at det pædagogiske personale mangler kompetencer og viden i forhold til?</p> <p>Er der særlige områder, opgaver, elevgrupper eller problemstillinger, som ledere af PPR oplever, at PPR mangler kompetencer og viden i forhold til?</p>	<p>Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere</p> <p>Interview med lærere</p>
Tema 7 <i>Samarbejde og faglig sparring</i>	<p>Hvordan arbejder skolerne med sparring og teamsamarbejde?</p> <p>Hvordan er samarbejde og sparring med PPR?</p>	<p>I hvilket omfang og i hvilke former har det pædagogiske personale adgang til faglig og didaktisk sparring i forhold til tilrettelæggelsen af et inkluderende læringsmiljø fra skolelederen, PPR, specialpædagogiske konsulenter eller andre ressourcpersoner på kommunalt eller skoleniveau?</p>	<p>Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere, skoleledere og klasse-/kontaktlærere</p> <p>Interview med PPR-ledere og skoleledere, lærere og pædagoger</p>

Overordnede temaer	Overordnede undersøgelsesspørgsmål	Konkrete undersøgelsesspørgsmål	Anvendt data
	<p>Hvordan er samarbejde og sparring mellem alment skoler og specialskoler?</p> <p>Hvordan er samarbejde med skoleforvaltning og socialforvaltning?</p>	<p>Hvordan og i hvilke former har det pædagogiske personale adgang til viden og sparring fra ressourcecentre eller organisationer på tværs af alment skole og øvrige kommunale/regionale organisationer, herunder specialskoler, psykiatri og kommunal social-/familieafdeling?</p> <p>Hvilke temaer oplever ledere af PPR, at det pædagogiske personale efterspørger sparring og konsultativ rådgivning til?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan organiseres samarbejde og erfaringsudveksling på tværs af faggrupper og kompetenceområder?</p> <p>Hvordan vurderer det pædagogiske personale skolens praksis for samarbejde og erfaringsudveksling om inkluderende praksis på tværs af faggrupper og kompetenceområder?</p> <p>Hvordan anvendes teams, konferencer og møder i forhold til udvikling af inkluderende praksis?</p> <p>I hvilket omfang og hvordan koordineres indsatser med øvrige organisationer og indsatser, herunder indsatser under servicelovens bestemmelser om handicap-kompenserende ydelser?</p>	<p>Se desuden Tegtmejer et al., 2022b</p>

Kilde: VIVE.

## Datagrundlag

En besvarelse af de i Bilagstabel 1.1. oplyste konkrete undersøgelsesspørgsmål fordrer indsamling og analyse af en række forskellige kvalitative og kvantitative data.

I den del af undersøgelsen, der er afrapporteret i denne rapport, er følgende data anvendt:

- Data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale skolechefer, PPR-ledere, skoleledere og lærere
- Interview med kommunalpolitikere, skolechefer, pædagogiske konsulenter, PPR-ledere, skoleledere og lærere, elever, forældre, herunder forældrebestyrelsesformænd
- Observationer af visitationsmøder og undervisning
- Registerdata:
  - CPR-registeret
  - Danmarks Statistiks Specialundervisningsregister (UDSP)
  - Grundskolekarakterregisteret
  - Uddannelsesregisteret (UDDA)
  - UVM-database og oplysninger fra CPR-registeret vedrørende de nationale test, trivsel (national trivselsmåling) og fravær
  - Kommunernes regnskaber og Børne- og Undervisningsministeriets opgørelse af elevtal.

Vi har endvidere anvendt data fra en spørgeskemabaseret totalundersøgelse af kommunernes økonomistyring og visitation, som Index100 har gennemført for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed i 2019 (Index100, 2020). I undersøgelsen afdækkes en række af de konkrete undersøgelsesspørgsmål, opdragsgiver ønsker at opnå viden om. Undersøgelsen fra Index100 er gennemført med et solidt design, og 91 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Vi har fået adgang til data fra undersøgelsen og har anvendt data og fund fra Index100's undersøgelse i analyser og afrapportering. I det følgende redegøres for dataindsamling, databehandling og analyse for hver af de anvendte datatyper.

## Spørgeskemaundersøgelser

VIVE har gennemført fire spørgeskemaundersøgelser i forbindelse med undersøgelsen:

- Spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommunale skolechefer
- Spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommunale ledere af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR)
- Spørgeskemaundersøgelse blandt skoleledere i 11 udvalgte kommuner
- Spørgeskemaundersøgelse blandt klasse-/kontaktlærere på 7. og 9. klassetrin i 11 udvalgte kommuner.

Spørgeskemaundersøgelser til disse respondentgrupper er prioriteret med afsæt i de undersøgelsesspørgsmål, som undersøgelsen har til formål at besvare. Det ville også være relevant at afdække pædagogers, forældres/elevs og PPR-medarbejderes perspektiver på nogle af undersøgelsesspørgsmålene direkte gennem spørgeskemaundersøgelser. Dette har desværre ikke været muligt inden for undersøgelsens rammer. Perspektiver fra disse centrale aktører er i stedet indhentet gennem kvalitative interview.

### **Udvælgelse af kommuner til spørgeskemaundersøgelserne**

Spørgeskemaundersøgelserne blandt skolechefer og PPR-ledere er gennemført blandt alle kommuner.

Spørgeskemaundersøgelserne blandt skoleledere og lærere er gennemført i udvalgte kommuner og for udvalgte klassetrin frem for som totalpopulationsundersøgelser.

Den kommunale styring af specialundervisningsområdet og segregeringsgraden i kommunerne er centrale parametre i relation til de undersøgelsesspørgsmål, som undersøgelsen har til formål at besvare. Det er også parametre, hvor der er en betydelig variation kommunerne imellem, og som har betydning for praksis. Eksempelvis viser Index100's undersøgelse fra 2020, at det i 52 pct. af kommunerne er den enkelte skole, der helt eller delvist skal betale, når en elev modtager segregeret specialundervisning. I de øvrige kommuner er betalingsansvaret placeret centralt hos forvaltningen (Index100, 2020).

Vi har på den baggrund prioriteret at sikre, at de kommuner, der indgår i undersøgelsen, repræsenterer variation for så vidt angår:

- Placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning
- Andel elever blandt kommunens skoleelever, der modtager undervisning i segregerede specialundervisningstilbud.

Udvælgelsen af kommuner til deltagelse i spørgeskemaundersøgelserne blandt skoleledere og lærere er sket med afsæt i data fra Index100's undersøgelse fra 2020 vedrørende placering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning samt data fra Børne- og Undervisningsministeriets opgørelse af kommunernes segregeringsgrad.

I tilknytning til de to centrale udvælgelseskriterier har vi ved udvælgelsen af kommuner tilstræbt, at de deltagende kommuner ikke adskiller sig markant fra kommunemedianen for så vidt angår befolkningsstørrelse. Konkret har vi inddelt kommunerne i tre grupper af ensartet størrelse med henholdsvis lav segregeringsgrad (ansat til en segregeringsgrad under 3,7 pct. I gruppen indgår 29 kommuner), middel segregeringsgrad (3,7-4,7 pct. I gruppen indgår 36 kommuner) og høj segregeringsgrad (over 4,7 pct. I gruppen indgår 33 kommuner). Disse tre grupper har vi underopdelt efter befolkningsstørrelse (kommuner mindre end gennemsnittet (under 42.000 indbyggere), kommuner af en gennemsnitlig størrelse (42.000-56.000 indbyggere) og kommuner større end gennemsnittet (over 56.000 indbyggere)).

