

30 år med målsætning om et acceptabelt læringsniveau for alle – hvad er gået galt?



Bent B. Andresen
*Ph.d. og emeritus på Danmarks
Institut for Pædagogik og
Uddannelse, Aarhus Universitet*

I folkeskolen i Danmark er der nogle overordnede visioner om inkluderende læringsfællesskaber og et acceptabelt læringsniveau for alle. Blandt andet er disse visioner italesat i *Salamanca Erklæringen* og *Handlingsprogrammet for Specialundervisning*, som Danmark var medunderskriver for 30 år siden. En rund fødselsdag afføder ofte festtaler, men i dette tilfælde rejser den et kritisk spørgsmål om, hvorvidt visionerne i Salamanca-erklæringen er festtaleretorik. Har Salamanca-erklæringen spillet en større rolle i forbindelse med politiske udmeldinger end i forbindelse med den daglige indsats i folkeskolen? Artiklen indeholder resultater af en policy-analyse med henblik på at behandle dette spørgsmål. Resultaterne viser, at beslutningstagerne på folkeskoleområdet, siden Danmark tilsluttede sig Salamanca-erklæringen, har ført en slingrekurs mellem styrket almenundervisning og øget segregeret undervisning. Festtaleretorik, lovgivningsmæssige opstramninger, slækkelse af disse opstramninger og mere festtaleretorik. Efter 30 år er situationen langt fra som beskrevet i visionerne om inkluderende læringsfællesskaber og et acceptabelt læringsniveau for alle. Tværtimod virker det næsten som om, at disse visioner ikke har nogen praktisk betydning.

Salamanca-erklæringen gav anledning til at lancere inklusionsbegrebet på skoleområdet. Det amerikanske ord *inclusion* blev anvendt til at beskrive et grundlæggende princip om, at alle børn så vidt muligt skal have "mulighed for at opnå og opretholde et acceptabelt læringsniveau" (UNESCO, 1994). Siden da er denne målsætning ofte blevet fastslået i politiske taler, på pressemøder og i politiske aftaler på grundskoleområdet i Danmark.

Det grundlæggende princip om inklusion, der er formuleret i Salamanca-erklæringen, repræsenterer et "opgør med et snævert normalitetsbegreb og en dertil hørende mangeltænkning, der dømmer nogle elevgrupper ude – og andre inde" (Tetler, 2015, s. 22). Dette opgør har ført til italesættelse af "én skole for alle" som politisk vision. Ved begrebet *vision* kan i denne sammenhæng forstås "billeder af den fremtid, man gerne vil skabe" (Senge, 1999). I dette tilfælde er det billeder af fremtidige, inkluderende læringsfællesskaber, hvor der er plads til diversitet, og hvor flest mulig elever er en del af fællesskabet.

I Danmark forventer de fleste forældre til elever i skolealderen, at folkeskolens tostrengede system er løsningen på ti års undervisningspligt. Den ene streng er den almene undervisning, og den anden

er segregerede specialtilbud (specialskoler for børn, specialklasser i folkeskoler, kommunale ungdomsskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem). Visioner om inklusion vedrører en omstilling af den almene undervisning, så elever i fare for udelukkelse ikke behøver at blive udskilt: "Elever med særlige behov i undervisningen skal så vidt muligt ikke udskilles til særlige undervisningstilbud, men undervises sammen med deres kammerater i den almene undervisning" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024a).

Der findes forskningsmæssigt belæg for en sådan indsats (Nordahl et al., 2018; Andersen, Beuchert & Nielsen, 2024). Elever, der er blevet tilbageført fra segregeret til almen undervisning, har i nogle tilfælde opnået bemærkelsesværdig faglig fremgang (Nielsen & Rangvid, 2016). I Lillehammer Kommune i Norge er der eksempelvis gode erfaringer med inklusion, og det er lykkedes at nedbringe segregationen til det halve af landsgennemsnittet (KL, 2024).

Inspireret af Salamanca-erklæringen er det som nævnt blevet almindeligt at benytte begrebet *inklusion* til at betegne inddragelse af eleverne i et fagligt og socialt fællesskab i almenundervisningen med henblik på, at de opnår et acceptabelt læringsniveau. Det betyder dog ikke, at det er en realitet. Tværtimod rejser et spørgsmål såsom: Har Salamanca-erklæringen spillet en større rolle i forbindelse med politiske udmeldinger end i forbindelse med den daglige indsats i den danske folkeskole?

Hensigten i det følgende er at behandle dette spørgsmål ved at analysere, hvordan man overordnet set italesætter, forstår og forbedrer udviklingen på inklusionsområdet i folkeskolen.

Analysen er teoriinformeret, hvilket vil blive nærmere beskrevet i næste afsnit. Dette afsnit bliver efterfulgt

af et afsnit om den analysemetode, der omfatter to formere for policy-analyse af den herskende diskurs på inklusionsområdet.

Derpå følger et afsnit med generelle resultater af disse analyser. Det bliver fulgt op af tre underafsnit med analyser af henholdsvis de sidste 30 års udviklingshistorie, væsentlige måltal og kommunal ulighed på inklusionsområde. Artiklen afsluttes med et diskussionsafsnit og en konklusion.

Teoretisk ramme

Italesættelsen af inklusion kan forstås ved inddragelse af prototypeteorien, som beskriver to hovedformer for begrebsdannelse (Rosch, 1983). Den første form baserer sig på en formel definition, hvor fælles kendetegn ved elementer, der tilhører samme begreb, ekspliciteres. Denne tilgang kræver kendskab til, hvordan begrebet anvendes i fagsprog, og hvordan det afgrænses i forhold til andre fagbegreber (Inhelder & Piaget, 1969). For eksempel har en norsk ekspertgruppe defineret et overgribende inklusionsbegreb og afgrænset dette begreb fra integrationsbegrebet efter en gennemgang af international forskningslitteratur, policy-papers og aftaler på området (Nordahl et al., 2018).

Den anden form for begrebsdannelse forudsætter kendskab til typiske eksempler på fænomener, der hører under begrebet (Rosch, 1983). Dette kendskab kan blandt andet udvikles gennem samarbejde og kommunikation, hvor begrebet anvendes som et kategoriseringsredskab. En undersøgelse af anvendelsen af inklusionsbegrebet i folkeskolen (EVA, 2011a) indikerer, at det mest typiske eksempel på inklusion involverer en elev med særlige behov i undervisningen (uden at disse behov nærmere beskrives). Inklusion finder sted, når denne elev deltager i almenundervisningen og oplever både fagligt og socialt udbytte (igen uden nærmere beskrivelse).

Som prototypebegreb på mikroniveau beror inklusion altså på en forestilling om udfordrede elever, der finder sig til rette i en almenklasse. Begrebets præcise betydning afhænger af, hvilke typer elevudfordringer og hvilke former for fagligt og socialt udbytte man forestiller sig. Begrebet betyder derfor forskelligt for forskellige mennesker i forskellige situationer.

Da der ikke findes én entydig og fælles definition på "særlige behov" (Tegtmeyer et al., 2024), har inklusion nærmere bestemt forskellige betydninger i forskellige kontekster. I forskningslitteraturen betyder det for eksempel, at nogle elever "behøver særlig hjælp og støtte for at få udbytte af at være i skolen" (Haug, 2014, s. 13). I Salamanca-erklæringen omtales "børn og unge, som har særlige behov på grund af handicap eller indlæringsvanskeligheder"; et grundlæggende princip er, at de "skal have adgang til almindelige skoler, som skal være i stand til at imødekomme deres behov" (UNESCO, 1994). Desuden taler man om "særlige behov", når elever bliver formelt vurderet, fordi de er mentalt, fysisk eller følelsesmæssigt dårligt stillet eller handicappet (EVA, 2019).