Vi har ved udvælgelsen af kommuner sigtet mod, at der i undersøgelsen kunne indgå kommuner af gennemsnitlig størrelse med en ligelig fordeling af central henholdsvis de-

central placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning samt af henholdsvis høj og lav segregeringsgrad. Sekundært har vi sigtet mod at sikre en geografisk spredning af kommunerne.

Den endelige udvælgelse af kommuner afspejler endvidere, hvilke kommuner der havde mulighed for at prioritere deltagelse i undersøgelsen. Således er ca. 30 kommuner inviteret til at deltage i spørgeskemaundersøgelserne. Heraf har 11 indvilget i at indgå i undersøgelsen.

Karakteristika for de 11 kommuner, hvor der er gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt skoleledere og lærere, fremgår af Bilagstabel 1.2.

**Bilagstabel 1.2** Oversigt over karakteristika ved de 11 kommuner, hvor der er gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt skoleledere og lærere

	Region	Kommunestørrelse	Placering af betalingsansvar	Segregeringsgrad
Kommune 1	Syddanmark	Gennemsnitlig	Helt eller delvist decentralt	Høj
Kommune 2	Hovedstaden	Over gennemsnittet	Centralt	Lav
Kommune 3	Sjælland	Gennemsnitlig	Centralt	Høj
Kommune 4	Midtjylland	Gennemsnitlig	Helt eller delvist decentralt	Lav
Kommune 5	Hovedstaden	Gennemsnitlig	Helt eller delvist decentralt	Middel
Kommune 6	Hovedstaden	Gennemsnitlig	Centralt	Middel
Kommune 7	Midtjylland	Over gennemsnittet	Helt eller delvist decentralt	Høj
Kommune 8	Hovedstaden	Under gennemsnittet	Centralt	Høj
Kommune 9	Nordjylland	Gennemsnitlig	Centralt	Middel
Kommune 10	Hovedstaden	Under gennemsnittet	Centralt	Høj
Kommune 11	Syddanmark	Gennemsnitlig	Helt eller delvist decentralt	Middel

Kilde: VIVE.

Figuren illustrerer, at 6 ud af de 11 deltagende kommuner har et centralt placeret betalingsansvar for segregeret specialundervisning, mens de resterende 5 kommuner har et helt eller delvist decentralt betalingsansvar. 2 kommuner er kendetegnet ved en lav segregeringsgrad, 4 kommuner har en middel segregeringsgrad, mens 5 kommuner har en høj segregeringsgrad. 7 af de deltagende kommuner har et gennemsnitligt indbyggerantal. 2 kommuner er mindre end gennemsnittet, og 2 kommuner er større end gennemsnittet. De 11 kommuner er fordelt på de fem regioner i Danmark.

Samlet set vurderes kommunerne på denne baggrund at repræsentere relevant variation, for så vidt angår de centrale kriterier placering af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning og andel elever blandt kommunens skoleelever, der modtager undervisning i segregerede tilbud. Endvidere er der variation, hvad angår indbyggerantal og geografisk placering. En analyse af de udvalgte kommuners folkeskoleudgifter pr.



elev i 2020 viser, at udgifterne for 10 af de deltagende kommuner var gennemsnitlige, mens en enkelt kommunes udgifter lå over gennemsnittet.

Vi har endvidere undersøgt, om eleverne i de klasser, som klasse-/kontaktlærerne, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, underviser, er repræsentative for populationen af udskolingselever i 7. og 9. klasse i 2020. Vi finder, at der er mindre forskelle mellem eleverne, der indgår i klasse-/kontaktlærernes klasser og den samlede elevpopulation i 7. henholdsvis 9. klasse. I stikprøven er der færre elever, hvis mor har lang videregående uddannelse, og færre med etnisk dansk baggrund. Men der er tale om små udsving (Andreasen, 2022).

### **Udvælgelse af lærere til deltagelse i spørgeskemaundersøgelse**

Nielsen et al. gennemførte i 2015 en spørgeskemaundersøgelse vedrørende støtte til elever med særlige behov blandt klasse-/kontaktlærere til klasser på 7. og 9. klassetrin i en stikprøve af skoler. Spørgeskemaundersøgelsen afdækkede bl.a. støtte til elever i lærernes klasser, baggrunden for støtten, formen af støtten samt uindfriet støttebehov, som vurderet af klasse-/kontaktlærerne. Endvidere belyste undersøgelsen klasse-/kontaktlærernes oplevelse af egne kompetencer i relation til elevgruppens behov i de klasser, som lærerne fungerede som klasse-/kontaktlærer for.

I denne undersøgelses delrapport 1 belyses udviklingen i elevernes støtte og støttebehov. Med henblik på at tilvejebringe sammenlignelige data til denne delundersøgelse har vi valgt at spørgeskemaundersøgelsen blandt lærere i denne undersøgelse gennemføres blandt klasse-/kontaktlærere til klasser på 7. og 9. klassetrin. Det skal derfor bemærkes, at da spørgeskemaet til lærere kun er besvaret af klasse-/kontaktlærere i udskoling, så kan besvarelsene ikke nødvendigvis antages at være fuldt dækkende for mellemtrin og indskoling.

Spørgeskemaundersøgelsen til lærere indeholder de samme spørgsmål som den spørgeskemaundersøgelse, som Nielsen et al. gennemførte i 2015 suppleret med et antal nye spørgsmål.

### **Udarbejdelse af spørgeskemaer**

Vi har ved udarbejdelsen af spørgeskemaerne taget afsæt i opdragsgivers konkrete undersøgelsesspørgsmål. Relevante undersøgelsesspørgsmål af kvantitativ karakter er operationaliseret til konkrete spørgsmål og dertilhørende svarkategorier.

Vi har som et led i udarbejdelsen af spørgeskemaerne foretaget en gennemgang af en række tidligere danske undersøgelser af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, herunder de undersøgelser, der er anvendt ved Inklusionseftersynet. Tidligere gennemførte undersøgelser, der adresserer konkrete undersøgelsesspørgsmål for denne undersøgelse, er anvendt som afsæt for dataindsamlingen med henblik på at muliggøre en vurdering af udviklingen siden 2016.

En række spørgsmål er stillet til flere respondentgrupper med henblik på at belyse forskelle og ligheder mellem respondentgruppernes vurdering af forskellige forhold.

For samtlige spørgeskemaundersøgelser gælder, at der som led i kvalitetssikring af skemaerne er gennemført pilottest med mellem 2 og 6 personer fra den relevante respondentgruppe. Opdragsgiver har endvidere haft mulighed for at kommentere spørgeskemaerne forud for udsendelse.