Inklusion kan ligeledes forstås ved inddragelse af teori om skoleudvikling såsom teorien om lærende organisationer (Senge, 1999). Salamanca-erklæringen er udtryk for "udvikling ovenfra", altså top-down-styring. En sådan styringsform er imidlertid ikke tilstrækkelig til at skabe grundlæggende forandringer og realisere visionerne om inklusion. Vejen til den fremtid, man ønsker at skabe, er kun delvist oplyst. Ved top-down-styring forekommer der typisk såkaldte *blinde pletter* (Scharmer, 2010). Visionerne giver nemlig ikke et klart bud på, *hvem* der gør *hvad hvorfor* og *hvornår* for at realisere dem. Ifølge teori om lærende organisationer forudsætter en sådan realisering, at de fagprofessionelle bliver involveret i konkretisering af visionerne og får tid til at realisere dem i fællesskab – idet de samtidig lærer af dette (Senge, 1999).

Selv om undervisningsministrene og andre centrale beslutningstagere tænder lys i Salamanca, er det kort sagt ikke givet, at det samme sker på skolerne. Det er nødvendigt at klarlægge, hvilke fremgangsmåder der er bedst egnede til at realisere visionerne. Som følge af "blinde pletter" er det teoretisk set tvivlsomt, i hvilken grad de politiske visioner om inklusion bliver omsat i praksis, altså om resultaterne overhovedet bliver som ønsket.

I teorien forudsætter det "udvikling indefra", der inddrager de fagprofessionelles praksiserfaringer og forslag til forbedringer af denne praksis. Det er karakteristisk for lande, hvis skolesystemer har udviklet sig allermest, at de fagprofessionelle er engageret i et åbent og tæt samarbejde (Mourshed, Chijioke & Barber, 2010). Tilgangen omfatter såkaldt *distribueret ledelse* (Torring, 2013). Hensigten er blandt andet at opbygge kapacitet i selvstyrende, professionelle læringsfællesskaber, der løbende udvikler deres praksis (Spillane, Halverson & Diamond, 2004). Det indebærer aktionslæring (Tiller, 1998) og teamlæring (Senge et al., 2000). Potentielt forbedrer det elevernes læringsvilkår. For eksempel har en undersøgelse blandt skolechefer og skoleledere vist, at langt de fleste mener, at aktionslæring kvalificerer den daglige undervisning (EVA, 2013).

Vellykket inklusion omfatter både elevernes tilstedeværelse, deltagelse og præstationer, hvilket forudsætter accept af elevernes "særlige behov" (Farrell, 2004). Det forudsætter desuden, at de fagprofessionelle forholder sig til, "hvordan almenmiljøet skal understøtte elevernes forskellige behov" (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016, s. 10). Endvidere forudsætter det, at de kan se rimeligheden i denne støtte, og at de ikke blot forholder sig normativt eller spekulativt til nytænkning på området, men forstående, undersøgende og reagerende (Scharmer, 2009).

Udsigten til at lykkes med at realisere visionerne om inklusion stiger derfor, når politikere og andre beslutningstagere skaber rammer, så processen ikke blot drives ovenfra, men også indefra af de centrale aktører på skoleområdet.

Analysemetode

I artiklen vil jeg præsentere resultaterne af en policy-analyse af centrale udmeldinger om inklusion. Forenklet fremstillet er der tre hovedtyper af policy-analyser (skema 1). I artiklen vil jeg præsentere resultaterne af den førstnævnte hovedtype, idet jeg vil søge at skabe overblik over centrale elementer i den førte politik siden Danmarks tilslutning til Salamanca-erklæringen for godt 30 år siden.

Derudover vil jeg præsentere resultaterne af den tredje hovedtype, kritisk policy-analyse. De væsentligste kritikpunkter omfatter ikke den politiske idéudveksling på inklusionsområdet, men den manglende sammenhæng mellem idéer og handlinger. Den grundlæggende analyseenhed i artiklen udgøres af centrale udmeldinger og talmaterialer om inklusion i folkeskolen i Danmark igennem de seneste tre årtier. Den kritiske analyse heraf har karakter af et nationalt casestudie (Flyvbjerg, 2010), der kan følges op af tilsvarende studier af inklusionsindsatsen i de øvrige nordiske lande. Se eksempelvis nationale casestudier af Haug (2024), Barow & Magnússon (2024) og Harju-Luukkainen (2024).

Hvad angår selve undersøgelsesmetoden, vil jeg anvende en diskursanalytisk tilgang for at afdække

centrale elementer i den dominerende diskurs i Danmark om retten til og mulighederne for at opnå et acceptabelt læringsniveau. En diskurs er dybest set en reguleret frembringelse og udveksling af offentlige udsagn (Foucault, 1970). I fokus er offentlig kommunikation og underliggende reguleringer af, hvad det på et bestemt historisk tidspunkt er muligt at kommunikere, hvis man ønsker at blive taget alvorligt (Kristiansen, 2001). I denne sammenhæng omfatter den dominerende inklusionsdiskurs en række udsagn fra politikere og andre centrale aktører, der kvalificerer sig til at artikulere politik på inklusionsområdet ved at leve op til foranderlige sociale normer, som de ikke nødvendigvis selv ekspliciterer.

En politik udpeger en bestemt retning for handlinger, og for at identificere dem vil jeg fokusere og afgrænse min analyse inspireret af en tilgang, der er udviklet med særligt henblik på policy-analyser (Hansen, 2006). Ifølge denne kan man med fordel afgrænse en policy-analyse i disse fire dimensioner:

- antal teksttyper
- artikulerede entiteter
- antal begivenheder
- tidsligt perspektiv.

Antal teksttyper refererer til arten og omfanget af de analyserede udsagn, der typisk omfatter flere forskellige teksttyper. I denne sammenhæng er der som nævnt fokus på den dominerende politiske diskurs om inklusion. Udsagnene er artikulert af personer med bemyndigelse til at eksekvere politik på området.

Policy-analyse	Eksempel på formål
Opklarende	Skabe overblik over centrale elementer i den førte politik
Støttende	Komme med anbefalinger til det politiske system om reformarbejde
Kritisk	Påpege uklarheder, fejl og mangler i den førte politik

Skema 1. Tre typer policy-analyser (Cort & Brøgger, 2017):

En anden teksttype omfatter den bredere debat og journalistiske dækning i trykte og digitale medietekster. Selv om den også er relevant og interessant, har jeg af pladsmæssige grunde valgt at afgrænse min analyse, så den primært omfatter udsagn inden for det, der før blev betegnet *den dominerende politiske diskurs*. Til gengæld er der blevet plads til ikke blot politisk ønskede handlinger, men også kvantitative data om, hvordan det rent faktisk er gået og går med at gennemføre de ønskede handlinger.

I den dominerende diskurs på inklusionsområdet omfatter de artikulerede entiteter den førmtalte gruppe elever, der trods udfordringer og med passende støtte (for)bliver inkluderet i almenundervisningen. En anden artikuleret entitet omfatter grundskolen som institution og tiltag for at skabe inkluderende læringsmiljøer på skoler med en bred elevsammensætning. En tredje omfatter det danske velfærdssamfund og herunder dets økonomi, idet inklusionsdiskursen ofte omfatter spørgsmål om fordeling af ressourcer mellem almen- og specialområdet. Af pladshensyn har jeg valgt at fokusere og afgrænse diskursanalysen til en enkelt entitet, gruppen af udfordrede, men inkluderede elever.

Antallet af begivenheder er af pladshensyn begrænset til nogle af de – efter min vurdering – mest centrale. En grundig historisk redegørelse vil kræve andre formater såsom bog eller rapportformater.

Tidsligt er analysen afgrænset til tiden fra den endelig indførelse i 1993 af enhedsskolen, hvorefter eleverne ikke længere deles efter evner eller social baggrund (Nielsen, 2009), og frem til i dag. Af pladshensyn er analysen således afgrænset i forhold til en mere omfattende historisk redegørelse.

Generelle resultater

Målsætningen om inklusion om folkeskolen kommer til udtryk i adskillige policy-papers og danske og internationale aftaler (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024b). Det indebærer enighed om det grundlæggende princip om inklusion, som er beskrevet i Salamanca-erklæringen. At omsætte dette princip til praksis har dog vist sig at være en betydelig udfordring. Det mærkes dagligt af aktører, der er tættere på praksis end politikerne. For eksempel har repræsentanter for Danmarks Lærforening, Skolelederforeningen og Kommunernes Landsforening gjort opmærksom på, at "inklusionen af elever med særlige behov er en af de mest presserende udfordringer, folkeskolen står over for" (Petersen, Madsen & Hjortdal, 2023, s. 226-227). De efterlyser en klar retning for folkeskolens udvikling, der kan sikre bedre inklusion af elever med "særlige behov".

Inklusionsudfordringen manifesterer sig også i bekymringer blandt lærere. Mange lærere anser inklusionsopgaven for at være vigtig, men oplever et misforhold mellem opgavens omfang og ressourcerne til at løse den (Böwadt, Pedersen & Vaaben, 2020). Mange udtrykker bekymring for, om de kan give alle elever tilstrækkelig opmærksomhed i undervisningen, og om de kan overkomme den arbejdsbyrde, de oplever, når der er elever med "særlige behov" i klassen (Engsig, Pedersen & Østergaard, 2024). Ifølge lærerne har omkring hver fjerde elev i 3., 5. og 9. klasse særlig behov for støtte (VIBUS, 2024). Det nedsætter lærernes arbejdsglæde. Oplevelsen af, at eleverne ikke får den støtte, de skal have i folkeskolen, er årsag til, at to tredjedele af lærerne har overvejet at forlade faget (Knudsen, 2025).

De mange og komplekse arbejdsopgaver i tilknytning til inklusion i almenundervisningen er kilde til frustration blandt både erfarne og nyuddannede lærere (EVA, 2013; Böwadt, Pedersen & Vaaben, 2020). En nyuddannet lærer beskriver det således: "Der er

nogle børn, der fylder rigtig meget; ergo er der meget forældresamarbejde med samtaler, inklusionsmøder og alle mulige møder" (Andresen, 2022). Nyuddannede lærere bliver ofte overraskede over den tid, inklusionsarbejdet kræver, herunder tid til børn med "særlige behov", udadreagerende børn, klasseledelse og forældresamarbejde (Böwadt & Vaaben, 2021).

Lærernes oplevelse af udfordringer i tilknytning til inklusion understreger behovet for kompetenceudvikling (Oxford Research, 2017). Elever med "særlige behov" i almenundervisningen er et af de områder, hvor flest lærere ønsker efteruddannelse. For nogle år siden var det næsten hver tredje lærer i 0.-6. klasse og næsten hver femte lærer i 7.-10. klasse (OECD, 2019, tabel 1.5.21 og 1.5.22). Denne andel har været stigende over tid. I 2023 oplyste omkring halvdelen af lærerne nemlig, at de har et uopfyldt behov for at udvikle "pædagogiske kompetencer med fokus på at understøtte inklusion" (Cevea, 2023). Lærerne i almenundervisningen oplever især, at de mangler kompetencer i forhold til en række "særlige behov", der manifesterer sig "gennem vrede/udadreagerende adfærd, stort fravær og social eller faglig tilbagetrækning" (Tegtmejer et al., 2024, s. 13).

Inklusion stiller krav til både skolens læringsmiljø og eleverne. Det er ikke nok, at skolen er klar til eleverne; de må også selv kvalificere sig til skolen. Selv om de fleste får en form for fribillet til indskrivning i en børnehaveklasse, må de derefter gøre sig fortjent til at forblive i almenundervisningen. Det betyder, at de må leve op til forventninger om aktiv deltagelse og overholde skolens værdisæt, ordensregler og øvrige normer. Skolerne har imidlertid relativt ofte måttet ty til bortvisning, eksempelvis fordi en elev udsætter lærere for trusler eller vold (DLF, 2024).

Blandt lærere opfattes den hyppigste årsag til udadreagerende adfærd at være "manglende støtte"

(DLF, 2025a). Støtte omfatter både "hjælp og moralsk opbakning" (ordnet.dk), og begge dele kan være en afgørende forudsætning for, at en elev overhovedet kan kvalificere sig til inklusion.

Blandt eleverne mener et flertal i 4.-8. klasse, at andre elever bidrager til et dårligt miljø i deres klasse (Formandskabet for Rådet for Børns Læring, 2021). Blandt andet bekymrer undervisningsforstyrrende uro elever, der forsøger at opfylde kravene til deres faglige præstationer. Da nogle af disse elever oplever et stigende præstationspres i forbindelse med deres forberedelse til folkeskolens afgangseksamen (Nielsen & Rangvid, 2016), bliver de presset både fagligt og socialt.

Nævnes skal også, at undervisningsforstyrrende uro giver anledning til bekymring blandt elevernes forældre. For eksempel mener mange forældre, at elevsammensætningen på deres børns skole skaber et forstyrrende miljø og negativ indflydelse mellem eleverne (Tegtmejer et al., 2024).

Kort om 30 års inklusionshistorie

En politik udpeger, som nævnt, en bestemt retning for handlinger, der i dette tilfælde omfatter tiltag for at nedbringe segregeringen. Ved udførelsen heraf må de centrale aktører på skoleområdet også tage hensyn til, at læringsmiljøer kan fungere i praksis med de tilgængelige ressourcer. Dette kan skabe et dilemma mellem segregeret specialundervisning og realisering af idéen om, at flest mulige elever bør indgå i fællesskabet i almenundervisningen. Dette dilemma førte til, at Undervisningsministeriet iværksatte programmet Kvalitet i Specialundervisningen (KVIS) i perioden 2000-2006 under ledelse af O. Hansen (2007). Formålet var at forbedre det tostrengede system i folkeskolen, således at kvaliteten af specialtilbuddene og rummeligheden i almenskolen blev øget.

Som en del af programmet blev der etableret en tænketank, som jeg var medlem af, og som skulle fungere som inspirationsgruppe for indsatsen. På skoler over hele landet var der stor interesse for inspirationen til at "løse opgaver i forbindelse med de særlige behov, som opstår, når eleverne ikke møder passende udfordringer" i almenundervisningen (Hansen, 2007, s. 27).

I årene efter KVIS-programmet steg andelen af elever, der blev henvist til segregeret specialundervisning. For eksempel modtog næsten 10 % af eleverne i 1.-6. klasse og over 10 % af eleverne i 7.-10. klasse specialundervisning i 2010 (Danmarks Statistik, 2010).

For at understøtte målsætningen om at flest mulige elever skal indgå i fællesskabet i almenundervisningen, blev der i 2012 gennemført en lovændring, der afgrænsede specialundervisning. Denne lovændring blev efterfølgende udmøntet i en aftale mellem den daværende regering og kommunerne om, at 96 % af eleverne i folkeskolen skal frekventere den almene folkeskole (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016). Ved at gennemføre denne lovændring og aftale lagde regeringen og kommunerne retningen for at udvikle en mere inkluderende folkeskole. Men sådanne tiltag *ovenfra* er som før nævnt ikke egnet til at skabe grundlæggende forbedringer, fordi der typisk opstår tvivl om, *hvem* der gør *hvad* praksisfeltet.