### Gennemførelse af spørgeskemaundersøgelserne

Spørgeskemaerne er distribueret via e-mail. Kontaktoplysninger til alle skolechefer og PPR-ledere er indsamlet af VIVE. Kontaktoplysninger til skoleledere og klasse-/kontaktlærere i 11 kommuner er fremsendt af de deltagende kommuner. For spørgeskema til klasse-/kontaktlærere gælder, at Styrelsen for IT og Læring (STIL) har leveret elev-stikprøven for de udvalgte skoler, så elevernes navne kan indgå i den del af spørgeskemaet til lærere, der vedrører elevernes støttebehov.

De fire spørgeskemaundersøgelser blev udsendt 30. november 2020 til 10 af de deltagende kommuner. I løbet af dataindsamlingsperioden er der udsendt seks elektroniske påmindelser som e-mail og foretaget telefoniske påmindelser. Den oprindelige svarfrist for besvarelse i begyndelsen af januar 2021 blev forlænget til 30. januar 2021 grundet covid-19-restriktioner og heraf følgende arbejdsopgaver for respondenterne. Data for den 11. kommune blev indsamlet forskudt, og dataindsamlingen for denne kommune blev afsluttet 5. februar 2021. Det fremgik af fremsendelsesmaterialet, at besvarelserne af spørgeskemaerne kun anvendes til at lave statistik og tabeller, og at tabeller eller andre resultater offentliggøres på en måde, så man ikke kan se eller regne ud, hvad den enkelte respondent har svaret. Det fremgår endvidere, at besvarelserne overføres til Børne- og Undervisningsministeriets statistikberedskab hos Styrelsen for It og Læring og i den forbindelse, at videregivelse af personoplysninger til andre kun må ske til brug i videnskabeligt og statistisk øjemed.

Svarprocenterne for de fire spørgeskemaundersøgelser fremgår af Bilagstabel 1.3.

**Bilagstabel 1.3** Svarprocenter for de fire spørgeskemaundersøgelser. Procent.

Respondentgruppe	Svarprocent (gennemført)	Hertil kommer delvist besvarede
Skolechefer (98 kommuner)	83	4
PPR-ledere (98 kommuner)	74	7
Skoleledere (11 kommuner)	90	4
Klasse-/kontaktlærere, 7. og 9. klassetrin (11 kommuner)	71	7

Kilde: VIVE.

### Databehandling og analyse af data fra spørgeskemaundersøgelserne

En række spørgsmål indgår, som nævnt, i spørgeskemaer til flere respondentgrupper. Vi har gennemført en række deskriptive analyser, hvor der bl.a. præsenteres data vedrørende flere respondentgruppers besvarelser af enslydende spørgsmål.

Ved analyse og præsentation af data er der taget afsæt i, at der af hensyn til at sikre respondenternes fortrolighed ikke præsenteres data, hvis færre end 5 personer har valgt en svarkategori. I disse tilfælde sammenlægges den relevante svarkategori med tilgrænsende svarkategorier. Dog er midterkategorien 'i nogen grad' ikke slået sammen med kategorier med henholdsvis positiv eller negativ valør.

Ved analyse på tværs af respondentgrupper er svarkategorier sammenlagt for alle respondentgrupper, hvis der har været behov for sammenlægning for én respondentgruppe. Dette med henblik på at sikre, at kategorierne fremstår ensartede og kan sammenlignes.

I enkelte situationer er der fortsat under 5 personer trods sammenlægning af to svarkategorier. I disse tilfælde afrapporteres, hvor der ikke gennemføres statistiske test.

For at kunne vurdere, om der er forskelle på respondentgruppernes svar på samme spørgsmål samt forskelle i svar mellem forskellige typer af kommunale organiseringer, har vi gennemført statistiske test. Formålet er at vurdere, om forskellene er tilfældige eller ej. Vi har anvendt t-test til at teste forskelle mellem andelen i én respondentgruppe – fx skolechefer – som placerer sig i en bestemt svarkategori, sammenlignet med andelen i en anden respondentgruppe – fx PPR-ledere, som placerer sig i samme svarkategori. T-testen tester, om disse andele er ens eller forskellige, og styrken af testen afhænger af antallet af personer i den enkelte svarkategori og størrelsen af forskellen på de to andele. Om forskellen er statistisk signifikant, er et spørgsmål om sandsynlighed. P-værdien er et tal mellem 0 og 1, som kvantificerer, hvor sikre vi kan være på, at forskellen er tilfældig eller ej. Vi anvender følgende grænser med angivelse af 1-3 antal stjerner: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . En p-værdi på mindre end 0,05 betyder, at der er mindre end 5 pct.s sandsynlighed for, at der ikke er nogen forskelle i de to andele, mens en p-værdi på mindre end 0,001 betyder, at der er mindre end 0,1 pct.s sandsynlighed for, at der ikke er nogen forskelle.

Det har ved flere spørgsmål været muligt for respondenterne at vælge svarkategorien 'ved ikke'. Af hensyn til formidlingsmæssig enkelthed afrapporteres angivelser af 'ved ikke' ikke i rapporten. Af samme hensyn har vi valgt, at vi ved præsentation af fund fra spørgeskemaundersøgelserne ikke i alle tilfælde beskriver samtlige svarkategorier i teksten. Eksempelvis beskrives besvarelser af kategorien 'i nogen grad' kun i tilfælde, hvor en væsentlig andel af respondenterne har anvendt svarkategorien.

### Data fra spørgeskemaundersøgelse gennemført af Index100

Som nævnt ovenfor har Index100 i november og december 2019 gennemført en spørgeskemabaseret totalundersøgelse af kommunernes økonomistyring og visitation for Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (Index100, 2020). I undersøgelsen afdekkes en række af de spørgsmål, opdragsgiver ønsker at opnå viden om. VIVE har fået adgang til data fra Index100's undersøgelse. Disse er anvendt i forbindelse med udvælgelse af kommuner til undersøgelsen og i udvalgte analyser.

Der er gennemført en række kryds af data vedrørende betalingsansvar for den segregerede specialundervisning (data fra Index100) med data fra spørgeskemaundersøgelserne om faglig praksis og centrale kommunale aktørers oplevelse af styring, organisering og vilkår. Vi finder i begrænset omfang statistisk signifikante sammenhæng. Det kan der være flere forklaringer på. Én mulig forklaring kan være, at de økonomiske incitamenter er ét blandt andre væsentlige forhold, der spiller en rolle for den faglige praksis. I den forbindelse skal det også bemærkes, at incitamentene gør sig gældende i varierende grad, særligt i de budgetmodeller, hvor budgetansvaret er delvist decentraliseret. Derudover ser vi i den kvalitative del af undersøgelsen, at skolerne i kommuner med

decentralt budgetansvar for specialundervisning vælger at forvalte deres økonomiske råderum på temmelig forskellig vis. Dette kan være en medvirkende årsag til, at vi ikke identificerer sammenhænge i de kvantitative analyser. Endelig er det en opmærksomhed, at mange kommuner løbende foretager justeringer i relation til betalingsansvar for forskellige elevgrupper og beløbsstørrelser. Det er således en mulighed, at det tager en længere årrække, førend ændrede økonomiske incitamenter fører til ændringer af praksis, og at en senere undersøgelse vil kunne identificere praksisændringer, som p.t. ikke er fuldt implementeret i kommuner, der for nyligt har ændret betalingsmodel. Det er imidlertid ikke på baggrund af de gennemførte analyser muligt at afgøre, i hvilken grad disse mulige forklaringer er årsag til analyseresultaterne.