Blandt de politiske beslutningstager forventede man, at ledere og lærere anvender en række greb for at gøre dette muligt. To centrale greb er undervisningsdifferentiering og tolærerordninger. Andre greb omfatter:

- holddannelse, forudsat at det sker i tidsbegrænsede perioder, og at skolens lokaler er egnet hertil

- supplerende undervisning, herunder i dansk som andetsprog, og anden faglig støtte
- anvendelse af tilpassede læremidler og digitale redskaber.

Herefter er specialundervisning forbeholdt de elever, hvis undervisning i almentilbud ikke kan gennemføres med de omtalte tiltag i mindst ni timer (12 lektioner) ugentligt. Hvis det antages, at en elev har behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, skal eleven indstilles til en pædagogisk-psykologisk vurdering. Elever, der har brug for støtte i mindre end ni timer ugentligt, skal således have støtte inden for rammerne af almenundervisningen. Dette bevirkede, at næsten et halvt hundrede tusinde elever blev overflyttet fra specialtilbud til almentilbud. På baggrund heraf blev inklusion opfattet som "et synonym for at føre elever tilbage fra specialtilbud til almentilbud" (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016, s. 10).

Undervisningsdifferentiering er som nævnt et af de tiltag, der kan fremme inklusion. Begrebet, der for alvor blev en del af det fælles fagsprog efter den før omtalte folkeskolelov af 1993, betegner ikke en bestemt metode, men et overordnet princip om at gøre forskel på eleverne, fordi der *er* forskel (Hansen, Horn & Røbenhagen, 1992). Det indebærer, at undervisningen "i videst muligt omfang tilpasses elevforskellene i en klasse eller gruppe" (Skov, 2016).

Undervisningsdifferentiering må omsættes i nogle systematiske fremgangsmåder (Kristensen, 1991). Det har udfordret mange lærere involveret i almenundervisning, da der er "betingelser, der trækker en modsat vej" (Hedegaard-Sørensen, 2021). For eksempel viser en undersøgelse, at flertallet af lærere oplevede, at de nye krav om differentieret undervisning er for store syv år efter lovændringen (Kreiner & Mehlbye, 2000). 10 år efter var der ikke konsensus om undervisningsdifferen-

tierings praktiske betydning (EVA, 2004). Efter næsten 20 år var der ligeledes tvivl om betydningen og realiseringen af princippet (EVA, 2011b). Desuden oplevede 81 % af nyuddannede lærere, at det var en udfordring at differentiere i undervisningen. I 2020'erne oplever nyuddannede lærere stadig, at det er en udfordring at realisere princippet (Andresen, 2022).

Blandt andet omfatter det valg af undervisningsformer, der "svarer til den enkelte elevs behov" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2022). De fleste lærere giver deres elever opgaver "af forskellig sværhedsgrad tilpasset elevernes faglige niveau" (STIL, 2024a). Omkring halvdelen beretter, at de giver eleverne "mulighed for at løse opgaverne på individuelle måder" hver gang, de underviser (STIL, 2024b). Det kan reducere risikoen for, at eleverne udvikler en følelse af magtesløshed i forhold til opgaverne – forudsat at der ikke tegner sig et mønster, hvor nogle elever konsekvent laver noget praktisk, mens andre formulerer sig på skrift, da det ikke er undervisningsdifferentiering (Kristensen, 1991).

Større forskelle i bredde, dybde og omfang i elevernes arbejdsopgaver kan gøre det vanskeligere for lærerne at nå at forklare, hvordan de forskellige opgaver kan gribes an. Blandt eleverne er der en tredjedel, der mener, at lærerne ikke forklarer opgaverne godt nok til, at eleverne forstår dem (STIL, 2024a). Det er et argument for at være flere om at støtte eleverne. Mere konkret er det et argument for at fremme ordninger med ekstra fagprofessionelle i klassen i folkeskolens almenområde. Ordninger med en medlærer, en undervisningsassistent eller en vejleder øger inklusionen af elever med særlige undervisningsbehov i almenundervisningen (Andersen, Beuchert & Nielsen, 2024).

Efter lærernes vurdering vil flere timer med to lærere have en større positiv effekt på inklusion end andre former for tiltag (DLF, 2025b). Ved indførelsen af sådanne ordninger kan der både afsættes mere tid til at relatere til eleverne, være opmærksom på deres udfordringer og støtte dem mere indgående end hidtil. Derved kan grænsen for inklusion rykkes, så flere elever kan blive en del af fællesskabet i almentilbud. En sådan positiv udvikling kan forstærkes af, at lærere i segregerede tilbud dermed frigøres, hvilket kan skabe flere timer med to lærere. Jo mere man arbejder med denne tilgang, desto større kan inklusionsgraden blive.

Kort om måltal for inklusion

Inklusionsgraden – procentdelen af elever i almenundervisningen – har været og er genstand for en del politisk opmærksomhed. Som tidligere omtalt indgik staten en aftale om kommunernes økonomi for 2013 med konkrete målsætninger for at øge andelen af elever, der bliver inkluderet i den almene undervisning. Andelen af elever i den almindelige undervisning skulle være 96 % af det samlede elevtal i folkeskolen i 2015 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024b). Det holdt imidlertid kun kort tid, og målsætningen blev formelt afskaffet i 2016. I det følgende vil jeg kort redegøre for nogle af de væsentligste måltal på inklusionsområdet side. Dette med særlig henblik på de sidste fem års udvikling i inklusionsgraden og kommunale forskelle på elevernes faglige niveau

Måltallene taler deres tydelige sprog. Som helhed er en stadig større andel af elever ikke med i fællesskabet i den almene undervisning, fordi de frekventer et segregeret specialtilbud (tabel 1).

	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Inklusionsgrad	94,2%	93,9%	93,6%	93,2%	93,1%

Tabel 1. Udvikling i inklusionsgrad fra 2019 til 2024 (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024c)

Inklusionsgraden er her beregnet som et gennemsnit for det samlede skoleforløb. Der sker en stigende segregering – og dermed en form for sortering – af elever gennem dette forløb (tabel 2).

Klassetrin	Inklusionsgrad
1. klasse	95,5 %
2. klasse	94,9 %
3. klasse	94,3 %
4. klasse	93,9 %
5. klasse	93,1 %
6. klasse	92,4 %
7. klasse	91,7 %
8. klasse	91,2 %
9. klasse	90,4 %

Tabel 2. Inklusionsgrad fordelt på klassetrin i grundskolen (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024c)

Den nuancerede statistik dokumenter en horribel diskrepans mellem, hvad der italesættes i politiske hensigtserklæringer, og hvad der sker i praksis. Trods det grundlæggende princip om inklusion frekventerer næsten hver tiende elev ikke et almentilbud i 9. klasse i 2023/24.

Fra skoleåret 2025/2026 kan elever i 8. og 9. klasse vælge at komme i juniormesterlære (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025a). Det er hverken segregering til specialundervisning eller inklusion i almenundervisningen, og det vil heller ikke medvirke til at forbedre måltal på området.

For at alle kan opnå et acceptabelt læringsniveau er den politiske vision også at styrke elevernes standpunkter i store fag som dansk og matematik, men den er ikke blevet realiseret. For eksempel viser resultaterne af en undersøgelse af 15-årige elevers faglige færdigheder, at eleverne generelt klarer sig dårligere i disse fag end tidligere (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023).

Blandt elever, der ikke går i specialklasse, er der et tilsvarende fald i årene 2018-2024 i karaktergennemsnittet for de obligatoriske prøver i 9. klasse (tabel 3).