### Kvalitative Interview og observationer

Blandt de 11 kommuner, der deltager i de fire spørgeskemaundersøgelser, har vi udvalgt fire kommuner, hvor der endvidere er gennemført en række kvalitative interview og observationer. I disse kommuner er der gennemført en mere nuanceret undersøgelse og analyse af strategi for og praksis i relation til inkluderende læringsmiljøer, herunder af lærernes og pædagogernes perspektiver på adgangen til ressourcer og kompetencer.

### Kriterier for udvælgelse af kommuner til den kvalitative dataindsamling

Formålet med de kvalitative interview og observationer er at tilvejebringe viden om, hvordan praksis udfolder sig – og hvilke udfordringer og muligheder der viser sig – i kommuner med forskellige kombinationer af styring og segregeringsniveau. De fire kommuner er derfor udvalgt med henblik på at sikre variation i forhold til parametrene central henholdsvis decentral placering af betalingsansvaret for elevernes segregerede specialundervisning samt andel elever blandt kommunens skoleelever, der modtager undervisning i segregerede tilbud.

Kommune 1 og 3 er kendetegnet ved et centralt betalingsansvar, mens Kommune 2 og 4 har et decentralt betalingsansvar. Kommune 2 og 3 har en høj andel af segregerede elever, mens kommunerne 1 og 4 har en relativt set lav andel af segregerede elever.

### Bilagstabel 1.4 Udvalgelseskriterier for kommuner, hvor der gennemføres kvalitativ dataindsamling

	Relativt set høj andel af segregerede elever (over 4,7 pct.)	Relativt set lav andel af segregerede elever (under 3,7 pct.)
Central placering af betalingsansvar	Kommune 3	Kommune 1
Helt/delvist decentral placering af betalingsansvar	Kommune 2	Kommune 4

Kilde: VIVE.

### Kriterier for udvælgelse af skoler i de deltagende kommuner

To skoler fra hver af de fire deltagende kommuner indgår i undersøgelsen. I to af kommunerne er der udvalgt både en almenskole og en specialskole, mens der i de to resterende kommuner er udvalgt almenskoler. De otte skoler er udvalgt i samarbejde med skolecheferne i de forskellige kommuner på baggrund af kriterier opstillet af VIVE.

Der har ved udvælgelse af skolerne været lagt vægt på, at der på skolerne arbejdes med inkluderende undervisning og støtteformer, at der anvendes faglig sparring og kompetenceudviklinger, samt om der blandt de udvalgte skoler ses eksempler på positive erfaringer i arbejdet med inkluderende arbejdsmiljøer eller udfordringer i form af fx pres på mulighedsrummet for at inkludere alle. Der har endvidere været lagt vægt på at inkludere både almen- og specialskoler med henblik på at give mulighed for bl.a. at afdække læreres og elevers perspektiver på samarbejdet mellem de to skoletyper.

### Interview og observationer på forvaltningsniveau

Interview er gennemført som semistrukturerede kvalitative interview (Kvale & Brinkmann, 2016). Der er gennemført 17 interview med ledere og medarbejdere i kommunernes skoleforvaltninger, jf. Bilagstabel 1.5. Hertil kommer observation af visitationsmøde i de kommuner, hvor dette har været relevant og muligt. I de kommuner, hvor det har praktisk muligt, har vi gennemført interview med forvaltningsmedarbejdere i forbindelse med deltagende observation ved visitationsmøder. Dette har givet et konkret indblik i handlerum, problemforståelser og afvejninger og har fungeret som afsæt for de efterfølgende interview med skolechef, PPR-leder, konsulenter m.m. På grund af covid-situationen blev visitationsmøder gennemført som videomøder. Data herfra er fastholdt gennem håndskrevne observationsnoter, som har været inddraget i de efterfølgende interview.

**Bilagstabel 1.5** Interview med ledere og medarbejdere i de kommunale skoleforvaltninger

	Skolechef	PPR-leder	Pædagogisk konsulent	Politisk udvalgsformand
Kommune 1	1	1	1	1
Kommune 2	1	1	1	1
Kommune 3	1	1	2	1
Kommune 4	1	1	1	1

Kilde: VIVE.

Interview med politikere, skolechefer og forvaltningsmedarbejdere er gennemført ved fremmøde, pr. telefon eller som videomøder.

### Interview og observationer på skoler

Interview er gennemført som semistrukturerede kvalitative interview (Kvale & Brinkmann, 2016).

Der er på hver af skolerne gennemført observation af 1-2 undervisningslektioner. Fokus for observationerne har været på personalets pædagogiske og didaktiske strategier, organisering af klasserummet, brug af hjælpemidler, samarbejde mellem lærer og pædagog m.m. Observationerne er fastholdt gennem håndskrevne observationsnoter, som efterfølgende er renskrevet. Så vidt det har været praktisk muligt, er observationer gennemført forud for interview, således at observationerne har kunnet anvendes aktivt i interviewene. Der er gennemført interview med lærere og pædagoger samt med skolens ledelse.

Der er gennemført interview med forældre på hver af de otte udvalgte skoler. Dels med en forælder i skolebestyrelsen, dels med forældre til elever, der modtager støtte. I 2017 blev det besluttet, at skolebestyrelsen skal fastsætte en plan for, at eleverne er en del

af almenundervisningen. Gennem interviewene med forældre i skolebestyrelser tilvejebringes forældreperspektiver på skolebestyrelsernes rolle. Interview med forældre til elever, der modtager støtte, bidrager bl.a. med perspektiver i forhold til skole-hjem-samarbejdet samt forældreperspektiver på konkrete støtteformer og organiseringer. Interview med forældre blev gennemført enten som fysisk interview eller som telefoninterview alt efter forældrenes ønske. To interview med forældre er gennemført med tolk.

Der er gennemført interview med elever på elevernes skoler i forbindelse med skolebesøg. Det har været tilstræbt, at interview og observationer er gennemført i tidsmæssig sammenhæng, således at observation gennemføres i den klasse, hvor lærer, pædagog og elev er tilknyttet. Ved elevinterview har skolerne vurderet, om eleverne har brug for støtte fra en kendt voksen i interviewsituationen. Spørgsmål til eleverne er tilpasset den enkelte elevs funktionsevne og sproglige kapacitet. Flere elevinterview er gennemført delvist som rundvisning med samtale om hjælpemidler, daglige rutiner og indretninger, hvilket vi har erfaring for kan være befordrende for en god interviewsituation.

**Bilagstabel 1.6** Interview med ledere og medarbejdere på skoler samt med elever og forældre

Skoleinterview	Skoleledere	Lærere	Pædagoger	Elever	Forældre	Repræsentanter fra skolebestyrelsen
<i>Kommune 1</i>						
Skole A	1	1	1	1	1	1
Skole B	1	1	1	2	1	0
<i>Kommune 2</i>						
Skole C	1	2	0	2	2	1
Skole D	1	2	1	2	2	1
<i>Kommune 3</i>						
Skole E	2	1	1	2	2	1
Skole F	1	1	1	2	2	1
<i>Kommune 4</i>						
Skole G	2	2	0	2	1	1
Skole H	2	1	1	2	2	1

Kilde: VIVE.