I Salamanca-erklæringen lægges der vægt på at fremme ligestilling mellem kønnene inden for uddannelse. Men på nuværende tidspunkt konstateres der en generel kønsulighed til pigernes fordel. Der er dog både individuelle og faglige undtagelser: "Når drenge scorer dårligere end piger på de fleste områder, (...) betyder det ikke, at alle drengene gør det dårligt, og det betyder heller ikke, at alle danske piger har det

	2018/19	2022/23	2023/24
Dansk læsning	6,1	5,6	5,5
Dansk retskrivning	6,8	6,2	6,1
Matematik uden hjælpemidler	7,0	6,6	6,4
Matematik med hjælpemidler	7,1	6,5	6,4

Tabel 3. Karaktergennemsnit i bundne prøver i 9. klasse, hvor karakteren "7" repræsenterer "den gode præstation" (STIL, 2024c)

godt og lærer det, de skal" (Nordahl et al., 2010). En faglig undtagelse angår matematik: Piger har generelt sværere end drenge ved at komme i gang med faget, og i 4. klasse har drengene et betydeligt, gennemsnitligt forspring i forhold til pigerne (Kjeldsen et al., 2024).

Det generelle billede er som nævnt en kønsulighed, der ikke begunstiger drengene i folkeskolen. Der er "behov for at gøre noget ved, at drengene generelt klarer sig dårligere end pigerne" (Petersen, Madsen & Hjortdal, 2023, s. 226). Fra 2. klasse og gennem resten af skoletiden præsterer drenge eksempelvis dårligere end piger i læsning, og ved folkeskolens afgangseksamen opnår drenge et lavere karaktergennemsnit end piger (Holm et al., 2024). Desuden har en større andel af drenge end piger ikke et acceptabelt læringsniveau i 9. klasse.

Endvidere deltager en større andel af drenge end piger ikke i almenundervisningen. Skolelederforeningen (2022) har peget på, at den fælles danske folkeskole kommer under pres, hvis drenge og piger i stigende grad bliver kategoriseret med "særlige behov". Det vil blive analyseret i næste afsnit.

Kort om kommunal ulighed

I årene før Danmark tilsluttede sig Salamanca-erklæringen, var der fra politisk hold igangsat en debat om den fælles folkeskole som formidler af almen viden. Undervisningsministeriet havde publiceret et debatoplæg med titlen *Grundlæggende kundskaber* (Direktoratet for Folkeskolen, 1986). Heri blev almen viden defineret som viden, der både er *almen* (omfattende "flest mulige deltagere i samfundslivet") og *alsidig* ("omfattende flest mulige aspekter af tilværelsen"). Ifølge oplægget skulle denne viden ekspliciteres i Centrale Kundskabs- og Færdighedsområder (CKF'er). Dette blev realiseret i forbindelse med den

tidligere nævnte ændring af folkeskoleloven i 1993. Herom udtalte daværende undervisningsminister Ole Vig Jensen:

"Lovens vedtagelse gav anledning til, at et omfattende læseplanarbejde blev sat i gang. Læseplanudvalget fik til opgave at forny indholdet i skolens fag, og det første synlige resultat af arbejdet var en bog indeholdende formål og CKF'er. Disse CKF'er for hvert enkelt fag er nu bindende forskrift for hver enkelt lærer" (Folketinget, 1994). Dette tiltag blev begrundet med en fælles dansk folkeskole: "Hvis vi med vore meget vide rammer for lokalt selvstyre stadig skal have en fælles dansk folkeskole, hvor vi ved, hvad undervisningen indeholder, er det nødvendigt, at jeg som minister udsteder regler om dette indhold".

Efter 30 års arbejde med at realisere denne målsætning om en fælles folkeskole er realiteten, at der er betydelige forskelle i inklusionsgraden. For eksempel var inklusionsgraden i 2023/24 i en kommune nord for København såsom Gentofte knap 96 %, mens den i en landkommune som Odsherred var næsten 10 procent lavere (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024d).

Idéen om en fælles dansk folkeskole er også under pres som følge af store kommunale forskelle på elevernes præstationer ved folkeskolens afgangseksamen. I en kommune nord for København såsom Gentofte fik eleverne eksempelvis 8,2 i gennemsnit i de obligatoriske prøver i 2023/24. Hver tyvende elev fik ikke mindst 2,0 i dansk og matematik. I en landkommune som Odsherred var gennemsnittet i de obligatoriske prøver 6,5. Hver femte elev opnåede ikke mindst 2,0 i dansk og matematik i 2023/24. Den største andel af elever, der ikke bestod afgangsprøven i et eller begge fag, er i Lolland Kommune, hvor andelen er 28,5 % (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024e).

På nuværende tidspunkt er det klart, at visionen i Salamanca-erklæringen om et acceptabelt læringsniveau for alle ikke er ved at blive realiseret. Efter 30 år med politisk vaklen i forhold til at sætte en entydig retning fremstår denne vision mere som en illusion. Dertil er de kommunale forskelle blevet for store. Der savnes handling, så færre elever går glip af deltagelses-, uddannelses- og livsmuligheder. Som et gammelt ord-sprog lyder: "Uanset hvor langt man er kommet ud ad den forkerte vej, er det aldrig for sent at vende om."

Det skete faktisk i 2023, hvor der var politisk flertal for et opgør med den hidtidige tilgang til at skabe en fælles dansk folkeskole og omstilling til styring gennem fagplaner. I fagplanerne, der bliver klar i 2027, skal undervisningens indhold blandt andet beskrives ved brug af begrebet kundskaber, og det fælles faglige indhold skal betegnes kernestof. På nogle punkter er det således en udvikling 'tilbage til start', der dog ikke grundlæggende ændrer folkeskolens sorteringsfunktion. Det er temaet i næste afsnit.

Kort om folkeskolens sorteringsfunktion

Folkeskolen har blandt andet til formål at udvikle alle elevers "baggrund for at tage stilling og handle" og forberede dem "til videre uddannelse" samt give dem "lyst til at lære mere" (Børne- og Undervisningsministeriet, 2024f). Der er behov for at reducere omfanget af elever, der bliver bremsede i dette, fordi de ikke består folkeskolens afgangseksamen (Petersen, Madsen & Hjortdal, 2023). I 2023/24 havde omkring hver ottende elev eksempelvis ikke et læringsniveau i de to store fag, dansk og matematik, så de kunne få mindst 2,0 ved afgangsprøven i 9. klasse. Efterfølgende fungerer disse og andre prøveresultater som sorteringsredskab.

Kun elever, der opnår en gennemsnitskarakter på mindst 2,0, har ret til opstart på en ungdomsuddannelse. Af hensyn til elever, der ikke har haft tilstræk-

keligt personligt, socialt eller fagligt udbytte af deres tid i grundskolen til, at de bagefter kan blive optaget på en ungdomsuddannelse, har kommunerne siden 2019 været forpligtet til at etablere og drive forberedende grunduddannelse (fgu). Som noget nyt har elever, der ikke består folkeskolens afgangseksamen, fra 2025 et retskrav på opstart på fgu efter folkeskolen (Børne- og Undervisningsministeriet, 2025b).

Dette tiltag kan sammenholdes med elevernes behov for støtte, mens de frekventerer folkeskolen. I Danmark og de øvrige nordiske lande har elever generelt ikke et retskrav på tildeling af støtte i skolesystemet, da denne støtte beror på en faglig vurdering af deres særlige undervisningsmæssige behov. Det kan betyde, at eleverne skal vente længe på at få passende støtte – eller slet ikke får det – og derfor ikke opnår et acceptabelt læringsniveau. Nævnes skal også, at Skolelederforeningen (2022) har påpeget, at folkeskolen alt for længe har "symptombehandlet børn og unge, når skaden er sket".

I almenundervisningen er der en stigende andel af elever, hvor deres lærere vurderer, at de har "et særligt behov for støtte". For eksempel omfatter denne andel i 2024 hver femte elev i 9. klasse (Tegtmeyer et al., 2024). Derfor er det ikke overraskende, at en del lærere som før nævnt er bekymret for, om de formår at give alle elever tilstrækkelig opmærksomhed og støtte.

Elever med specifikke læse- og stavevanskeligheder, der er karakteristisk for ordblindhed, har dog krav på at blive identificeret gennem en internationalt anerkendt test og modtage forskellige former for støtte i skolen. Det har bevirket, at indsatsen for at imødekomme deres behov for hjælp til læsning og skrivning er blevet forbedret med tiden (Tegtmeyer et al., 2024).

Lanceringen i de sidste tre årtier af digitale hjælpemidler har medført, at eleverne kan få støtte til både afkodning

og indkodning af tekster (tekstoplæsning, omsætning af tale til tekst, ordprædiktion mv.). Det er hensigtsmæssigt at introducere eleverne til de omtalte hjælpemidler senest på mellemtrinnet (Andresen, 2009). Daglig brug af disse hjælpemidler indebærer selvfølgelig ikke, at alle elever bliver selvhjulpne, når de læser og skriver, men det kan både styrke forudsætningerne for inklusion og for at forberede dem til videre uddannelse.

Diskussion

Den herskende diskurs om inklusion er påvirket af samfundsmæssigt betingede og historisk foranderlige normer. Et eksempel vedrører den kulturelle frisætning, der indebærer, at unge ikke i så høj grad som tidligere får det samme arbejde som deres forældre, men er mere frit stillet i forhold til at vælge uddannelse (Ziehe & Stubenrauch, 1983). Denne frisætning har medvirket til udvikling af en præstationskultur med klare forventninger om, at man uddanner sig. I denne kultur forventes man selv at vælge en uddannelse og foretage sin livsplanlægning (Giddens, 1996). Det eneste, man ikke kan, er at undlade at vælge. Man risikerer at blive ignoreret eller opfattet som useriøs, hvis man påstår, at det er unødvendigt at få en uddannelse.

Tilsvarende bliver læring anskuet som en vigtig proces i et livslangt perspektiv. Vedvarende læring har i årtier stået højt på den uddannelsespolitiske dagsorden i de nordiske lande og i betydelige europæiske og globale institutioner såsom EU, OECD og UNESCO (Kristensen, 2001). Som følge heraf er der en samfundsmæssig forventning om, at man løbende ajourfører sine kompetencer. Det fremstår i dag som den rette, altså politisk korrekte holdning, og man risikerer igen at blive opfattet som useriøs, hvis man påstår, at det er unødvendigt at lære fra vugge til grav.

De to omtalte tendenser kan relateres til udbredelsen af inklusionsdagsordenen i Norden: "Det 'normale' forandrer sig i takt med, at samfundet forandres. I

dag er uddannelse for alle og livslang læring det normale. Fuld deltagelse i inkluderende perspektiv betyder, at man er i ligeværdige fællesskaber med andre, og at man åbner op på alle niveauer i samfundslivet, hvor mennesker med særlige behov er udelukket fra at deltage" (Ringsmose & Buch-Hansen, 2007, s. 5).

I denne artikel har jeg præsenteret resultaterne af en analyse af centrale dele af den politiske diskurs om denne "nye normal", der omfatter inklusionstanken, sådan som den bliver udtrykt i Salamanca-erklæringen. Det er omdebatteret, om "inklusion er et politisk projekt" (Hedegaard-Sørensen, 2021), men undertitlen *Handlingsprogram* signalerer, at det er et oplæg til handling. I artiklen har jeg imidlertid dokumenteret, at programmet har haft begrænset indflydelse på praksis. Der mangler sammenhænge mellem den relativt højstemte politik og den faktiske indsats på inklusionsområdet.

Inklusion som politisk idé repræsenterer som nævnt et opgør med et snævert normalitetsbegreb og den tilhørende mangeltænkning, der fokuserer på individuelle elevegenskaber frem for kontekstuelle forhold. Alligevel forbliver praksis i høj grad præget af denne mangeltænkning. Dette medfører, at man som udgangspunkt vælger individfokuserede løsninger, mens læringsmiljøet, herunder klassens støttemuligheder, kun i begrænset omfang eller slet ikke inddrages (Tegtmejer & Wulff, 2024).

I henhold til prototypeteorien italesættes inklusionsindsatsen typisk med fokus på elever med særlige undervisningsmæssige behov, der deltager i en stort set uforandret almenundervisning. Svigtende inklusion forstås derfor som en konsekvens af disse "særlige behov" snarere end som et resultat af en manglende sammenhæng mellem behovene og organiseringen samt støttemulighederne i almenundervisningen (Ringsmose & Buch-Hansen, 2007; Tegtmejer et al., 2024).

For at princippet om inklusion skal få større praktisk gennemslagskraft, er det nødvendigt at ændre opfattelsen af udfordringer i skolemiljøet. I stedet for at betragte disse udfordringer som iboende hos den enkelte elev, bør de ses som et resultat af samspillet mellem eleven og skolemiljøet, især i konkrete læringssituationer (Hansen, 2007; Tetler, 2015). Dette kræver, at kommunerne skifter til en mere undervisningsbehovs- og kontekstorienteret tilgang til støtte i skolemiljøet (Trivselskommissionen, 2025). Indtil dette sker, vil visionerne i Salamanca-erklæringen forblive urealiserede.

For at princippet om inklusion skal få større praktisk gennemslagskraft, er det også nødvendigt i højere grad end i de sidste 30 år at prioritere udvikling *inde fra* fremfor *ovenfra*. I henhold til teorien om lærende organisationer og forekomsten af "blinde pletter" ved top-down-styring står det klart, at det politiske projekt med at styrke inklusion ikke vil kunne lykkes. Det forudsætter, at man i højere grad end hidtil prioriterer udviklingen indefra, hvor skolen og lærerne medvirker til at sætte retningen og bliver bakket ordentligt op med ressourcer og efteruddannelse (Hedegaard-Sørensen, 2021).

Konklusion

Konklusionen er, at det grundlæggende princip i Salamanca-erklæringen om, at alle elever skal have mulighed for læring på et acceptabelt niveau, endnu

ikke er blevet realiseret blandt en relativt stor andel af eleverne i folkeskolen.

De 98 kommuner i Danmark har forskellige forudsætninger for at realisere folkeskolens formål og visioner om inklusion. Som følge heraf varierer resultaterne af denne indsats så meget, at man kan stille spørgsmål om, hvorvidt en fælles dansk folkeskole er udtryk for ønsketænkning. I en del kommuner er der en betydelig andel af elever, der ikke bliver inkluderet og ikke består afgangsprøven i 9. klasse, så de bagefter bliver udelukket fra optagelse på en ungdomsuddannelse. Det strider mod visionerne om, at elevernes så vidt muligt skal have mulighed for at opnå et acceptabelt læringsniveau, der ikke i høj grad er afhængig af, i hvilken kommune de bliver indskrevet i folkeskolen.

Omvendt er der taget initiativ til at igangsætte og styrke den forberedende grunduddannelse (fgu), således at den betydelige andel af elever, der ikke opnår et acceptabelt læringsniveau i folkeskolen, kan få en ekstra chance. Som noget nyt har Folketinget besluttet at indføre et retskrav til optag på fgu for elever, der har haft en udfordret grundskoletid og derfor ikke har bestået folkeskolens afgangsprøve. Det er helt på linje med det grundlæggende princip i Salamanca-erklæringen om, at alle skal have mulighed for at opnå et acceptabelt, alderssvarende læringsniveau, men ikke med princippet om, at det bør ske gennem inklusion i grundskolens læringsfællesskaber.

Litteratur

- Andersen, S. C., Beuchert, L. & Nielsen, H. S. (2024). Effects of teachers' aides on students with special needs. *The Scandinavian Journal of Economics*, 1-25.
- Andresen, B. B. (2009). *Den lyttende læser – eksempler på it som støtte til læseusikre elever på folkeskolens mellemtrin*. Undervisningsministeriet. static.uvm.dk/Publikationer/2009/lyttendelaeser/den_lyttende_laeser.pdf
- Andresen, B. B. (2022). Hvordan arbejder man med inklusionsudfordringen? I: Dahl, K. B. D., Laursen, P. F. & Andresen, B. B. (red.), *Overlevelsesguide for nye lærere* (s. 149-173). Dafolo.
- Barow, T. & Magnússon, G. (2024). Var står vi och vart är vi på väg? Inkluderande utbildning i Sverige. 30 år efter Salamancadeklarationen. *Paideia*, 28, 38-47.

- Børne- og Undervisningsministeriet (2022). *BUU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 97*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.ft.dk/samling/20211/alm-del/buu/spm/97/svar/1855542/2528915.pdf
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023). *Ny PISA-undersøgelse: Elever over hele verden er gået tilbage i læsning og matematik – også i Danmark*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2023/dec/231205-ny-pisa-undersogelse-elever-over-hele-verden-er-gaaet-tilbage-i-laesning-og-matematik
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024a). *Regler om inklusion*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/regler-om-inklusion
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024b). *Bag om inklusion*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/bag-om-inklusion
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024c). *Tabelnotat: Elever i grundskolen 2023/2024*. Børne- og Undervisningsministeriet. uddannelsesstatistik.dk/Documents/Grundskole/Notater/Elevnotat.pdf
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024d). *Nye tal: Færre elever med særlige behov inkluderes i folkeskolen*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/sep/240917-nye-tal-faerre-elever-med-saerlige-behov-inkluderes-i-folkeskolen
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024e). *Karakterer*. Børne- og Undervisningsministeriet. uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/13.aspx
- Børne- og Undervisningsministeriet (2024f). *Folkeskolens formål*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal
- Børne- og Undervisningsministeriet (2025a). *Juniormesterlære*. Børne- og Undervisningsministeriet. <http://www.uvm.dk/folkeskolen/fag-timetale-og-overgange/udskoling/juniormesterlaere>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2025b). *Aftale om en ny erhvervs- og professionsrettet gymnasieuddannelse*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/aktuelt/pdf25/feb/250218---aftale-om-en-ny-erhvervs-og-professionsrettet-gymnasieuddannelse--epx-reform-.pdf
- Böwadt, P.R., Pedersen, R. & Vaaben, N. (2020). *Lærere mellem engagement og afmagt*. Forlaget UP – Unge Pædagoger.
- Böwadt, P. R. & Vaaben, N. K. (2021). *Ny i professionen: de første år som lærer*. Københavns Professionshøjskole. www.ucviden.dk/publications/ny-i-professionen-de-f%C3%B8rste-%C3%A5r-som-l%C3%A6rer
- Cevea (2023). *4 ud af 5 undervisere i folkeskolen oplever behov for kompetenceudvikling – men økonomi og skemalægning forhindrer, at de kommer afsted*. Cevea. https://cevea.dk/wp-content/uploads/2023/08/4-ud-af-5-undervisere-har-uopfyldt-behov_310823.pdf
- Cort, P. & Brøgger, K. (2017). Policy-analyser. I: Ljungdahl, A. K., Lysgaard, J. A. & Tafdrup, O. A. (red.), *Uddannelsesvidenskab. En kritisk introduktion* (s. 175-198). Samfundslitteratur.
- Danmarks Statistik (2010). *Specialundervisning i grundskolen 2009/2010*. Nr. 311. Danmarks Statistik. www.dst.dk/nytudg/16009
- DLF (2024). *Medlemmernes udsathed for vold og trusler i folkeskolen*. Danmarks Lærerforening. www.dlf.org/media/41hlryva/2024-04-medlemmernes-udsathed-for-vold-og-trusler-i-folkeskolen.pdf
- DLF (2025a). *58 procent af lærerne oplever en stigning af voldelige episoder mellem eleverne*. Danmarks Lærerforening. www.dlf.org/media/mtrjacut/2025-02-58-procent-af-laererne-oplever-en-stigning-af-voldelige-episoder-mellem-eleverne.pdf
- DLF (2025b). *3 ud af 4 lærere mener, at tolærerordning i undervisningen vil give bedre inklusion*. Danmarks Lærerforening.
- Engsig, T., Pedersen, O. & Østergaard, J. S. (2024). Inklusionens fundament: en longitudinal undersøgelse af betydningen af lærere og pædagogers inklusionsholdninger og mestringsoplevelser. *Nordic Studies in Education* 44(3), 210-227. noredstudies.org/index.php/nse/article/view/6451/10467
- EVA (2004). *Undervisningsdifferentiering i folkeskolen*. Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2011a). *Indsatser for inklusion i folkeskolen*. Danmarks Evalueringsinstitut. eva.dk/Media/638366743575916982/Indsatser%20for%20inklusion%20i%20folkeskolen.pdf
- EVA (2011b). *Undervisningsdifferentiering som bærende pædagogisk princip. En evaluering af sammenhænge mellem evalueringsfaglighed og differentieret undervisning*. Danmarks Evalueringsinstitut.
- EVA (2013). *Udfordringer og behov for viden En kortlægning af centrale aktørers perspektiver på udfordringer i folkeskolen*. Danmarks Evalueringsinstitut. www.eva.dk/sites/eva/files/2017-07/Udfordringer%20og%20behov%20for%20viden%20-%20final.pdf
- EVA (2019). *TALIS 2018 – 1. rapport. Lærernes undervisning, kompetenceudvikling og start i professionen*. Danmarks Evalueringsinstitut.

- Farrell, P. (2004). School Psychologists: Making Inclusion a Reality for All. *School Psychology International*, 25(1).
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.), *Kvalitative metoder* (s. 463-487). Hans Reitzels Forlag.
- Folketinget (1994). *Forespørgsel nr. F 10 til undervisningsministeren, tirsdag den 29. november 1994 (L 18)*. www.folketingstidende.dk/samling/19941/lovforslag/L37/19941_L37_BEH3_M23_referat.pdf
- Formandskabet for Rådet for Børns Læring (2021). *Elevernes oplevelser af og holdninger til inklusion i folkeskolen. Rapport*. Epinion. www.børns-læring.dk/-/media/filer/rbl/2021/apr/210414-rdet-for-brns-lring-rapport-elevernes-oplevelser-af-og-holdninger-til-inklusion-i-folkeskolen.pdf
- Foucault, M. (1970). *The order of things. An archaeology of the human sciences*. Tavistock Publications.
- Giddens, A. (1996). *Modernitet og selvidentitet. Selvet og samfundet under sen-moderniteten*. Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, L. (2006). *Discourse analysis, identity, and foreign policy. Del 1: The theory and methodology of discourse analysis*. Routledge.
- Hansen, O. (2007). Hvad fik vi i kølvandet af KVIS-programmet? *Specialpædagogik: tidsskrift for specialpædagogik og inklusion*, 5, 20-27.
- Hansen, V. R., Horn, I. & Robenhagen, O. (1992). *Undervisningsdifferentiering – idé og grundlag. Bind 1*. Danmarks Pædagogiske Institut.
- Harju-Luukkainen, H. (2024). Inkludering i finsk utbildning: utmaningar, möjligheter och framtida riktlinjer för specialpedagogik. *Paideia*, 28, 48-60.
- Haug, P. (2014). *Inklusion*. Dafolo.
- Haug, P. (2024). 30 år med inkluderende opplæring i norsk skole. *Paideia*, 28, 15-25.
- Hedegaard-Sørensen, L. (2021). *Inklusion og eksklusion i undervisningen. Pædagogisk Indblik 14*. Aarhus Universitet, DPU.
- Holm, C. et al. (2024). *Rapport fra ekspertgruppen om køn*. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk
- Inhelder, B. & Piaget, J. (1969). *The early Growth of Logic in the Child*. Routledge.
- Kjeldsen, C. C. et al. (2024). *Matematik og natur/teknologi i 4. klasse. Resultater af TIMSS-undersøgelsen 2023*. Aarhus Universitetsforlag. <https://icilssky.au.dk/index.php/s/FTbJ9zkJMHTGZry>
- KL (2024). *En almen skole for alle børn. Inspiration fra to kommuner i Norge – Lillehammer- og Eidskog Kommuner*. Kommunernes Landsforening. www.kl.dk/media/qhkhbojk/inspiration-fra-kommuner-i-norge-lillehammer-og-eidskog.pdf
- Knudsen, J. (2025). *Så inklusionstrætte er lærerne: Brug for handling nu*. www.folkeskolen.dk/inklusion-kommunal-okonomi-lejre-kommune/sa-inklusionstraette-er-laererne-brug-for-handling-nu/4798806
- Kreiner, S. & Mehlbye, J. (2000). *Arbejds miljøet i folkeskolen*. AKF-Forlaget.
- Kristensen, H. J. (1991). At undervisningsdifferentiere er at gøre forskel. *Pædagogisk Orientering* 1-2. S. 2-9.
- Kristensen, J. E. (2001). Viljen til kompetenceudvikling. Kommentar. *Asterisk* 1. www.dpu.dk/fileadmin/www.dpu.dk/magasinetasterisk/nr1oktober2001/030908093606-amp-type-doc.pdf
- Kristiansen, S. (2001). Michel Foucault. Den nye arkivar og kategoriernes kontingens. I: Jacobsen, M. H., Carleheden, M. & Kristiansen, S. (red.), *Tradition og fornyelse. En problemorienteret teorihistorie for sociologien*. Aalborg Universitetsforlag.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. (2016). *Af rapportering af inklusionseftersynet. Et overblik over den samlede af rapportering*. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey. www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/social%20sector/pdfs/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better_download-version_final.ashx
- Nielsen, C. P. & Rangvid, B. S. (red.) (2016). *Inklusion i folkeskolen – sammenfatning af resultaterne fra inklusionspanelet*. SFI. viden.sl.dk/media/8704/inklusion-i-folkeskolen.pdf
- Nielsen, M. (2009). *Enhedsskole*. Lex. lex.dk/enhedsskole
- Nordahl, T. et al. (2010). *Ulighed og variationer. Danske elevers motivation, skolefaglig læringsudbytte og sociale kompetencer*. Høgskolen i Hedmark & University College Nordjylland.
- Nordahl, T. et al. (2018). *Inkluderende fællesskab for barn og unge*. Fagbokforlaget.

- OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume II). Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. OECD: Paris.
- Oxford Research (2017). *Lærerarbejdsliv 2017: Betydende faktorer for lærernes arbejdsliv. En kvalitativ undersøgelse af lærernes arbejdsliv*. Oxford Research. www.dlf.org/media/9965389/publiceret-laererarbejdsliv-2017_final-d2017-047886-10.pdf
- Petersen, T. G., Madsen, G. Ø. & Hjortdal, C. (2023). Sammen om skolen – et partnerskab ved fordøren og bagdøren. I: Nielsen, S. W. (red.), *Vilde problemer. Værktøjskasse til politikere, praktikere og policy-entreprenører* (217-242). Nord Academic/Gads Forlag.
- Ringsmose, C. & Buch-Hansen, L. (2007). *Nordisk Inklusion*. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Århus Universitet.
- Rosch, E. (1983). Prototype Classification and Logical Classification. The two Systems. I: E. K. Scholnick (red.), *New Trends in Conceptual Representation. Challenges to Piaget's Theory*. London.
- Scharmer, O. C. (2009). *Theory U – learning from the future as it emerges*. Berrett-Koehler Publishers.
- Scharmer, O. C. (2010). *The blind spot of institutional leadership: how to create deep innovation through moving from egosystem to ecosystem awareness*. MIT.
- Senge, P. M. (1999). *Den femte disciplin. Den lærende organisations teori og praksis*. Klim.
- Senge, P. M. et al. (2000). *Schools that learn. A fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education*. Doubleday/Currency.
- Skolelederforeningen (2022). *Inkluderende fællesskaber*. Skolelederforeningen. www.skolelederforeningen.org
- Skov, P. (2016). *Undervisningsdifferentiering*. Lex. lex.dk/undervisningsdifferentiering
- Spillane, J. P., Halverson, R. & Diamond, J. B. (2004). Towards a theory of leadership practice: A distributed perspective. *J. Curriculum Studies*, 36(1). 3-34.
- STIL (2024a). *Faktaark om differentieret undervisning. Udvalgte resultater fra Grundskolepanelet*. Styrelsen for It og Læring. www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/folke/pdf24/okt/241030-faktaark-om-differentieret-undervisning.pdf
- STIL (2024b). *Elementer til at skabe differentieret undervisning*. Styrelsen for It og Læring. www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/folke/pdf24/okt/241030-faktaark-om-differentieret-undervisning.pdf
- STIL (2024c). *Indberettede karakterer til Styrelsen for It og Læring*. Styrelsen for It og Læring. www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/sep/240919resultatet-fra-proeverne-i-grundskolen-i-skoleaaret-2023-2024-er-nu-offentliggjort
- Tegtmejer, T. et al. (2024). *Hovedresultater: Særlige behov i skolen – en undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE). www.vive.dk/media/pure/kx08e6oz/26023341
- Tegtmejer, T. & Wulff, C. (2024). *Miljøet bør have en større plads i forståelsen af særlige behov i skolen*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE). www.vive.dk/da/nyheder-og-debat/2024/miljoet-boer-have-en-stoerre-plads-i-forstaaelsen-af-saerlige-behov-i-skolen/
- Tettler, S. (2015). Inklusion – som teoretisk begreb og pragmatisk bestræbelse. *Cursiv*, 17.
- Tiller, T. (1998). *Læring i hverdagen*. Kroghs Forlag.
- Torfing, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. I: Agger, A. & Löfgren, K. (red.), *Politik og administration* (195-214). Hans Reitzels Forlag.
- Trivselskommissionen (2025). *Et dansk svar på en vestlig udfordring. Trivselskommissionens afrapportering*. www.trivselskommissionen.dk
- UNESCO (1994). *Salamanca Erklæringen*. UNESCO. <http://static.uvm.dk/Publikationer/1997/salamanca.pdf>
- VIBUS (2024). Næsten hver fjerde folkeskoleelev har behov for støtte. Børne- og Undervisningsministeriet. www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/okt/241024-naesten-hver-fjerde-folkeskoleelev-har-behov-for-stoette
- Ziehe, T. & Stubenrauch, H. (1983). *Ny ungdom og usædvanlige læreprocesser*. Politisk Revy.