### Databehandling og analyse af kvalitative data

Jævnfør Databeskyttelsesforordningen er samtlige deltagere informeret om studiets formål, om hvilke data der indsamles og hvordan, samt om dataopbevaring og -behandling. Alle data er opbevaret sikkert, og alle deltagere er anonymiserede (Databeskyttelsesforordningen, 2016).

Interview med skoleledere, pædagogisk personale og elever er optaget på lydoptager og transskriberet. Interview med forældre og skolebestyrelsesrepræsentanter er optaget på lydoptager, og lydfilerne er udskrevet som referater. Klasserumsobservationer er fastholdt gennem observationsnoter.

Interview med ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger er ligeledes optaget på lydoptager og transskriberet. Observationer af visitationsmøder er fastholdt gennem observationsnoter.

Materialet er kodet tematisk, og der er gennemført systematiske kvalitative analyser. I rapporten anvendes citater fra interviewene i anonymiseret form. Citater anvendes til at give eksempler og forklaringer på fund i undersøgelsens kvantitative del. Citaterne er gennemgående udvalgt som typiske eller særligt sigende for de undersøgte forhold samt med henblik på at bidrage med indblik i vigtige træk ved og væsentlige kontekstuelle forhold omkring lokal praksis.

### Faglig følgegruppe

Der har været tilknyttet en faglig følgegruppe til undersøgelsen. Gruppen har på tre møder drøftet undersøgelsesdesign og foreløbige resultater af undersøgelsen og har således bidraget med sparring og faglige refleksioner.

### Undersøgelsens reliabilitet og generaliserbarhed

I forhold til undersøgelsens generaliserbarhed er der en række forhold, der gør sig gældende.

For det første er der i undersøgelsen opnået en svarprocent på 83 fra skolechefer og 74 for PPR-ledere. Det er rimeligt dækkende i forhold til at generalisere til landet som helhed.

I spørgeskemaundersøgelserne blandt skoleledere og klasse-/kontaktlærere indgår der færre kommuner, og her kan der ikke generaliseres fra forholdene i disse kommuner til landet som helhed. Der kan foretages analytiske generaliseringer. Dermed menes, at der kan argumenteres for, at de forhold og sammenhænge, der findes i analyserne her, kan genfindes i landets øvrige kommuner, hvis de undersøgte kommuner ikke adskiller sig fra de øvrige kommuner på markant vis. Dertil kommer, at resultaterne fra denne undersøgelse kan bruges til at belyse forholdene i de involverede kommuner.

Private skoler og frie grundskoler er ikke inkluderet i spørgeskemaundersøgelsen på institutionsniveau, ligesom de heller ikke indgår i den kvalitative del af undersøgelsen. Det er et opmærksomhedspunkt, at undersøgelsens resultater således ikke omfatter denne type af skoler.

I forhold til reliabilitet eller mål-validitet er det væsentligt at diskutere, med hvilken sikkerhed vi måler det, vi rent faktisk ønsker at måle. Der kan eksempelvis knytte sig en række begrænsninger til subjektive vurderinger. For eksempel kan der være strategiske svarafgivelser eller en bias i forhold til at svare det ønskværdige. Eksempler på dette ville være, hvis respondenterne ønsker at påvirke undersøgelsens resultater i en bestemt retning eller oplever, at nogle svar er mere korrekte end andre.

Det kan fx være, at lærere oplever, at det er ønskværdigt at være en af de medarbejdere, der har specialpædagogiske kompetencer, eller at man ønsker at tilkendegive en utilfredshed med budgetrammerne. Disse problemer er i højere grad til stede i spørgeskemaundersøgelsen end i de kvalitative interview, hvor der er mulighed for at spørge nærmere ind til de subjektive vurderinger. Derfor har de kvalitative interview, i det omfang

det har været muligt, været brugt til løbende til at efterprøve og diskutere pålideligheden af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

Data anvendt til analysen af udviklingen i elevernes støttebehov og klasse-/kontaktlærernes oplevelse af at besidde de relevante kompetencer i relation til den elevgruppe, som de er klasse-/kontaktlærer for i 2015 til 2021, er indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser med forskelligt stikprøvedesign. I undersøgelsen fra 2015 blev halvdelen af skolerne tilfældigt udtrukket, mens den anden halvdel blev udtrukket i kommuner med en lav segregeringsgrad for at maksimere antallet af elever med særlige behov i stikprøven (Nielsen et al., 2016). Derfor kan man forvente, at andelen af elever med særlige behov i 2015 er lidt højere end andelen i elevpopulationen. For undersøgelsen fra 2015 er der ikke foretaget bortfalds- og repræsentativitetsanalyser, der giver mulighed for at konkludere håndfast om undersøgelsens generaliserbarhed i forhold til udskolingsklasser mere bredt (Nielsen & Skov, 2016).

Spørgeskemaundersøgelserne i 2021 indeholder svar fra lærere og skoleledere i 11 kommuner, der er udvalgt til undersøgelsen, med fokus på at sikre relevant variation med hensyn til 1) placeringen af betalingsansvaret for segregeret specialundervisning og 2) andelen af elever i kommunen, som modtager undervisning i segregerede tilbud. Spørgeskemaundersøgelserne er gennemført med høje svarprocenter og vurderes på den baggrund at være dækkende for de 11 kommuner. Der kan imidlertid være andre parametre, hvor kommunerne ikke er repræsentative, og det således ikke uden videre er muligt statistisk at generalisere undersøgelsens resultater for 2021 til alle kommuner i Danmark.

Vi har gennemført en repræsentativitetsanalyse, der viser, at klasse-/kontaktlærernes elevgruppe i 2015 er sammenlignelige med elevgruppen i 2021 på en lang række karakteristika. Ændringer fra 2015 til 2021 skyldes således ikke forskelle i karakteristika ved de elever, som lærerne har angivet svar for i hhv. 2015 og 2021, jf. Andreasen, Rangvid & Lindeberg, 2022.

Andreasen Rangvid & Lindeberg, 2022, viser videre, at der er små, men statistisk signifikante forskelle mellem eleverne, der indgår i spørgeskemaundersøgelserne, og den samlede elevpopulationen i 2015 og 2021. Både i 2015 og 2021 er der færre elever i spørgeskemaundersøgelsen end i den samlede elevpopulation, hvis mor har en lang videregående uddannelse. Derimod er der flere elever i spørgeskemaundersøgelsen i 2015 sammenlignet med elevpopulationen, som har etnisk dansk baggrund, mens der i 2021 er færre elever. Men overordnet set er der tale om små udsving.

De 11 deltagende kommuner i 2021 repræsenterer, som beskrevet ovenfor, relevant variation i forhold til to centrale parametre for kommunernes organisering af støtte: 1) placering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning, og 2) andel af elever i kommunen, som modtager undervisning i segregerede tilbud. Sammenholdt med repræsentativitetsanalysen for elever taler det for, at der kan foretages analytiske generaliseringer af undersøgelsens fund.

### Særlige forhold i forbindelse med covid-19-pandemien

Undersøgelsen er gennemført i en periode karakteriseret ved restriktioner og ændrede praksisser i kommuner og skoler som følge af covid-19-pandemien. Således har eleverne



været hjemsendt i dele af dataindsamlingsperioden, og undervisningen har periodevis foregået digitalt og på andre alternative måder. Disse forhold kan selvsagt have haft en vis indflydelse på respondenters og informanternes besvarelser. De kvalitative interview giver imidlertid ikke indtryk af, at covid-19-pandemien i høj grad har haft betydning for kvalitative udsagn og vurderinger.

### Særligt om analysen af enhedsudgifter til specialundervisning (afsnit 3.4)

Kommunernes konteringspraksis såvel som konteringsregler er en kilde til usikkerhed i grunddata. Der er sket flere ændringer af kommunernes konteringsregler på undervisningsområdet – og herunder også i relation til specialskoleområdet. Dette skaber dels en række brud i data, hvor de samme posterings i ét år ikke nødvendigvis kan sammenlignes med ditto i det næste som følge af formelle ændringer i den autoriserede kontoplan. Hertil kommer mere "tilfældige" variationer i kommunernes registreringer som følge af forskellig konteringspraksis eller fejlagtig registrering i årene efter ændringer i kontoplanen. I lighed med Nørgaard, Kollin & Panduro (2015) finder vi, at disse "tilfældige" udsving både mellem kommuner og inden for samme kommune over tid er særlig udtalte for de udgiftsregistreringer, der er foretaget for elever på specialskole (ibid.).

Fra regnskabsåret 2012 til og med regnskabsåret 2015 var udgifterne til befordring af elever på specialskoler konteret under 3.22.08 (Kommunale specialskoler). Både før og efter ovenstående periode konteres udgifterne under funktion 3.22.06 (Befordring af elever i grundskolen). Siden 2016 har 3.22.06 endvidere været opdelt på grupperinger, hvorfor det teknisk set er muligt at inkludere disse i opgørelsen af udgifterne. Da udgifter til befordring af elever imidlertid ikke er tæt knyttet til selve undervisningsopgaven, og da konteringen af disse ikke er konsistent i hele den undersøgte periode fra 2009 til 2019, vælger vi i lighed med Nørgaard, Kollin & Panduro (2015) ikke at inkludere udgifter til befordring.

#### **Funktioner i opgørelsen af enhedsudgifter**

Data om udgifter til beregning af enhedsudgifterne pr. elev i specialskoler indsamles af Danmarks Statistik og dækker over kommunernes realiserede udgifter. Konkret baseres udgifterne i driftsherreperspektivet alene på funktion 3.22.08 (Kommunale specialskoler). Udgifterne i et myndighedsudøverperspektiv baseres ud over funktion 3.22.08 også på funktion 3.22.07 (Regionale specialskoler). Det kan diskuteres, hvilken afgrænsning af udgifter der er den mest retvisende i hvert af de to perspektiver, og svaret vil givetvis variere fra kommune til kommune, idet kommunernes konteringspraksis også påvirker opgørelsen af udgifterne. Samtidig gør løbende ændringer i konteringsreglerne det vanskeligt at danne et retvisende billede over tid. I det følgende præsenteres de valg, vi har truffet vedrørende opgørelsen af enhedsudgifter til specialskoler. Udgangspunktet for både driftsherreperspektivet og myndighedsudøverperspektivet er kommunernes nettodriftsudgifter til specialskoler. Det vil sige, at de rapporterede driftsudgifter er korrigeret for bl.a. refusioner og overførsler mellem kommunerne (pladskøb). Samtidig skeles der i udgiftsopgørelsen ikke til ejerforhold. Sagt med andre ord sondres der ikke mellem kommunernes egne institutioner og selvejende institutioner på driftsoverenskomst med

kommunerne. Herved opvejes hensynet til at sikre så sammenlignelige udgiftsopgørelser på tværs af kommunerne som muligt.

### Pris og lønfremskrivning

Alle udgifter i afsnittet vedrørende kommunernes udgifter til elever i specialskole er vist i 2020-priser. Udgifterne fra 2009-2019 er pris- og lønreguleret efter samme satser og fremgangsmåde, som anvendes af KL. Bilagstabel 1.7 viser den årlige deflator, som anvendes i rapporten.

**Bilagstabel 1.7** Årlig deflator (2009-2020)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deflator	1,187	1,159	1,148	1,125	1,116	1,103	1,090	1,075	1,055	1,042	1,025	1,000

Kilde: Danmarks Statistik og VIVEs ECO-Nøgletal.

De opgjorte udgifter er ikke korrigeret for opgaveændringer i perioden, ligesom udgifterne heller ikke er korrigeret for ændringer som følge af ændrede nationalpolitiske målsætninger i perioden. Her forventes bl.a., at særligt inklusionsmålsætningen, som var en del af regeringens målsætninger fra 2012 til 2016, har påvirket kommunernes økonomiske prioriteringer i den undersøgte periode fra 2009 til 2019. På samme vis er udgifterne heller ikke korrigeret for øvrige begivenheder i perioden; herunder lærerlockouten i april 2013.

### Opgørelse af elevtal

Data om elever i specialskoler er indhentet fra Børne- og Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik, der indeholder oplysninger om både institutionstype (specialskoler), klassetype (specialklasse), ejerforhold (kommunal, regional, selvejete eller privat). Herudover rummer registeret også oplysninger om specialskoleelevernes bosættelseskommune.

Elevtallet i driftsherreperspektivet er defineret som alle elever, der er indskrevet på kommunale eller selvejede institutioner med driftsoverenskomst i kommunen – uanset hvor eleven har bopæl. Elevtallet inkluderer således ikke elever på regionale specialskoler samt fri-, privat- og efterskoler med specialundervisningstilbud.

Elevtallet i myndighedsudøverperspektivet afspejler de elever, kommunen har betalingsforpligtelsen for, uanset om disse er indskrevet på specialskoler i kommunen eller ej. Normalvis følger myndighedsansvaret elevens bopæl. Der er undtagelser, fx ved anbragte børn i tredje kommune, som afgrænsningen ikke tager højde for. Forventningen er dog, at denne gruppe elever generelt er fåtallige og nogenlunde jævnt fordelt over hele landet. I myndighedsudøverperspektivet inkluderes således også elever, der er indskrevet i regionale specialskoler, hvor elevens hjemkommune har betalingsforpligtelsen. Kommunerne har en frivillig mulighed for at medfinansiere specialundervisning på private specialskoler (typisk efterskoler), hvorfor der kan argumenteres, at elever på private specialskoler også kan inkluderes i myndighedsudøverperspektivet. Da der er tale om en frivillig ordning – og det forhold, at fri-, privat- og efterskoler har mulighed for at søge midler direkte ved STUK – ekskluderes disse dog fra elevgrundlaget i begge perspektiver.

### **Særligt om grundlaget for opgørelse af enhedsudgifter i enkeltkommuner**

En analyse af enhedsudgifterne til specialskoler for de enkelte kommuner viser, at disse svinger ganske betragteligt – både over tid og mellem kommuner. Nogle af disse udsving kan vedrøre faktiske forhold i kommunerne som forskelle/ændringer i serviceniveau eller udvikling i antallet af visiterede elever. Forhold som kommunens geografiske udbredelse, befolkningens socioøkonomiske karakteristika og kommunens økonomiske råderum samt interne prioriteringer og kommunernes individuelle organisering af tilbudsviften kan eksempelvis have betydning for enhedsudgifterne. Således påvirkes udgifterne til drift af specialskoler bl.a. af vægtningen af pladser på specialskoler over for antallet af pladser i specialklasser, ligesom kommunernes prioritering af egne specialskoler over for pladskøb i andre kommuners specialskoletilbud vil påvirke opgørelsen.

Udsvingene i kommunernes enhedsudgifter til elever i specialskoler er imidlertid så store, at de ikke kan tilskrives indholdsmæssige forskelle alene, men også må tilskrives den generelle kvalitet af grunddata. En ikke ubetydelig del af udsvingene kan skyldes forskellig registreringspraksis både mellem kommuner og i kommunerne over tid. Således varierer kommunernes enhedsomkostninger i 2018/19 eksempelvis mellem ca. 50.000 kr. pr. specialskoleelev i kommunen med de laveste enhedsudgifter til over 5,5 mio. kr. i kommunen med de højeste enhedsudgifter. Over tid ses der ligeledes eksempler på, at enhedsudgifterne svinger med mange hundrede procent fra år til år i samme kommune. Det forekommer usandsynligt, at disse udsving alene skyldes ændrede rammevilkår eller ændrede prioriteringer i kommunerne. Det står i denne forbindelse klart, at opgørelsesmetoden med kommunerne som driftsherre i sig selv er en medvirkende årsag til de store udsving. Eksempelvis drev 16 af landets 98 kommuner slet ikke specialskoler i skoleåret 2018/19, mens 18 andre kommuner havde mindre end 50 elever i deres specialskoler. Med ingen eller meget få elever i opgørelsen forstærkes usikkerheden ved opgørelsen betragteligt.

De enhedsudgifter, vi beregner for de enkelte kommuner, påvirkes dog som tidligere nævnt i stort omfang af opgørelsesmetoden, hvor det for flere kommuner slet ikke er muligt at opgøre udgifterne, idet disse enten ikke har specialskoler eller ikke har opgjort antallet af elever på specialskolerne (evt. af diskretionshensyn). For andre kommuner er der tale om så store forskelle i enhedsudgifter mellem de to opgørelsesmetoder, at de beregnede enhedsudgifter ikke fremstår troværdige. Af disse grunde vælger vi i lighed med Kollin et al. (2015) ikke at analysere yderligere på enhedsudgifter for enkeltkommuner.

### **Særligt om sammenhænge mellem organiseringen af almen- og specialundervisningsområdet og elevresultater (afsnit 3.3.3)**

Analysens grundpopulation består af elever i skoleåret 2018/19 med særlige behov. Der indgår elever i folkeskoler, specialskoler, kommunale ungdomsskoler og ungdomsskoler, dagbehandlingstilbud og behandlingshjem. Efter skoleåret 2011/12 findes der ikke data for omfang af støtte under 9 ugentlige timer i specialundervisningsregisteret. Derfor anvender vi det beregnede specialundervisningsbehov til at afgrænse alle elever med

særlige behov i almen skolen, som modtager under 9 timers støtte.<sup>52</sup> Datagrundlaget består således af følgende elever med særlige behov:

- Elever i specialskoler
- Elever i specialklasser på almen skoler
- Elever i almen undervisningen, som modtager specialundervisning
- Elever i almen undervisningen med det højeste beregnede støttebehov (top 5 pct.).

Fra Danmark Statistiks specialundervisningsregister trækker vi desuden oplysninger om andelen af elever i specialklasse, der undervises i specialskole, som vi anvender som det ene kriterie til at inddele kommunetyperne.

Data vedrørende elevernes og forældrenes baggrund er også del af Danmark Statistiks registerdata. Data fra STIL/BUVM om resultater ved nationale test samt oplysninger om elevernes trivsel og fravær er tilføjet.

Til analysen inddrager vi også data om placeringen af betalingsansvaret, når en elev henvises til segregeret specialundervisning fra Index100's spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale skolechefer i december 2019 (Index100, 2020). Betalingsansvaret kan enten ligge *centralt* i kommunen, fx hvis det er en central pulje i skoleforvaltningen, der betaler, eller det kan ligge *decentralt*, hvis betalingsansvaret ligger på den enkelte skole. Dette data anvender vi således til at inddele kommunerne i henholdsvis centralt og decentralt betalingsansvar.

Der er flere udfordringer forbundet med at anvende udfaldsmål fra 2020 til analysen, bl.a. på grund af covid-19-pandemien:

- Afgangsprøven i 9. klasse i 2020 er aflyst og erstattet af standpunktskarakterer. Det betyder, at vi ikke kan anvende folkeskolens afgangskarakterer som udfaldsmål i 2020.
- Trivsels- og fraværdata kan være påvirket af de meget særlige omstændigheder i foråret 2020. Det kan derfor være vanskeligt at vide, om evt. sammenhænge skyldes kommunernes organisering eller covid-19.
- Forud for covid-19 var der truffet beslutning om, at de nationale test kun skulle gennemføres i begrænset omfang i 2020.

Vi har på den baggrund anvendt data fra 2019 vedrørende de undersøgte udfaldsmål. Det vil sige, at oplysninger om betalingsansvaret indhentes, *efter* at vi måler udfaldsmålene.<sup>53</sup> Hvis elevresultaterne i sig selv påvirker, om kommunerne vælger at ændre organiseringen af betalingsansvaret i kommunen, kan det udfordre analysens resultater. Dog påvirkes valget af organiseringen af betalingsansvaret af mange andre forhold end ele-

---

<sup>52</sup> Se Delrapport 1, kapitel 3 for en gennemgang af det beregnede specialundervisningsbehov.

<sup>53</sup> VIVE har afsøgt mulighederne for alternative data vedrørende organiseringen af almen- og specialundervisningsområdet og støtte. Det er imidlertid vores vurdering, at der ikke findes alternative tilgængelige data af tilstrækkelig høj kvalitet, som kan anvendes.

vernes resultater i kommunen, fx størrelsen på kommunen, om kommunen er en hovedstadskommune eller ej eller politiske inklusionsmålsætninger (Index100, 2020). På den baggrund vurderer vi, at det er forsvarligt at anvende Index100's data til analysen.

## Udfaldsmål og metode

I analysen anvendes 5 udfaldsmål, jf. Bilagsboks 1.1.

### Bilagsboks 1.1 Udfaldsmål

#### 1. Bestået folkeskolens afgangseksamen i 9. klasse

Afgangseksamen gælder som bestået, hvis (i) eleven har gået til alle obligatoriske prøver og (ii) har opnået et samlet gennemsnit på 02 eller derover. Hvis eleven ikke deltager i nogle af prøverne, gælder afgangsprøve som ikke-bestået.

#### 2. De nationale test i læsning og matematik i 6. klasse

Vi har dannet et lignende mål i forhold til de nationale test, som både tager højde for deltagelse og for det faglige niveau. Vi definerer en variabel, der er lig én, hvis eleven har opnået en pointscore i de nationale test i læsning og matematik på 10 eller derover (dvs. har været op i begge prøver og har fået et bedre resultat end 'klart under middel' på den normbaserede skala i begge prøver). Ellers er variabelen lig nul.

#### 3. Skoleskift

I registrene er det fra år 2008 muligt at kortlægge andelen af børn og unge, der oplever skole-institutionsskift.

Vi fokuserer på elevers skoleskift fra 5. til 6. klassetrin, fordi det er det sidste klassetrin, hvor forskellige naturlige skoleskift endnu ikke forekommer i større omfang (fx skoleskift, der skyldes, at elever går på skoler uden fx udskoling, såvel som naturlige skift til efterskole i løbet af udskolingen). Vi ser dermed på en overgang, hvor det måske ville være mindre ønskeligt med et (ekstra) institutionsskift.

#### 4. God trivsel målt via de nationale trivselsmål

Vi anvender fire enkelt-items fra de nationale trivselsmål til at belyse trivslen, jf. Mortensen et al. (2020).<sup>54</sup> Det drejer sig om følgende spørgsmål: Kan du koncentrere dig i timerne, 'meget tit' eller 'tit'; Jeg klarer mig godt fagligt i skolen, 'helt enig' eller 'enig'; Jeg føler, at jeg hører til på min skole, 'helt enig' eller 'enig'; Er du blevet mobbet i dette skoleår, ikke 'meget tit' eller 'tit'. Disse enkelt-items er udvalgt for at belyse to dimensioner af skolegangen, nemlig en faglig side i form af koncentration i timerne, og hvordan eleverne selv synes, de klarer sig i skolen rent fagligt. Derudover belyser vi en social dimension med spørgsmål, der spørger ind til, om eleverne føler, at de hører til på skolen, og hvorvidt de har oplevet mobning. Vi danner så en samlet vurdering ud fra besvarelserne på disse spørgsmål, hvor vi definerer *god trivsel*, hvis tre eller alle fire items er besvaret positivt.

#### 5. Fravær

Analyserne i dette afsnit sætter lys på kronisk fravær defineret ved fravær i flere end 30 dage på et skoleår.<sup>55</sup> Når vi regner med, at et skoleår har 200 dage, svarer det til et fravær på 15 pct. Vi ser på fravær på 6. klassetrin.

Til analysen anvendes Propensity Score Matching (PSM). Med metoden er vi i stand til at matche elever i én organiseringstype med sammenlignelige elever i andre organiseringstyper. Vi anvender en lang række karakteristika fra registrene til at foretage denne

<sup>54</sup> Mortensen et al. (2020) fandt, at indikatorerne på generel trivsel og social trivsel ikke var gode til at opfange variation for gruppen af elever med særlige vanskeligheder og anvendte derfor 4 enkelt-items fra spørgeskemaet til at belyse trivslen.

<sup>55</sup> Her indgår både lovligt, ulovligt og sygefravær.

matching og gøre eleverne sammenlignelige.<sup>56</sup> Målet er, at den eneste forskel mellem eleverne i de forskellige kommuner er den organiseringstype, de tilhører, så vi reelt måler betydningen af organiseringstype og ikke andre forhold. Men det bør understreges, at vi anvender udfaldsmål, som måles før vores afgrænsning af forskellige organiseringstyper, hvorfor vi ikke kan udtale os om kausale sammenhænge. Desuden kan der være en række karakteristika, vi ikke er i stand til at finde i registrene, og som vi derfor ikke kan matche eleverne på.

**Bilagstabel 1.8** Kommuner og elever fordelt på de fire kommunetyper. Antal og procent. Elever i 9. klasse.

	Antal kommuner	Pct.	Antal elever	Pct.
Kommunetype <b>centralt-lav</b>	23	26	968	18
Kommunetype <b>centralt-høj</b>	21	23	1.431	26
Kommunetype <b>decentralt-lav</b>	24	27	1.706	31
Kommunetype <b>decentralt-høj</b>	22	24	1.410	26
I alt	90	100	5.515	100

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

**Bilagstabel 1.9** Sammenhæng mellem kommunetype og faglige resultater målt ved folkeskolens afgangseksamen og de nationale test. Resultater efter matching.

Kommunetype	Udfaldsmål		Matching (PSM)
<b>Kommunetype centralt-lav</b>	Folkeskolens afgangseksamen, 9. klasse	Koefficientestimat	0,0011
		Standardfejl	(0,0195)
	De nationale test, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0029
		Standardfejl	(0,0198)
<b>Kommunetype centralt-høj</b>	Folkeskolens afgangseksamen, 9. klasse	Koefficientestimat	0,0905 ***
		Standardfejl	(0,0138)
	De nationale test, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0012
		Standardfejl	(0,0266)
<b>Kommunetype decentralt-lav</b>	Folkeskolens afgangseksamen, 9. klasse	Koefficientestimat	-0,0588 ***
		Standardfejl	(0,0154)
	De nationale test, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0019
		Standardfejl	(0,0196)
<b>Kommunetype decentralt-høj</b>	Folkeskolens afgangseksamen, 9. klasse	Koefficientestimat	-0,0338
		Standardfejl	(0,0179)
	De nationale test, 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0116
		Standardfejl	(0,0201)

Note: \* 95-procents-signifikansniveau, \*\* 99-procents-signifikansniveau, \*\*\* 99,9-procents-signifikansniveau.

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

<sup>56</sup> Se Delrapport 1, kapitel 5 for en detaljeret gennemgang af metode og anvendte kontrolvariabler.

**Bilagstabel 1.10** Sammenhæng mellem kommunetype og skoleskift, god trivsel og højt fravær. Resultater efter matching.

Kommunetype	Udfaldsmål		Matching (PSM)
<b>Kommunetype centralt-lav</b>	Skoleskift ml. 5. og 6. klasse	Koefficientestimat	0,0052
		Standardfejl	(0,0145)
	God trivsel, 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0174
		Standardfejl	(0,0261)
	Fravær, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0134
		Standardfejl	(0,0200)
<b>Kommunetype centralt-høj</b>	Skoleskift ml. 5. og 6. klasse	Koefficientestimat	0,0103
		Standardfejl	(0,0132)
	God trivsel, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0161
		Standardfejl	(0,0200)
	Fravær, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0281
		Standardfejl	(0,0193)
<b>Kommunetype decentralt-lav</b>	Skoleskift ml. 5. og 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0017
		Standardfejl	(0,0074)
	God trivsel, 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0063
		Standardfejl	(0,0211)
	Fravær, 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0151
		Standardfejl	(0,0188)
<b>Kommunetype decentralt-høj</b>	Skoleskift ml. 5. og 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0134
		Standardfejl	(0,0122)
	God trivsel, 6. klasse	Koefficientestimat	0,0006
		Standardfejl	(0,0178)
	Fravær, 6. klasse	Koefficientestimat	-0,0131
		Standardfejl	(0,0144)

Note: \* 95-procents-signifikansniveau, \*\* 99-procents-signifikansniveau, \*\*\* 99,9-procents-signifikansniveau.

Kilde: Data fra Index100 og elevgrundlag baseret på elever i UDSP-registeret.

**VIVÉ**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD