



BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET

En almen grundskole, der kan mere for flere

Fagligt grundlag for en styrket indsats for elever med særlige behov

Juni, 2025

Indhold

Indledning	4
Baggrund og formål	4
Resumé	9
 Kapitel 1. Udfordringsbilledet	 13
 Kapitel 2. Lovgrundlag og politiske aftaler	 16
 Kapitel 3. Forudsætninger for en god omstillingsproces	 21
Anbefaling 1. Tag højde for, at omstilling tager tid og kræver en bred indsats	23
Anbefaling 2. Prioriter ressourcer tæt på eleverne i den almene undervisning	25
 Kapitel 4. En øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov	 30
Anbefaling 3. Etabler et fælles kontekstbaseret blik på eleverne	32
Anbefaling 4. Inddrag forældre for at sikre en større forståelse for omstillingen	37
 Kapitel 5. Læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever	 39
Anbefaling 5. Skab en inkluderende fagdidaktik med inddragelse af elever	40
Anbefaling 6. Skab inkluderende mellemformer af høj kvalitet, så flere trives og udvikler sig fagligt i almenmiljøet	44
Anbefaling 7. Brug skolens fysiske rammer til at differentiere undervisningen	46
Anbefaling 8. Understøt forandringsprocessen gennem ledelse tæt på undervisningen	47
 Kapitel 6. Et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen	 49
Anbefaling 9. Afdæk de lokale behov for kompetenceudvikling	50
Anbefaling 10. Understøt kompetenceudvikling tæt på praksis	53
 Kapitel 7. Støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer	 55
Anbefaling 11. Gør Pædagogisk Psykologisk Rådgivning mere praksisnært	57
Anbefaling 12. Inddrag flere perspektiver i afdækning af særlige behov	59
Anbefaling 13. Styrk forældresamarbejdet med inddragelse af forældre og børn	63
Anbefaling 14. Arbejd med at skabe mere inkluderende fritidstilbud	67
 Litteratur	 68
 Bilag 1	 74

Indledning

Baggrund og formål

Alle børn og unge har ret til et undervisningstilbud i grundskolen, som forbereder dem til videre uddannelse og fremmer deres alsidige udvikling. Danmark har gennem sin tilslutning til Salamanca Erklæringen¹ i 1994 og FN's Handicapkonvention² i 2009 forpligtet sig til at skabe et inkluderende uddannelsessystem, som tilgodeser alle børn og unges læring og trivsel uanset individuelle forskelle og behov for støtte til at deltage i og få et udbytte af undervisningen. Af folkeskoleloven og en række bekendtgørelser fremgår det, at børn og unge med særlige behov skal modtage den nødvendige støtte til at indgå i de almene læringsmiljøer i grundskolen, og at så mange børn og unge med særlige behov som muligt deltager i det faglige og sociale fællesskab i den almene grundskole³.

Langt de fleste elever trives i dag i skolen og udvikler sig fagligt og alsidigt. Der er dog også en stigende andel af elever, som har behov for støtte eller specialundervisning for at komme godt igennem deres skolegang⁴.

Etablering af fagligt grundlag og VIBUS

På baggrund af den stigende andel af elever, som har behov for støtte eller specialundervisning, fremgår det af *Aftale om at styrke undervisningen for anbragte og udsatte børn og unge*⁵ fra 2022, der er en del af reformen "Børnene Først", og *Aftale om flere rettigheder og bedre tilrettelæggelse af STU*⁶ fra 2022, at der skal etableres et fagligt grundlag for en styrket indsats for børn og unge med særlige behov i grundskolen, STU og ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser på gymnasieområdet.

Det faglige grundlags formål og indhold er rammesat i *Kommissorium for fagligt grundlag for styrket indsats for elever med særlige behov i grundskolen, STU og ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser på gymnasieområdet*⁷ fra marts 2023. Det følger af kommissoriet, at det faglige grundlag skal:

- Samle, tilvejebringe og formidle viden, som kan understøtte skoler, kommuner og statens valg i den løbende planlægning af almen- og specialundervisningsområdet.

¹ Undervisningsministeriet. 1994: "Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning".

² Det Centrale Handicapråd. "Handicapkonventionen".

³ Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, 2014, § 8, stk. 2 + 3.

⁴ Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

⁵ Børne- og Undervisningsministeriet. 2022: "Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Frie Grønne, Alternativet og Kristendemokraterne om at styrke undervisningen for anbragte og udsatte børn og unge".

⁶ Børne- og Undervisningsministeriet. 2022: "Aftale om flere rettigheder og bedre tilrettelæggelse af STU". Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance, Frie Grønne og Alternativet.

⁷ Børne- og Undervisningsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet og Finansministeriet. 2023: "Kommissorium for fagligt grundlag for styrket indsats for elever med særlige behov i grundskolen, STU og ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser på gymnasieområdet".

- Herigennem bidrage til at styrke arbejdet med inkluderende læringsmiljøer, specialpædagogisk støtte og bistand samt specialundervisning, så flere børn og unge med særlige behov får den støtte, de har brug for.
- På langt sigt understøtte, at flere elever med særlige behov aflægger de obligatoriske prøver i 9. klasse, og at så mange som muligt gør det i den almene grundskole. Dette skal klæde dem på til at gennemføre en ungdomsuddannelse og etablere en selvstændig voksenthværelse præget af livskvalitet og trivsel.

I april 2023 besluttede børne- og undervisningsministeren at etablere Vidensenhed for børn og unge med særlige behov (herefter VIBUS) i Børne- og Undervisningsministeriet. VIBUS skal løfte to hovedopgaver:

1. **Udarbejde et fagligt grundlag for en styrket indsats for elever med særlige behov**

Dette indebærer at identificere udfordringer og løsninger til, hvordan staten, kommuner og skoler kan arbejde med, at elever med særlige behov får tilbud i regi af undervisningsområdet, der modsvarer deres behov. Gennem vidensopbygning skal VIBUS udarbejde vidensbaserede anbefalinger til skoler, kommuner og nationalt niveau, som præsenteres i nærværende rapport og i en rapport, som følger primo 2026. Af kommissoriet fremgår det, at alle anbefalinger og produkter i udgangspunktet skal kunne implementeres inden for den nuværende økonomiske ramme.

2. **Understøtte staten, kommuner og skolars brug af den bedst tilgængelige viden**

Dette indebærer at formidle viden om tilbud og om målgruppens undervisningsbehov og deltagelsesmuligheder i skolens fællesskaber. Arbejdet munder ud i praksisrettede inspirationsprodukter.

Det bemærkes, at det faglige grundlag vedrørende STU vil blive håndteret i et særskilt spor.

Rapportens genstandsfelt

Nærværende rapport omhandler indsatser for elever med særlige behov i den almene grundskole (almene folkeskoler, frie grundskoler og kommunale ungdomsskoler). Af hensyn til afgrænsning er mange af de indsatser og anbefalinger, der præsenteres i rapporten, og det lovgrundlag, der gennemgås, primært målrettet almene folkeskoler, men frie grundskoler kan med fordel læse med og finde inspiration i VIBUS' anbefalinger.

Rapporten er den første af to rapporter. I denne rapport præsenterer VIBUS sine anbefalinger til, hvordan primært kommuner og skoler kan arbejde med at omstille den **almene grundskole** til en mere inkluderende skole, end vi har i dag. Anden delrapport omhandler det segregerede specialundervisningsområde og følger primo 2026. Tilsammen udgør de to rapporter det faglige grundlag.

Del 1

Almene grundskole og mellemformer

Anbefalinger til, hvordan kommuner og skoler kan arbejde med, at børn og unge med særlige behov får et undervisningstilbud, der modsvarer deres behov inden for almenområdet.

Del 2

Specialundervisningsområdet

Anbefalinger til, hvordan kommuner og skoler kan arbejde med, at børn og unge med særlige behov får et undervisningstilbud, der modsvarer deres behov, når de henvises til specialundervisning.

Indsatser beskrevet i rapporten omfatter både tiltag rettet mod den enkelte elev, elevgrupper og klassefællesskabet, organisatoriske tiltag på skole- og forvaltningsniveau samt nationale tiltag af forskellig karakter. Fælles for alle indsatser beskrevet i denne rapport er, at de har til formål at understøtte, at elever med særlige behov kan deltage i skolens faglige og sociale fællesskaber samt trives og udvikle sig fagligt. Det er vurderingen, at hvis kommuner og skoler lykkes med alle 14 anbefalinger, vil det samlet føre til et løft af grundskolen, som vil komme alle elever til gavn. Se bilag 1 for en afklaring af øvrige centrale begreber, herunder "elever med særlige behov".

Rapportens målgruppe

Anbefalingerne henvender sig primært til kommunale beslutningstagere og ledere i kommunale forvaltninger og på skoler, da anbefalingerne skal hjælpe med at skabe rammer for, at skolerne kan lykkes endnu bedre med at skabe inkluderende læringsmiljøer og tilrettelægge støtte, som understøtter alle elevers faglige udvikling og trivsel. Lærere, pædagoger og øvrigt pædagogisk personale i og omkring skolen – både almene folkeskoler og frie grundskoler – kan med fordel også læse med.

De anbefalinger, der præsenteres i nærværende rapport, har ikke nødvendigvis samme relevans på tværs af alle kommuner og skoler. For det første pågår der i mange kommuner og på mange skoler allerede et stort arbejde med at styrke skolens almenområde. For det andet er de udfordringer, som de enkelte skoler står med, ofte forskellige og komplekse – tiltag, som har virket på én skole, kan ikke altid overføres direkte til en anden. Anbefalingerne henvender sig derfor til kommuner og skoler bredt set med et samlet formål om at understøtte, videreudvikle og igangsætte indsatser og tilbud.

Sammenhæng mellem VIBUS og øvrige tiltag, der understøtter inklusion

Parallelt med offentliggørelsen af de vidensbaserede anbefalinger fra VIBUS pågår der en række øvrige tiltag på nationalt niveau, som skal understøtte inklusion, hvor den viden, som er oparbejdet i VIBUS, løbende bringes i spil, jf. boks 1.

Boks 1. Sammenhæng til det øvrige arbejde på inklusionsområdet på nationalt niveau

Sideløbende med VIBUS er der fra centralt hold igangsat initiativer, som sigter mod at understøtte omstillingen til en mere inkluderende almen grundskole:

- **Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram.** *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram* fra 2024 medfører et økonomisk løft på 740 mio. kr. årligt varigt (fuldt indfaset) til statslige og kommunale indsatser, der skal styrke folkeskolen. Med aftalen er der bl.a. afsat 155 mio. kr. årligt fra skoleåret 2025/26 til, at kommuner kan opkvalificere lærere og pædagoger og ansætte flere medarbejdere til Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. Der er afsat 500 mio. kr. årligt til en styrket indsats for de mest udfordrede elever i dansk og matematik. Hertil laves der med aftalen nye rammer for undervisningen, som skal være mere varieret og motiverende, og de ældste elever får mere valgfrihed, praktisk undervisning og mulighed for at komme i juniormesterlære. Med aftalen blev der også oprettet skolens timebank, hvor ressourcer kan gives til indsatser i folkeskolen alt efter lokale behov. Samlet afsættes 2,7 mia. kr. årligt hertil. Viden

fra VIBUS og VIBUS' anbefalinger kan tjene som inspiration til, hvordan midlerne kan anvendes.

- **Aftale om kommunernes økonomi for 2025.** Med ØA25 blev kommunernes servicramme løftet reelt med 3,2 mia. kr. i 2025, hvilket kommunerne bl.a. kan prioritere til indsatser, der styrker almenområdet. Som opfølgning på ØA25 samarbejder KL, Finansministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet om at sprede viden om tiltag, som kan understøtte omstillingen af den almene grundskole, og om at etablere et datagrundlag over kommunernes udgifter til specialundervisning.
- **Trivselskommissionen.** I februar 2025 præsenterede Trivselskommissionen sine anbefalinger til, hvordan trivslen blandt den brede gruppe af børn og unge fra 0 til 25 år kan styrkes.
- **Aftale om kommunernes økonomi for 2026.** Med ØA26 blev kommunernes servicramme løftet reelt med 3,2 mia. kr. i 2026. Med aftalen erklærer regeringen og KL sig enige om at fortsætte samarbejdet om at styrke folkeskolens almentilbud bl.a. ved at tage udgangspunkt i anbefalingerne fra VIBUS. Hertil vil regeringen og KL årligt følge op på kommunernes udgifter til almenområdet og segregeret specialundervisning med det datagrundlag, der er etableret med ØA25, og er enige om at afsøge modeller for en udvidelse af datagrundlaget.
- **Lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet.** Der blev med *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram* etableret en lovforberedende ekspertgruppe, som i juni 2025 vil komme med sine anbefalinger om justering af regler for udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger samt henvisning til specialundervisning. VIBUS har bidraget til vidensunderstøttelse.

Vidensgrundlag

De analyser og vidensbaserede anbefalinger, som præsenteres i rapporten, bygger dels på eksisterende viden fra nyere forskning, undersøgelser og evalueringer gennemført i en primært dansk grundskolekontekst, dels på nye undersøgelser igangsat af VIBUS. Der er generelt tale om hovedsageligt kvalitative analyser mv. Nyere undersøgelser, som er igangsat i regi af VIBUS, tæller:

- "Undersøgelse af PPR's samarbejde med dagtilbud", Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – marts 2024
- "Unge med funktionsnedsættelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen", Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – april 2024
- "Særlige behov i skolen", VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (herefter VIVE) – oktober 2024
- "Økonomistyring af specialundervisningsområdet – eksempler fra praksis", Børne- og Undervisningsministeriet – maj 2025
- "Beskrivelse af børn, der overgår fra alment dagtilbud til specialundervisningstilbud", Børne- og Undervisningsministeriet – maj 2025
- "Fra viden til handling", Danmarks Evalueringsinstitut (herefter EVA) – maj 2025

- "Forløb for børn med støttebehov og deres familier", Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – sommer 2025
- "Undersøgelse af specialundervisningstilbud og støtteformer i den almene grundskole", VIVE – august 2025
- "Partnerskabsprojekt om faglig trivsel", der er et samskabende projekt, hvor kommuner, skoler og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet udvikler lovende praksis i forhold til pædagogisk-didaktisk og organisatorisk at understøtte faglig trivsel for børn og unge i udsatte positioner
- "Evaluering af forsøg om holddannelse og co-teaching", Styrelsen for Undervisning og Kvalitet – primo 2027

Hertil bliver der som opfølgning på flere undersøgelser udarbejdet en række praksisrettede publikationer, der skal give kommuner og skoler inspiration til, hvordan den nye viden kan omsættes til praksis. Det drejer sig om følgende publikationer, der forventes offentliggjort i 2025:

- Praksisrettet materiale målrettet ledelse og forvaltning i kommuner med hovedindsigter fra undersøgelsen "Særlige behov i skolen", der bl.a. giver inspiration til arbejdet med organisering af skolemiljøet, social deltagelse, klasseledelse og understøttelse af motivation, koncentration og faglig deltagelse.
- Praksisrettet materiale målrettet ledere i daginstitutioner, skoler og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning med hovedindsigter fra undersøgelsen "Fra viden til handling" samt konkrete eksempler, refleksionsspørgsmål mv.
- Praksisrettet materiale målrettet kommunale forvaltninger og skoler med hovedindsigter fra undersøgelsen "Forløb for børn med støttebehov og deres familier", der bl.a. giver inspiration til samarbejdet mellem fagprofessionelle og familier.

Dertil kommer en række undersøgelser og praksisrettede publikationer, som ikke direkte udspringer af VIBUS, men som også vedrører en styrket indsats for børn og unge med særlige behov. Det drejer sig bl.a. om undersøgelser, redskaber, publikationer og forsøg, der udspringer af *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram* og af de forskellige aftaler om ordblindepakker.

VIBUS har haft til opgave at inddrage folkeskolens parter, videnspersoner og praktikere i udarbejdelsen af det faglige grundlag. Det er sket gennem følgende arrangementer:

- Kickoff-arrangement i august 2023
- Workshopdag med forskere og øvrige videnspersoner i september 2024
- Workshopdag for praktikere og interessenter i november 2024

Parterne i Sammen om Skolen (KL, Skolelederforeningen, Danmarks Lærerforening, BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Skole og Forældre og Danske Skoleelever) har været inviteret til alle arrangementer.

Endelig er der nedsat en følgegruppe til VIBUS, som består af parterne i Sammen om Skolen samt Danske Handicaporganisationer og FOA. Følgegruppen har drøftet og givet input til det faglige grundlag undervejs i udarbejdelsen.

Læsevejledning

Rapporten består af syv kapitler. Nærværende kapitel udgør rapportens indledning og indeholder et resumé af VIBUS' anbefalinger. Kapitel 1 præsenterer udfordringsbilledet, og kapitel 2

redegør for lovgrundlaget på området. Anbefalingerne og de tilhørende vidensafsæt præsenteres i kapitel 3-7. Indholdet i kapitlerne er således, som følger:

Kapitel 1. Udfordringsbilledet

Kapitlet redegør for det udfordringsbillede, som VIBUS adresserer og skal forsøge at anvise mulige veje til at løse.

Kapitel 2. Lovgrundlag og politiske aftaler

Kapitlet giver et overblik over det gældende lovgrundlag og tidligere politiske aftaler og tiltag på inklusionsområdet.

Kapitel 3. Forudsætninger for en god omstillingsproces

Kapitlet redegør for forudsætninger og udfordringer for en god omstillingsproces, og der anvises veje til, hvordan omstillingen kan gribes an på kommunalt niveau.

Kapitel 4. En øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov

Kapitlet tager afsæt i, at individorientering og diagnoser mange steder spiller en stor rolle i skolesystemet. Med afsæt heri præsenteres anbefalinger til, hvordan kommuner via forankring af et fælles kontekstbaseret blik på eleverne kan understøtte omstillingen af almenområdet.

Kapitel 5. Læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever

Kapitlet zoomer ind på skolen og undervisningen og ser på de organisatoriske forudsætninger, og hvordan der kan skabes struktur og forudsigelighed for at understøtte deltagelsesmuligheder og faglig trivsel for flere i almenskolen. Der præsenteres anbefalinger om bl.a. organiseringsformer, fysiske rammer for undervisningen og skoleledelsens rolle i omstillingsprocessen.

Kapitel 6. Et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen

Kapitlet præsenterer anbefalinger til, hvordan et kapacitetsløft af den almene grundskole kan tilrettelægges med fokus på lokale behov for kompetenceudvikling og kompetenceudviklingsforløb i tæt kobling med praksis.

Kapitel 7. Støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer

Kapitlet præsenterer anbefalinger til, hvordan kommuner kan udvikle et mere sammenhængende støttesystem, der kan understøtte målsætningen om at sikre bedre deltagelsesmuligheder for elever med særlige behov.

Resumé

Med afsæt i eksisterende og ny viden præsenterer VIBUS i denne rapport 14 anbefalinger, der er inddelt i fem temaer:

1. Forudsætninger for en god omstillingsproces
2. En øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov
3. Læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever
4. Et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen
5. Støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer

Af boks 2 fremgår en samlet oversigt over VIBUS' anbefalinger under hvert tema.

Boks 2. anbefalinger fra VIBUS**Forudsætninger for en god omstillingsproces**

Hvis det skal lykkes at skabe en almen grundskole, der kan mere for flere, forudsætter det udvikling af skolens praksis, og at politikere og forvaltningsledere rammesætter forandringen. For en vellykket omstillingsproces anbefaler VIBUS følgende:

Anbefaling 1. Tag højde for, at omstilling tager tid og kræver en bred indsats

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger tager højde for, at en omstilling af almenområdet tager tid og kræver en bred og sammenhængende indsats, hvor VIBUS' anbefalinger tænkes sammen i en helhed med henblik på, at der trækkes i samme retning.

Anbefaling 2. Prioriter ressourcer tæt på eleverne i den almene undervisning

VIBUS anbefaler, at kommuner inden for deres nuværende økonomi prioriterer et stærkt almenområde samt tilpasser den lokale ressourcetildelingsmodel med afsæt i lokale forhold, så modellen understøtter omstillingen til stærkere almenmiljøer.

En øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov

Nyere danske undersøgelser peger på, at individorientering og diagnoser har stor vægt i skolesystemet. Undersøgelser peger på, at flere elever vil kunne lykkes i de fællesskaber, som de er en del af, hvis det kontekstuelle blik på eleverne bliver mere fremtrædende. For at understøtte øget brug af kontekstbaserede forståelser frem for et individorienteret fokus i arbejdet med elever med særlige behov anbefaler VIBUS følgende:

Anbefaling 3. Etabler et fælles kontekstbaseret blik på eleverne

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger etablerer et fælles kontekstbaseret blik på eleverne på børne- og skoleområdet, så der i højere grad kigges på den undervisningskonkstekst, som eleven befinder sig i, og de deltagelsesforudsætninger, som eleven har, frem for alene at se det særlige behov som et individuelt problem, der bor i eleven.

Anbefaling 4. Inddrag forældre for at sikre en større forståelse for omstillingen

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at øge forældres forståelse for omstillingen til stærkere almenmiljøer via en tættere og bedre inddragelse.

Læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever

Ambitionen om en almen grundskole, som kan mere for flere, indebærer, at de almene læringsmiljøer tilrettelægges med udgangspunkt i elevgruppens behov og forudsætning-

ger, så alle elever har mulighed for og motiveres til at indgå i faglige og sociale læreprocesser og bidrage til fællesskabet. For at understøtte skolers arbejde med at skabe læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere anbefaler VIBUS:

Anbefaling 5. Skab en inkluderende fagdidaktik med inddragelse af elever

VIBUS anbefaler, at kommuner og skoler har fokus på at benytte en mere inkluderende fagdidaktik med en differentieret undervisning præget af struktur og forudsigelighed, som skaber deltagelsesmuligheder og faglig trivsel for flere. Det er centralt, at undervisningsdifferentiering er et bærende princip for al undervisning og tager udgangspunkt i en tæt inddragelse af eleverne.

Anbefaling 6. Skab inkluderende mellemformer af høj kvalitet, så flere trives i almenmiljøet

VIBUS anbefaler, at kommuner understøtter mellemformer af høj kvalitet og sikrer, at mellemformen har et inkluderende sigte, der understøtter både faglig og social deltagelse for elever i almenklassen, så flere elever får bedre deltagelsesmuligheder og trives i almenmiljøet.

Anbefaling 7. Brug skolens fysiske rammer til at differentiere undervisningen

VIBUS anbefaler, at kommunale forvaltninger og skoler arbejder med at skabe fleksibilitet i indretningen af undervisningslokaler og fællesarealer, så indretningen muliggør forskellige aktiviteter og måder at deltage i undervisningen på. Det er væsentligt, at eleverne inddrages i dette arbejde.

Anbefaling 8. Understøt forandringsprocessen gennem ledelse tæt på undervisningen

VIBUS anbefaler, at skoleledelsen driver forandringsprocessen gennem et øget fokus på faglig ledelse tæt på undervisningen og på at skabe en faglig kultur, hvor ledere er tilgængelige for evaluering, støtte og sparring. Det er centralt, at den kommunale forvaltning sikrer praksisnær og målrettet støtte, sparring og følgeskab til skoleledelsen, så skoleledelsen kan hente støtte i forandringsprocessen.

Et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen

En del lærere i grundskolen oplever, at de i nogle tilfælde mangler kompetencer til at imødekomme elever med særlige behov i den almene undervisning. Nogle pædagoger i skolen oplever ligeledes et behov for kompetenceudvikling. For at sikre den nødvendige kompetenceudvikling anbefaler VIBUS følgende:

Anbefaling 9. Afdæk de lokale behov for kompetenceudvikling

VIBUS anbefaler, at kommuner afdækker de lokale behov for kompetenceudvikling og lægger en strategi for kapacitetsopbygning med afsæt heri.

Anbefaling 10. Understøt kompetenceudvikling tæt på praksis

VIBUS anbefaler, at kommuner tilrettelægger kompetenceudviklingsforløb i tæt kobling med praksis. Særligt tværfagligt samarbejde mellem lærere og pædagoger, der løbende sparrer og udveksler erfaringer – og på tværs af almen- og specialområdet – kan udgøre værdifuld praksisnær kompetenceudvikling.

Støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer

Det kræver et sammenhængende støttesystem med et vedvarende samarbejde mellem pædagogisk personale, skolernes egne ressourcepersoner og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, hvis kommuner skal lykkes med at fastholde et fokus på fællesskabsorienterede og forebyggende indsatser. For at kommuner kan opbygge et samlet støttesystem, anbefaler VIBUS følgende:

Anbefaling 11. Gør Pædagogisk Psykologisk Rådgivning mere praksisnært

VIBUS anbefaler, at kommuner organiserer Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, så medarbejderne i øget omfang er til stede på skolerne og understøtter arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer via et praksisnært samarbejde, og at kommuner understøtter, at medarbejderne i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning har de fornødne pædagogiske kompetencer til arbejdet.

Anbefaling 12. Inddrag flere perspektiver i afdækning af særlige behov

VIBUS anbefaler, at kommuner arbejder for at inddrage flere perspektiver i afdækningen af særlige behov. Det kan både ske ved at styrke det tværsektorielle samarbejde og ved at benytte pædagogisk analyse til at omsætte viden og erfaringer til nye pædagogiske praksisser i klasselokalet. Derudover bør den pædagogiske dimension få øget fokus i den pædagogisk-psykologiske vurdering.

Anbefaling 13. Styrk forældresamarbejdet med inddragelse af forældre og børn

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at inddrage forældre og børn som en vidensressource, når forløb om muligt støttebehov igangsættes, og at der sikres løbende forventningsafstemning med forældre om barnets behov samt proceskommunikation, der informerer forældre om forløbets processuelle trin.

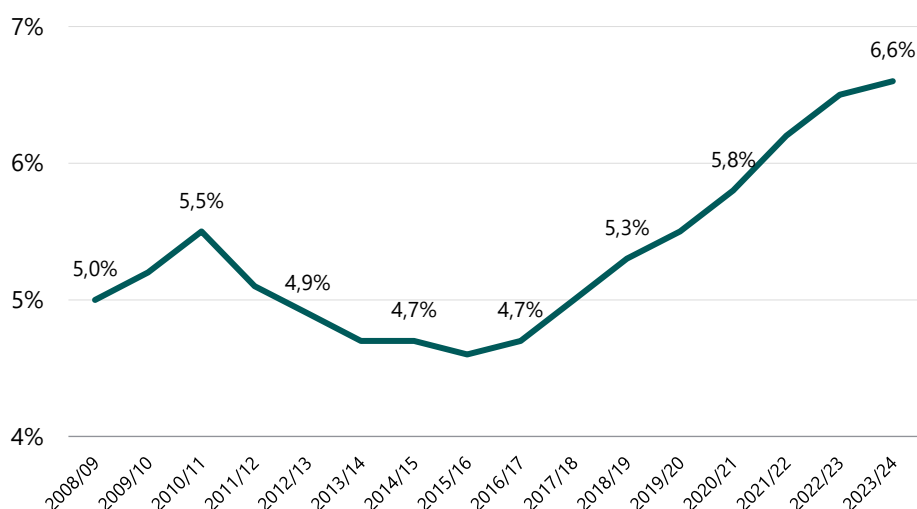
Anbefaling 14. Arbejd med at skabe mere inkluderende fritidstilbud

VIBUS anbefaler, at kommuner har fokus på at skabe mere inkluderende fritidstilbud ved at styrke samarbejdet på tværs af dagsinstitutioner, skoler og fritidstilbud samt understøtte bedre deltagelsesmuligheder for flere børn og unge i almene fritidstilbud.

Kapitel 1. Udfordringsbilledet

Andelen af elever, der er henvist til specialundervisning i segregerede specialundervisningstilbud, er stigende og nåede i skoleåret 2023/24 op på 6,6 pct. af eleverne i grundskolen, jf. figur 1⁸.

Figur 1. Andel af elever i offentlige grundskoler, der modtager segregeret specialundervisning.



Anm.: Segregeringsgraden er andelen af elever, der er henvist til specialundervisning i segregerede specialundervisningstilbud, og som dermed ikke indgår i den almindelige undervisning. Opgørelsen omfatter 0.-9. klasse. Tallene for skoleåret 2023/24 er foreløbige og kan ændre sig med opdatering af elevregisteret i august 2025.

Kilde: Uddannelsesstatistik. 2025: "Elevtal, inklusion og sprogprøver".

Der ses samtidig tegn på, at en større andel af eleverne i folkeskolen har behov for støtte. VIVE's undersøgelse fra 2024 af elever med særlige behov i skolen viser, at 23,4 pct. af eleverne på 3., 6. og 9. klassetrin ifølge de adspurgte klasse-/kontaktlærere har et støttebehov (indfriet såvel som uindfriet), jf. figur 2⁹. I 2015 vurderede lærerne ifølge en undersøgelse fra det daværende SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, at 6 pct. af udskolingseleverne i folkeskolen havde et uindfriet støttebehov, og 8 pct. modtog støtte eller specialpædagogisk bistand¹⁰. Tallene fra 2015 og 2024 er ikke direkte sammenlignelige, da der ikke er blevet spurgt om det samme i undersøgelse, og da undersøgelse ikke omfatter de samme klassetrin, men tallene indikerer, at der over tid er sket en stigning i andelen af elever med et lærervurderet støttebehov¹¹. Elever med et uindfriet støttebehov i udskoling i folkeskolen opnår omtrent

⁸ Uddannelsesstatistik. 2025: "Elevtal, inklusion og sprogprøver".

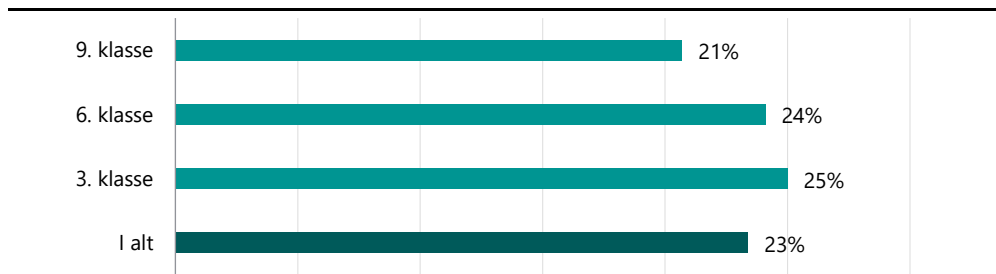
⁹ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

¹⁰ Nielsen & Skov. 2016: "Støtte til elever med særlige behov. En kvantitativ beskrivelse med udgangspunkt i inklusionspanelet".

¹¹ Andreassen et al. 2022: "Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

samme faglige resultater som elever, der allerede modtager støtte, og trivslen blandt elever med et indfriet og uindfriet støttebehov ligger på samme niveau¹².

Figur 2. Andel elever i almen klasse med støttebehov i 2024. Vurderinger på baggrund af klasse-/kontaktlærere. Procent. Elever i 3., 6. og 9. klasse.



Anm.: Antal besvarelser i alt: 544. Antal besvarelser på 3. klassetrin: 186. Antal besvarelser på 6. klassetrin: 202. Antal besvarelser på 9. klassetrin: 156.

Kilde: Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen".

Der findes ingen entydige svar på, hvorfor en større andel af elever ifølge deres klasse-/kontaktlærere har behov for støtte og specialundervisning. En række undersøgelser peger dog i retning af en række centrale barrierer for øget inklusion af elever med særlige behov. Analyser fra en panelundersøgelse foretaget af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet fra 2024 peger overordnet på, at der er gode rammer for at arbejde med inkluderende læringsmiljøer, men analyserne viser, at 43 pct. af de adspurgte lærere i grundskolen i høj eller meget høj grad oplever et behov for faglig kompetenceudvikling inden for undervisning af elever med særlige behov¹³.

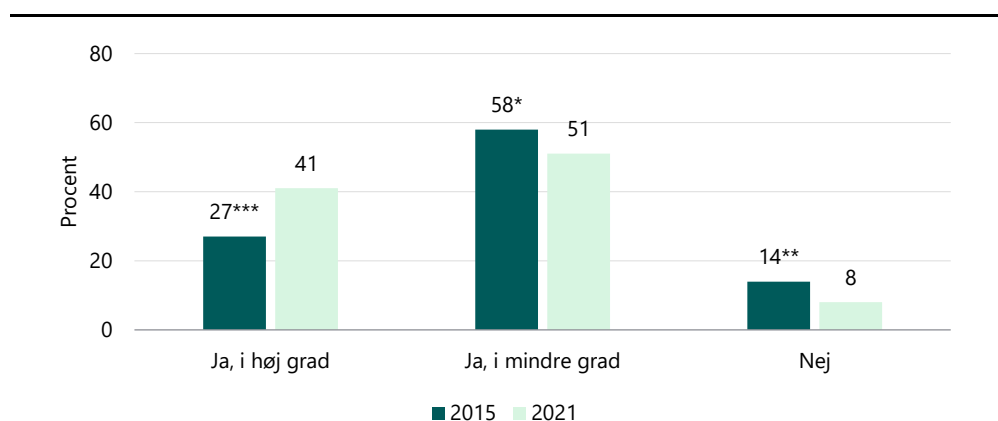
VIVE's undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer fra 2022 finder dog, at der er sket en statistisk signifikant stigning på 14 procentpoint fra 2015 til 2021 i andelen af klasse-/kontaktlærere i udskolingen, der vurderer, at de i høj grad har kompetencerne til at imødekomme specifikke elevers særlige behov, jf. figur 3. Ligeledes ses der statistisk signifikante fald i andelen af klasse-/kontaktlærere, der angiver, at de kun i mindre grad har kompetencerne, eller som svarer nej til, at de har kompetencer til at imødekomme de specifikke elevers særlige behov¹⁴.

¹² Andreasen et al. 2022: "Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

¹³ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2024: "Faktaark om rammerne for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer – Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

¹⁴ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

Figur 3. Klasse-/kontaktlæreres vurdering af egne kompetencer til at imødekomme specifikke elevers særlige behov. Procent.



Anm.: Spørgsmål: "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: Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

I andre undersøgelser vurderer ledere af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, at der mangler støtte og rådgivning om inkluderende læringsmiljøer tæt på almenområdet, da for stor en del af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings tid og ressourcer går til afdækning af individuelle elevers støttebehov¹⁵.

Samtidig rapporterer kommuner om stigende udgifter til specialundervisning. KL estimerede i 2023, at omtrent hver fjerde krone i folkeskolen anvendes på det segregerede specialundervisningsområde¹⁶. Går en større andel af kommunens skolebudget til specialundervisning, kan det være nødvendigt – som det allerede gøres flere steder – at prioritere ressourcer fra almenområdet. De stigende udgifter til specialundervisning kan dermed udgøre en ressourcemæssig barriere for arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer i den almene grundskole.

Lignende udfordringer findes på dagtilbudsområdet, hvor en stigende andel børn vurderes at have brug for en særlig indsats¹⁷.

¹⁵ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

¹⁶ Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse".

¹⁷ Baes-Jørgensen. 2021: "Flere og flere børn i dagtilbud har brug for særlig indsats".

Kapitel 2. Lovgrundlag og politiske aftaler

For at kunne identificere mulige veje til en omstilling af den almene grundskole til en mere inkluderende skole er det centralt at vide, hvordan området reguleres i dag. Dette kapitel har derfor til formål at give et overblik over det gældende lovgrundlag, som regulerer skoler og kommunale forvaltningers arbejde med at udvikle inkluderende læringsmiljøer, ligesom der gives et overblik over tidligere politiske aftaler og tiltag på inklusionsområdet.

Af hensyn til afgrænsning omhandler følgende gennemgang af lovgrundlaget for specialundervisning alene folkeskoleområdet. Rapportens overordnede genstandsfelt er dog, jf. indledningen, grundskoleområdet, eftersom VIBUS' anbefalinger også kan være nyttige for frie grundskoler. En fri grundskole skal også ifølge lov om friskoler og private grundskoler give en undervisning inden for børnehaveklasse og 1.-9. klassetrin, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og elever på en fri grundskole har ligesom elever i folkeskolen ret til specialundervisning.

Lovgrundlag for specialundervisning

Kommunerne har ansvar for at give alle børn i folkeskolen et fyldestgørende undervisningstilbud i overensstemmelse med folkeskolens formålsparagraf. Efter formålsparagraffen i folkeskolelovens § 1, stk. 1 skal skolen give alle elever kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse.

Det er centralt, at folkeskolen skal tilgodese alle børns læring og udvikling, uanset om de indgår i folkeskolens almenundervisning, eller om de modtager undervisning i et segreregeret tilbud.

I de følgende afsnit beskrives regelgrundlaget for undervisning og støtte til elever i almenundervisningen samt specialundervisning.

Undervisning og støtte til elever i almenundervisningen

Med folkeskoleloven af 1993 fik Danmark en enhedsskole med fælles obligatorisk skolegang, hvor eleverne ikke opdeles efter faglige forudsætninger¹⁸.

Det følger således af folkeskolelovens § 25, stk. 1 og 2, at skolen deles i klasser efter antallet af elever, og at det skal tilstræbes, at klassen kan bevares samlet gennem hele skoleforløbet i folkeskolen. Udgangspunktet er altså, at elever undervises og modtager støtte i en almen klasse.

¹⁸ Lov nr. 509 af 30. juni 1993, Forslag til lov om folkeskolen.

Undervisningsdifferentiering¹⁹ er det bærende princip for undervisningens tilrettelæggelse og indebærer, at folkeskolen via undervisningens tilrettelæggelse tager udgangspunkt i den enkelte elevs forudsætninger²⁰. I modsætning til elevdifferentiering, hvor elever opdeles efter faglige færdigheder, tages der med undervisningsdifferentiering hensyn til elevens forudsætninger og udviklingsmuligheder i undervisningens tilrettelæggelse.

Folkeskolelovens § 18 samler de bestemmelser, der vedrører kravene til undervisningens tilrettelæggelse. Det fremgår bl.a., at skolelederen skal sikre, at det undervisende personale planlægger og tilrettelægger undervisning, så alle elever udvikler sig fagligt og alsidigt, herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber. Inden for rammerne af den almene undervisning kan det bl.a. ske ved holddannelse, hvor eleverne deles efter forskellige hensyn og principper²¹, og to-voksenordninger, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed.

Hvis støttebehovet hos den enkelte elev ikke alene kan imødekommes med undervisningsdifferentiering, holddannelse, to-voksenordninger mv., skal eleven tilbydes supplerende undervisning eller anden faglig støtte.

Det fremgår ikke eksplicit af bestemmelser i folkeskolelovgivningen, hvilke samlede tiltag skolens leder kan eller skal iværksætte for elever, der ikke udvikler sig tilstrækkeligt fagligt og socialt, og hvor det ikke vurderes, at eleverne har behov for specialundervisning i specialklasse, specialskole eller som støtte i mindst ni ugentlige undervisningstimer i den almene undervisning. Folkeskoleloven giver kommuner stor frihed til at organisere almenundervisningen fx gennem lav klassekvotient og to-voksenordninger for at kunne tilbyde elever undervisning i en almen klasse frem for henvisning til en specialklasse eller specialskole.

Inklusion

Begrebet *inklusion* og *inkluderende læringsmiljø* fremgår ikke af folkeskoleloven eller bekendtgørelser og er alene omtalt i forarbejderne til lovændringer af folkeskoleloven i 2012 og 2017.

Lovændringen i 2012 havde til formål at realisere målsætningen om inklusion, herunder at flere elever inkluderes i den almindelige undervisning. Dette forudsatte en omstilling af folkeskolen, hvor kommuner fik mere fleksibilitet i tilrettelæggelsen af undervisningen til elever med særlige behov.

Som opfølgning på lovgivningen aftalte regeringen og kommunerne i økonomiaftalen for 2013 en målsætning om at øge andelen af elever i den almindelige undervisning fra knap 95 pct. til 96 pct., at elevernes faglige udvikling skulle forbedres, og at elevernes trivsel skulle fastholdes,

¹⁹ Undervisningsdifferentiering baserer sig på den kendsgerning, at elever er forskellige, og undervisningen skal rette sig mod hele klassen og derfor må udføres på måder, der tager hensyn til alle elevers faglige niveau, læringsstile og sociale forudsætninger. Bemærk, at undervisningsdifferentiering ikke er det samme som elevdifferentiering, hvor elever deles i hold/grupper alt efter deres faglige standpunkter og behov.

²⁰ Danmarks Evalueringsinstitut. 2011: "Undervisningsdifferentiering som bærende pædagogisk princip: En evaluering af sammenhænge mellem evalueringsfaglighed og differentieret undervisning".

²¹ Folkeskoleloven fastsætter, at undervisning kan organiseres i hold inden for den enkelte klasse og på tværs af klasser og klassetrin. Holddannelse kan ske af praktiske eller pædagogiske grunde og kan bruges som én af flere metoder til at differentiere undervisningen, men må ikke benyttes til permanent at niveaudele elever. Det følger af Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, 2024, § 25a, stk. 2.

jf. boks 3. Udviklingen af et inkluderende læringsmiljø har derfor været et gennemgående tema i kommunernes indsats og den statslige understøttelse.

Boks 3. Oversigt over tidligere politiske aftaler og tiltag, der understøtter inklusion

- **Aftale om kommunernes økonomi for 2011.** Aftalen udtrykker enighed om en målsætning om inklusion, og om at frigjorte ressourcer på specialundervisningsområdet kan styrke folkeskolens almindelige undervisning. For at realisere målsætningen vil kommunerne bl.a. arbejde med inklusionsfremmende styringsmodeller og arbejde strategisk med lærernes kompetenceudvikling.
- **Lovændring i 2012.** Lovændringen er baseret på en bred politisk aftale, der giver klar afgrænsning af specialundervisning og understøtter målsætningen om inklusion.
- **Aftale om kommunernes økonomi for 2013.** Aftalen rummer konkrete mål for inklusion, herunder at 96 pct. af eleverne i folkeskolen skal gå i den almene folkeskole i 2015 (såkaldte 96 procents-målsætningen), og at elevernes trivsel fastholdes i takt med øget inklusion.
- **Ekspertgruppen for inklusionseftersynet.** Regeringen nedsatte i november 2015 en ekspertgruppe, der skulle gennemføre et eftersyn af inklusionsområdet. Ekspertgruppen anbefalede i 2016, at 96 procents-målsætningen erstattes af et styrket fokus på, at alle elever skal udvikle sig fagligt og trives. Eftersynet konkluderede videre, at flere elever er blevet en del af den almene undervisning, og at der er positive tendenser i forhold til elevernes trivsel, men der blev også peget på flere udfordringer med inklusionen – bl.a. mener lærerne, at der er en gruppe af børn, der ikke får den fornødne støtte for at kunne trives og udvikle sig fagligt.
- **Vidensenhed for børn og unge med særlige behov.** VIBUS – Vidensenhed for børn og unge med særlige behov blev etableret af børne- og undervisningsministeren i april 2023 for at forbedre indsatsen for børn og unge med særlige behov. VIBUS skal udarbejde et fagligt grundlag med vidensbaserede anbefalinger til nationale og kommunale politikere samt ledere.
- **Lovforberedende ekspertgruppe om regler på inklusions- og specialundervisningsområdet.** Den lovforberedende ekspertgruppe, som blev nedsat i regi af *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram*, vil i juni 2025 komme med sine anbefalinger om justering af regler for udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger samt henvisning til specialundervisning. VIBUS har bidraget til vidensunderstøttelse.

Ved lovændringen i 2012, der ofte omtales som *inklusionsloven*, blev ønsket om mere fleksibilitet i tilrettelæggelsen af undervisningen for elever med støttebehov under ni ugentlige undervisningstimer imødekommet ved at afgrænse specialundervisning til at være undervisning i specialklasser og specialskoler og undervisning i den almene klasse, hvor eleven modtager støtte i *mindst* ni ugentlige undervisningstimer (9-timers grænsen).

Det betød, at der ikke længere skulle træffes afgørelse i forhold til den enkelte elev om specialundervisning, når en elev har behov for støtte i mindre end ni undervisningstimer ugentligt – skolelederen kan altså uden inddragelse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning iværksætte støtte i mindre end ni undervisningstimer ugentligt inden for rammerne af den almene undervisning. Det kan ske ved brug af undervisningsdifferentiering, holddannelse, to-voksenordninger og supplerende undervisning²².

Specialundervisning

Elever har ret til specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand²³, hvis de har særlige behov, som ikke kan imødekommes inden for rammerne af den almene undervisning²⁴.

Specialundervisning omfatter via folkeskoleloven undervisning i:

- en almindelig klasse, hvor eleven modtager støtte i mindst ni ugentlige undervisningstimer
- en specialklasse, der er placeret på en almindelig folkeskole
- en specialske
- et regionalt undervisningstilbud
- et behandlings- og specialundervisningstilbud
- et specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem

Specialundervisning skal fortrinsvis gives som støtte i den almindelige undervisning. Ved vurderingen af, om eleven skal have støtte i den almindelige klasse, skal der lægges vægt på, om eleven kan have udbytte af undervisningen og kan deltage aktivt i det sociale fællesskab i den almindelige klasse²⁵.

Henvisning til specialundervisning

Henvisning til specialundervisning skal ske gennem inddragelse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, som er en kommunal funktion, der har til opgave at rådgive skoler og kommuner i forbindelse med afgørelser om specialundervisning og tilrettelæggelsen af støtte til elever med særlige behov. Organiseringen af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning er ikke reguleret, og funktionen er organiseret forskelligt i landets kommuner²⁶.

Antager skolelederen, at en elev har behov for specialundervisning, skal eleven i samråd med eleven og forældre indstilles til pædagogisk-psykologisk vurdering. Det fremgår af vejledning nr. 11056 af 24. november 2015 til folkeskolens specialundervisning, at den pædagogisk-psykologiske vurdering har til formål at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde skolen, eleven og forældre rådgivning om tilrettelæggelse af en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov. Det fremgår af vejledningen, at det forudsættes, at der har været afprøvet ind-

²² Lov nr. 379 af 28. april 2012. 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), Lov nr. 379 af 28/04/2012.

²³ Specialpædagogisk bistand omfatter foranstaltninger, som er nødvendige for elevernes deltagelse i undervisningen, eller som medvirker til at fremme formålet med undervisningen for eleven.

²⁴ Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, 2024, § 3, stk. 2.

²⁵ Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand, 2014, § 8, stk. 1 + 2.

²⁶ Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, 2024, § 12, stk. 2.

satser for at imødekomme elevens behov i den almene undervisning, inden der afgives indstilling om pædagogisk-psykologisk vurdering. Der er ikke i lovgivningen fastsat krav til nærmere indhold af den pædagogisk-psykologiske vurdering bortset fra, at den skal være skriftlig.

Den pædagogisk-psykologiske vurdering og forslag til, hvordan elevens støttebehov kan imødekommes, skal give skolelederen et sagligt og solidt grundlag til at træffe beslutninger om iværksættelse, fortsættelse, ændring eller ophør af den specialpædagogiske bistand.

Hvis skolelederen på baggrund af den pædagogisk-psykologiske vurdering ikke mener, at elevens behov kan opfyldes inden for skolens rammer, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommunen end distriktskolen og kan efter aftale med en anden kommunalbestyrelse også henvise en elev til specialklasse eller specialskole i den anden kommune²⁷. I praksis er denne kompetence ofte henlagt til kommunens visitationsudvalg, som varetager de konkrete henvisninger til andre skoletilbud.

Forældre kan klage over afgørelser om specialundervisning til Klagenævnet for Specialundervisning, som er en uafhængig klageinstans²⁸. Klagenævnet kan træffe afgørelse om at hjemvise en afgørelse om specialundervisning til fornyet behandling hos kommunen eller skolen, hvis sagen er utilstrækkeligt oplyst.

Med afsæt i ovenstående udgør lovgivningsområdet således en central forudsætning for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Der pågår i øjeblikket, jf. boks 3, et arbejde i den lovforberedende ekspertgruppe, som blev nedsat i regi af *Aftale om folkeskolens kvalitetsprogram*, med at se på reglerne for udarbejdelse af pædagogisk-psykologiske vurderinger samt henvisning til specialundervisning. Ekspertgruppen forventes at komme med sine anbefalinger til justering af reglerne i juni 2025.

²⁷ Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, 2014, § 4, stk. 2.

²⁸ Bekendtgørelse af lov om folkeskolen, 2024, § 51, stk. 3.

Kapitel 3. Forudsætninger for en god omstillingsproces

Lovændringen i 2012 om øget inklusion i den danske folkeskole og folkeskolereformen fra 2014 satte for alvor fokus på den politiske intention om at skabe en mere inkluderende almen grundskole.

Inklusionseftersynet i 2016 konkluderede imidlertid, at der nogle steder er usikkerhed om, hvorvidt elever, der har behov for støtte, får støtte, og at det mange steder er en udfordring at skabe inkluderende læringsmiljøer²⁹.

Evalueringen af inkluderende læringsmiljøer i 2022 tegner et billede af, at der siden inklusionseftersynet i 2016 har pågået et stort arbejde i kommunerne med at udvikle strategier for området, og at der pågår et fortløbende arbejde med at styrke de inkluderende læringsmiljøer på almenskolerne. Analyserne indikerer dog også, at der fortsat er uløste problemstillinger, herunder at andelen af elever med støttebehov ikke er faldet, at der er elever, som lærerne vurderer, har et uindfriet behov for støtte, og at skoleledere vurderer, at arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer er en stor opgave. Hertil 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 behov³⁰.

I dag er der fornyet politisk opmærksomhed nationalt og i mange kommuner – bl.a. med Folkeskolens Kvalitetsprogram og Fagfornyelsen – på den almene grundskoles evne til at understøtte faglig udvikling, trivsel og dannelse hos en bred elevgruppe. Den øgede opmærksomhed er bl.a. opstået som følge af kommunernes stigende udgiftspres, hvor over en fjerdedel af de samlede folkeskoleudgifter i dag benyttes på de knap 7 pct. af elever, der modtager segregeret specialundervisning³¹.

Dette kapitel præsenterer anbefalinger, der har fokus på de overordnede politiske og ledelsesmæssige beslutninger, der skal træffes for at igangsætte en omstillingsproces mod en mere inkluderende almen grundskole. Anbefalingerne er samlet i boks 4 og udfoldes i det følgende. Indledningsvist præsenteres vidensafsættet for hver anbefaling.

Boks 4. Anbefalinger om forudsætninger for en god omstillingsproces

Anbefaling 1. Tag højde for, at omstilling tager tid og kræver en bred indsats

²⁹ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering".

³⁰ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

³¹ Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse"; Uddannelsesstatistik. 2025: "Elevtal, inklusion og sprogrprøver".

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger tager højde for, at en omstilling af almenområdet tager tid og kræver en bred og sammenhængende indsats, hvor VIBUS' anbefalinger tænkes sammen i en helhed med henblik på, at der trækkes i samme retning.

Anbefaling 2. Prioriter ressourcer tæt på eleverne i den almene undervisning

VIBUS anbefaler, at kommuner inden for deres nuværende økonomi prioriterer et stærkt almenområde samt tilpasser den lokale ressourcefordelingsmodel med afsæt i lokale forhold, så modellen understøtter omstillingen til stærkere almenmiljøer.

Anbefaling 1. Tag højde for, at omstilling tager tid og kræver en bred indsats

VIDENSAFSÆT: Et inkluderende læringsmiljø forudsætter, at indsatser tænkes sammen og arbejder i samme retning

I 2012 vedtog Folketinget en lovændring om øget inklusion i den danske folkeskole. Lovændringen betød, at flere elever med særlige behov skulle inkluderes i folkeskolens almenundervisning. Samtidig aftalte den daværende regering og KL en målsætning om, at 96 pct. af alle børn skulle undervises i almenmiljøet i 2015. Målsætningen blev senere afskaffet, da det flere steder i landet viste sig at være en udfordring at skabe inkluderende læringsmiljøer, hvor elever kunne få den fornødne støtte for at kunne trives og udvikle sig fagligt³².

En central læring fra lovændringen i 2012 og inklusionsarbejdet i denne periode er, at en omstilling af almenområdet kræver en helhedsorienteret og sammenhængende indsats. Inklusionseftersynet fra 2016 fremhæver bl.a., at en sammenhængende styringskæde – fra det kommunale niveau til skoleniveau – er afgørende for arbejdet med succesfuldt at skabe inkluderende læringsmiljøer³³.

VIVE peger samtidig i en undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024 på, at hvis almenområdet skal sikre deltagelsesmuligheder for flere elever, kan kommuner med fordel genbesøge deres samlede tilgang til arbejdet med elever med særlige behov, herunder det fælles blik på eleverne, forståelse af et særligt behov, visitationsprocesser, organisering af specialundervisningsstilbudsviften, økonomistyringsmodeller og indsattstyper³⁴.

Det skal dog bemærkes, at selvom ovenstående peger i retning af behovet for en bred og helhedsorienteret indsats, betyder det ikke, at alle tiltag skal iværksættes samtidig. Omstilling i retning af mere inkluderende læringsmiljøer er en kompleks proces, der omfatter mange indsatser med forskellige virkninger og målgrupper, som skal tænkes sammen, men som derfor også må iværksættes gradvist. En forskningsgennemgang fra 2020, der omhandler udvikling af inkluderende læringsmiljøer, understreger netop, at det er forskelligt på tværs af kommuner, skoler og klasser, hvilke tiltag der er mest hensigtsmæssige. Derfor er det afgørende, at kommuner og skoler foretager en lokal afvejning og gradvist implementerer omstillingen, og at der som en del af omstillingen gøres plads til en proces med at afprøve, evaluere og løbende justere tiltag³⁵.

³² Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af Inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering".

³³ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af Inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering".

³⁴ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

³⁵ Børne- og Undervisningsministeriet. 2020: "Inkluderende læringsmiljøer: vidensnotat".

Omstilling af skolen kan være en tidskrævende proces

Organisatoriske forandringsprocesser, som både involverer kultur, organisering og praksis, kræver et vedvarende, insisterende fokus og ledelse over tid³⁶. Det er netop tilfældet ved overgangen til en mere inkluderende grundskole, hvor flere delpraksisser ændres samtidig, herunder implementering af et mere kontekstorienteret blik på eleverne, ny ledelsespraksis, justering af undervisningens tilrettelæggelse og nye måder at samarbejde med Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og forvaltning på. Derfor kan overgangen til en mere inkluderende skole – som tidligere erfaringer har vist – være en langsommelig og tidskrævende proces. Ser man på erfaringer fra Sverige, må man generelt forvente først at se virkningen på elevers læring efter 5 til 15 år, når der er tale om omfattende og komplekse reformer som folkeskolereformen³⁷. Det understreger, at større forandringer tager tid og kalder på politisk lederskab og tålmodighed³⁸.

Det skal dog bemærkes, at selvom implementeringen og effekterne af større forandringer kan tage tid, vil konkrete og virksomme indsatser i klasseværelset og læringsmiljøet, som der peges på i flere af VIBUS' anbefalinger, have betydning og gøre en positiv forskel på betydeligt kortere sigt.

Hertil finder inklusionseftersynet i 2016, at indsatser over for elever med særlige behov er mere effektive og har en større positiv betydning, hvis de sættes tidligt ind, herunder med fokus på forebyggelse eller foregribelse af elevernes udfordringer³⁹. Dette taler for, at de indsatser, VIBUS anbefaler, iværksættes tidligt, så de har en større betydning for eleven og for læringsmiljøet.

Ovenstående vidensafsæt leder frem til VIBUS' første anbefaling, som rapportens øvrige anbefalinger skal læses i lyset af.

Anbefaling 1. Tag højde for, at omstilling tager tid og kræver en bred indsats

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger tager højde for, at en omstilling af almenområdet tager tid og kræver en bred og sammenhængende indsats, hvor VIBUS' anbefalinger tænkes sammen i en helhed med henblik på, at der trækkes i samme retning.

³⁶ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

³⁷ Jensen & Nielsen. 2018: "Viden om Folkeskolereformen: Opsamling af resultater fra følgeforskningsprogrammet 2015-2018".

³⁸ Thullberg. 2013: "Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan".

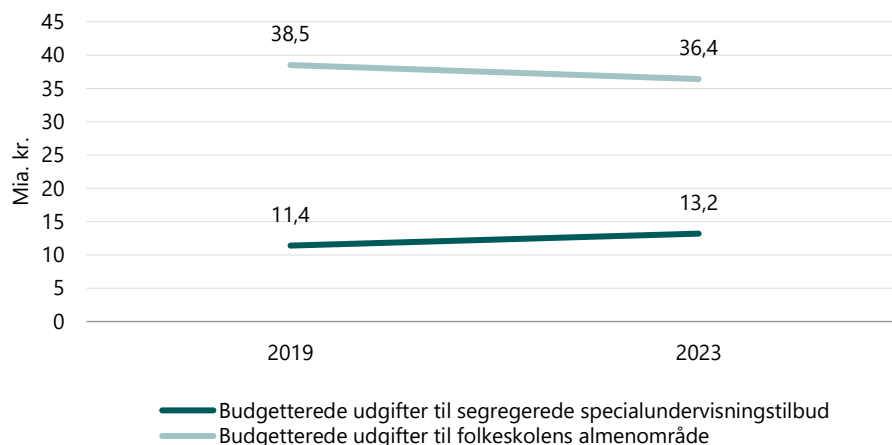
³⁹ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering".

Anbefaling 2. Prioriter ressourcer tæt på eleverne i den almene undervisning

VIDENSAFSÆT: De stigende udgifter kan blive en selvforstærkende negativ dynamik

Mange kommuner har de senere år oplevet en stigning i udgifterne til specialundervisningsområdet. En analyse fra KL viser, at de budgetterede udgifter til segregerede specialundervisningstilbud (inkl. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og befordring) er steget fra 11,7 mia. kr. i 2019 til 13,2 mia. kr. i 2023, mens de budgetterede udgifter til folkeskolens almenområde i samme periode er faldet fra 38,5 mia. kr. til 36,4 mia. kr., jf. figur 4⁴⁰.

Figur 4. Budgetterede udgifter til almen- og specialundervisningsområdet. Mia. kr.



Anm.: Specialområdet omfatter segregeret specialundervisning, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og elevbefordring. Der er alene udgiftstal fra 2019 og 2023 og ikke i den mellemliggende periode.

Kilde: Tal fra KL; Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse".

Udgifterne til specialundervisningsområdet udgjorde ifølge analysen 26,6 pct. af de samlede folkeskoleudgifter i 2023⁴¹. Til sammenligning er det blot 6,6 pct. af eleverne, der i skoleåret 2023/24 modtog segregeret specialundervisning, jf. figur 1⁴². Der er derfor et stort fokus på økonomistyring af specialundervisningsområdet i kommunerne. De øgede udgifter til specialundervisningsområdet kan afhængigt af lokale prioriteringer få den konsekvens, at der er færre ressourcer til at finansiere opgaver på almenområdet, herunder det forebyggende arbejde i almenundervisningen. Dermed risikerer almenområdet at blive udfordret, hvilket igen kan føre til, at flere elever får behov for specialundervisning⁴³.

⁴⁰ Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse".

⁴¹ Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse".

⁴² Uddannelsesstatistik. 2025: "Inklusionsgraden for kommunale grundskoler".

⁴³ Jørgensen. 2023: "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse".

Udfordringen med de stigende udgifter risikerer at blive yderligere presserende, når andelen af elever, som modtager et specialundervisningstilbud, har været stigende på landsplan i de senere år⁴⁴.

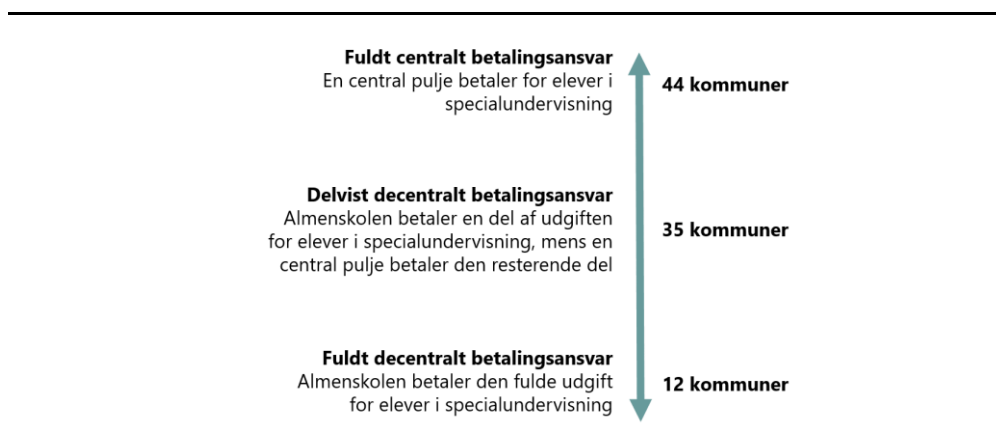
De anbefalinger, som VIBUS præsenterer, sigter mod at opbygge kapacitet på almenkolerne, så elevernes behov i højere grad imødekommes i almenklassen. Det kræver dog, at omstillingen prioriteres lokalt⁴⁵.

Der findes ikke én ressourcetildelingsmodel, der bedst understøtter inklusion på tværs af kommuner

Kommunerne anvender forskellige ressourcetildelingsmodeller til økonomisk styring af specialundervisningsområdet. Der skelnes ofte mellem *centralt* betalingsansvar og *decentralt* betalingsansvar som de to yderpunkter. Ved førstnævnte er betalingsansvaret for segregeret specialundervisning placeret centralt hos kommunen (forvaltningen), mens betalingsansvaret ved den decentrale model er udlagt til almenkolerne, der tildeles midler hertil.

I praksis benytter flere kommuner en model, som er en mellemting af det centrale og decentrale betalingsansvar. En undersøgelse fra 2020 viser, at i skoleåret 2019/20 anvendte 44 kommuner den centrale model, 35 kommuner anvendte den delvist decentrale model, og 12 kommuner anvendte den fuldt decentrale model ud af de 91 kommuner, som indgik i undersøgelsen, jf. figur 5⁴⁶. Delvist decentralt betalingsansvar kan være, at skolen betaler en fast takst pr. segregeret elev eller en procentvis del af udgiften til segregeret specialundervisning, mens den resterende del finansieres af en central pulje i skoleforvaltningen⁴⁷. Undersøgelser finder, at en stigende andel af kommunerne har anvendt en decentral betalingsmodel siden skoleåret 2011/12⁴⁸.

Figur 4. Ressourcetildelingsmodeller blandt kommunerne, skoleåret 2019/20.



Kilde: Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter".

⁴⁴ Uddannelsesstatistik. 2025: "Elevtal, inklusion og sprogsprøve".

⁴⁵ Bølling-Ladegaard. 2024: "Pengestrømmen skal vendes fra special til almen: Ny strategi skaber håb for, at inklusionen vil lykkes denne gang".

⁴⁶ Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter".

⁴⁷ Social- og Indenrigsministeriet. 2021: "Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne".

⁴⁸ Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter"; Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

Kompetencen til at henvise elever til segregeret specialundervisning kan også være både centralt og decentralt forankret. I skoleåret 2019/20 havde 80 kommunale forvaltninger et fast visitationsudvalg for specialundervisning og dermed central henvisningskompetence. Der er ikke nødvendigvis en samlet placering af betalingsansvar og henvisningskompetence i alle kommuner, idet over halvdelen af kommunerne benyttede en model med helt eller delvist decentralt betalingsansvar i samme periode⁴⁹.

Virkningen af forskellige ressourcetildelingsmodeller

Inklusionseftersynet i 2016 konkluderede, at kommuner har anvendt forskellige ressourcetildelingsmodeller for at øge skolernes tilskyndelse til at etablere inkluderende læringsmiljøer, og at der mangler viden om modeller, som kan inspirere til god ressourcetilprioritering⁵⁰. I en rapport fra 2022 slår VIVE ligeledes fast, at kommunernes arbejde med udvikling af ressourcetildelingsmodeller fortsat pågår⁵¹. I det følgende gives et overblik over eksisterende viden om ressourcetildelingsmodellers virkning.

En analyse af Social- og Indenrigsministeriet fra 2021 undersøger sammenhængen mellem typen af betalingsmodel og segregeringsprocent i kommuner, når der tages højde for forskelle i kommunernes elevgrundlag. Ifølge analysen har kommuner med *fuldt* decentralt betalingsansvar alt andet lige en signifikant lavere segregeringsprocent end kommuner med centralt betalingsansvar. Det ser dog ikke ud til, at segregeringsprocenten i kommuner med *delvist* decentralt betalingsansvar er anderledes end i kommuner med centralt betalingsansvar. Det er således kun i tilfælde af fuldt decentralt betalingsansvar, at der ses en signifikant sammenhæng mellem betalingsmodel og segregeringsgrad⁵².

Et andet fund gør VIVE i sin rapport fra 2022. Her finder VIVE, at samme andel elever med særlige behov undervises i almenundervisningen i kommuner med centralt og decentralt betalingsansvar for segregeret specialundervisning. VIVE finder videre, at i kommuner med centralt betalingsansvar undervises en lidt højere andel af eleverne på specialskole, mens en lidt mindre andel undervises i specialklasser på alment skoler sammenlignet med kommuner med decentralt betalingsansvar. Samlet set kan VIVE således ikke konkludere, at elever med særlige behov i kommuner med decentralt betalingsansvar i højere grad fastholdes i almenundervisningen⁵³.

VIVE undersøger yderligere sammenhængen mellem kommunernes betalingsansvar og elever med særlige behovs faglige resultater og trivsel i skolen. Samlet set kan VIVE ikke konkludere, at kommunernes organisering af betalingsansvar for segregeret specialundervisning og andelen af elever på specialskole har en entydig sammenhæng med, hvor godt elever med særlige behov klarer sig fagligt eller i forhold til deres trivsel i skolen⁵⁴.

⁴⁹ Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter".

⁵⁰ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering".

⁵¹ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

⁵² Social- og Indenrigsministeriet. 2021: "Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne".

⁵³ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

⁵⁴ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

I forlængelse heraf konkluderer en Epinion-undersøgelse for Undervisningsministeriet fra 2014, at der ikke kan peges på én ressourcetildelingsmodel – og dermed et bestemt betalingsansvar – der er bedre end en anden; ”inklusion kan lykkes af flere veje, og det er forskelligt, hvilken styringsmodel der kan understøtte inklusionsopgaven i forskellige kommuner”⁵⁵. I en analyse fra 2018 er det dog VIVE’s vurdering, at fordelene ved en decentral ressourcetildelingsmodel overstiger ulemperne, om end der ikke kan peges på én decentral ressourcetildelingsmodel, som hensigtsmæssigt kan anvendes i alle kommuner, men at den decentrale ressourcetildelingsmodel skal tilpasses den lokale kontekst⁵⁶.

Muligheder for bedre ressourceudnyttelse

På baggrund af ovenstående kan det konstateres, at der er begrænset viden om, hvordan ressourcetildelingsmodeller bedst organiseres for at understøtte fastholdelsen af elever med særlige behov i almenskolen.

På tværs af undersøgelser er der ikke én dokumenteret ressourcetildelingsmodel, som i højere grad end andre formår at fastholde elever i almenundervisningen eller øger elevers læring og trivsel. Modellerne har forskellige virkninger og tilgodeser forskellige hensyn, ligesom landets kommuner varierer, hvad angår størrelse, skolestruktur, socioøkonomi, politiske målsætninger mv. Derfor må valget af ressourcetildelingsmodel bero på en afvejning af lokale forhold og prioriteringer.

Dette underbygges i inspirationskataloget ”Økonomistyring af specialundervisningsområdet - eksempler fra praksis”, som Børne- og Undervisningsministeriet har udgivet i regi af VIBUS i 2025, hvor der præsenteres seks eksempler på ressourcetildelingsmodeller på specialundervisningsområdet⁵⁷. De seks beskrivelser illustrerer i tråd med den eksisterende litteratur, at der ikke kan peges på én ressourcetildelingsmodel, der bedst understøtter inklusion på tværs af landets kommuner. Omend de seks cases i inspirationskataloget ikke er repræsentative for landets kommuners ressourcetildelingsmodeller, er der gennemgående mønstre, som kan fremhæves, og som øvrige kommuner kan lade sig inspirere af:

- 1. Forpligtende samarbejde.** Flere af de undersøgte kommuner ønsker at styrke samarbejdet mellem skoleområdets aktører, særligt skolelederne, så der decentralt tages større ansvar for fællesskabet, og så ressourcer, kompetencer og personale tænkes på tværs af skolevæsenet. Samarbejdet indrettes forskelligt, men fælles for modellerne er ønsket om at skabe incitament til at samarbejde om økonomi og faglige løsninger. For at skabe den samhørighed, et forpligtende samarbejde forudsætter, inddeles kommunen og/eller økonomien ofte i mindre enheder.

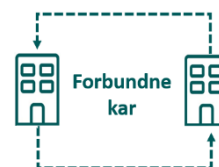


⁵⁵ Undervisningsministeriet. 2014: "Inklusionsfremmende styringsmodeller. Cases fra otte kommuner".

⁵⁶ Nørgaard et al. 2018: "Specialundervisning på folkeskoleområdet. Inspiration til den økonomiske styring".

⁵⁷ Børne- og Undervisningsministeriet. 2025: "Økonomistyring af specialundervisningsområdet - eksempler fra praksis".

- 2. Forbundne kar mellem almen- og specialområdet.** Flere af de undersøgte kommuner har fokus på at skabe en direkte ansvarslinje mellem økonomien på almen- og specialundervisningsområdet, så besparede midler på specialundervisningsområdet tilfalder almenområdet og kan bruges på forebyggende indsatser. Det gør, at der skabes incitament til at inkludere flere i almenskolen, og at der tænkes i forebyggende indsatser og i fælles faglige løsninger på tværs af almen- og specialområdet.



- 3. Balanceret brug af økonomiske incitamenter.** På tværs af de seks cases er der en bevidsthed om, at økonomiske hensyn ikke må vægtes tungere end faglige. Derfor foretages der lokale tilpasninger for at sikre en balance mellem økonomiske og faglige hensyn fx ved brug af en gennemsnitstakst ved visitation, hvor skoler betaler samme takst uanset, hvilket specialtilbud der visiteres til for at sikre, at børn på skoler i udfordrede områder, der har brug for dyrere støtte-tilbud, også får det⁵⁸.



Balanceret brug af økonomiske incitamenter

Anbefaling 2. Prioriter ressourcer tæt på eleverne i den almene undervisning

VIBUS anbefaler, at kommuner inden for deres nuværende økonomi prioriterer et stærkt almenområde samt tilpasser den lokale ressourcefordelingsmodel med afsæt i lokale forhold, så modellen understøtter omstillingen til stærkere almenmiljøer.

⁵⁸ Børne- og Undervisningsministeriet. 2025: "Økonomistyring af specialundervisningsområdet - eksempler fra praksis".

Kapitel 4. En øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov

Undersøgelser peger på, at en øget individorientering og et øget fokus på psykiatriske diagnoser har en stor betydning i skolesystemet. Det samme fremhæver Trivselskommissionen i sin afrapportering. Det kan udfordre det helhedsorienterede arbejde med inkluderende læringsmiljøer og kan være en forhindring for gode løsninger for børn og unge med særlige behov⁵⁹.

Dette kapitel har derfor til formål at præsentere anbefalinger til kommuner og skolars arbejde med at etablere et fælles kontekstbaseret blik på eleverne. Det skal understøtte, at alle i og omkring skolen arbejder ud fra det samme pædagogiske grundlag og har forståelse for den tilgang, som skolerne benytter.

Med begrebet 'kontekstbaseret blik på eleverne' menes, at der i forståelsen af barnets særlige behov kigges på, om et særligt behov skyldes et mismatch mellem den undervisningskontekst, som eleven befinder sig i, og de forudsætninger for at deltage i undervisningen eller fællesskabet, som eleven har. Som alternativ hertil kan nævnes en individbaseret forståelse, hvor en elevs særlige behov betragtes med udgangspunkt i, at eleven mangler forudsætninger for at kunne deltage i undervisningen, hvilket ofte medfører, at udfordringen og det særlige behov bor i eleven og ikke i de muligheder, som læringsmiljøet tilbyder.

Det er dog vigtigt at understrege, at et kontekstbaseret blik på eleverne ikke betyder, at der ikke kan stilles krav til eller iværksættes indsatser i forhold til den enkelte elev. Individuelle forhold skal fortsat betones, og indsatsen i skolemiljøet fører ikke til, at individuelle vanskeligheder hos eleven ignoreres.

Anbefalingerne, der præsenteres i dette kapitel, har således fokus på, hvordan kommuner via etablering af et mere kontekstbaseret blik på eleverne kan understøtte omstillingen af almenområdet, så der i øget grad er fokus på fællesskabsorienterede indsatser og inkluderende læringsmiljøer. Anbefalingerne er sammenfattet i boks 5 og udfoldes i det følgende. Indledningsvist præsenteres vidensafsættet for hver anbefaling.

Boks 5. Anbefalinger om en øget kontekstuel forståelse af elevers særlige behov

Anbefaling 3. Etabler et fælles kontekstbaseret blik på eleverne

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger etablerer et fælles kontekstbaseret blik på eleverne på børne- og skoleområdet, så der i højere grad kigges på den undervisningskontekst, som eleven befinder sig i, og de deltagelsesforudsætninger, som

⁵⁹ Se fx Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)"; Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen"; Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

eleven har, frem for alene at se det særlige behov som et individuelt problem, der bor i eleven.

Anbefaling 4. Inddrag forældre for at sikre en større forståelse for omstillingen

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at øge forældres forståelse for omstillingen til stærkere almenmiljøer via en tættere og bedre inddragelse.

Anbefaling 3. Etabler et fælles kontekstbaseret blik på eleverne

VIDENSAFSÆT: Diagnoser og individorientering fylder meget i kommuners forståelse af særlige behov

I EVA's undersøgelse "Fra viden til handling" fra 2025 konkluderer EVA, at det er afgørende at have et fælles pædagogisk fundament at stå på i kommunen i arbejdet med elever med særlige behov. Det sikrer en fælles faglig retning, som både ledere og medarbejdere i dagtilbud, skoler og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning arbejder ud fra, og understøtter, at relevante aktører er samstemt og kan samarbejde mere smidigt⁶⁰.

En endnu ikke offentliggjort undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet peger ligeledes på, at arbejdet med at udvikle og fastholde et kontekstbaseret blik på eleverne i kommunen er centralt, så medarbejdere i alle led af børns forløb arbejder i samme retning og med samme grundforståelse af børns udfordringer⁶¹.

På tværs af lande og undervisningssystemer findes der ikke én entydig og bredt anerkendt definition af børn og unge med særlige behov. I en undersøgelse af særlige behov i skolen af VIVE fra 2024 fremhæves dog to dominerende forståelser af særlige behov, herunder hvilken pædagogik og didaktik der kan medvirke til at imødekomme elevers støttebehov. Det drejer sig om den *individfokuserede* og den *kontekstbaserede/miljøbaserede* forståelse. I den individfokuserede forståelse danner individet og ofte også psykiatriske diagnoser afsæt for de pædagogisk-didaktiske strategier, mens de pædagogisk-didaktiske strategier i den miljøfokuserede forståelse har afsæt i, hvordan rammer og tilgange bedst kan imødekomme elevernes behov. I den individfokuserede forståelse betragtes barnet som bærer af problemstillingen – problemet bor i barnet – mens den kontekstfokuserede forståelse forstår et særligt behov som et samspil mellem elevers forudsætninger og miljøets strukturering – problemet findes i relationen mellem barnet og dets omgivelser⁶².

Nyere undersøgelser, herunder VIVE's undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024, peger på, at der flere steder i landet i praksis fokuseres på individuelle forhold og diagnoser i vurderingen og tildelingen af specialpædagogisk støtte, og at en individfokuseret forståelse af særlige behov således ofte får forrang i forhold til en mere kontekstbaseret tilgang. Det på trods af, at diagnoser og specialpædagogisk bistand og specialundervisning ikke formelt kobles i lovgivningen⁶³.

⁶⁰ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

⁶¹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

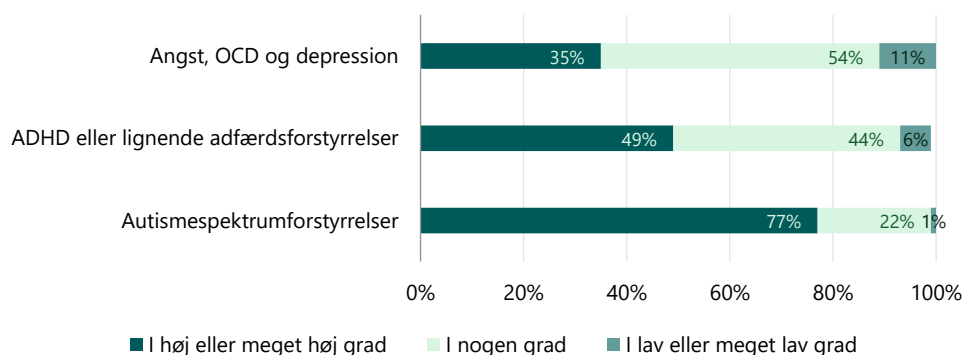
⁶² Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen".

⁶³ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier"; Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen"; EVA. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)"; Trivselskommissionen. 2025: "Et dansk svar på en vestlig udfordring. Trivselskommissionens afrapportering".

VIVE's undersøgelse viser videre, at en række kommuner har en diagnoseopdelt tilbudsvifte, der er organiseret på en måde, hvor nogle støttetilbud sjældent tildeles, medmindre der er en diagnosticeret problemstilling. Tilsvarende har forældre en opfattelse af, at skolesystemet forudsætter en diagnose, førend der bevilges støtte⁶⁴.

Billedet af, at diagnoser spiller en væsentlig rolle i tildeling af specialundervisning, bekræftes i en spørgeskemaundersøgelse blandt skolechefer i alle danske kommuner. Her angiver 77 pct. af skolecheferne, at en diagnose på autismspektret i sig selv øger sandsynligheden for, at et barn tildeles specialundervisning, jf. figur 6. 49 pct. af skolecheferne svarer det samme om en ADHD-diagnose, og 35 pct. svarer det samme om angst, OCD og depression⁶⁵.

Figur 5. Kommunernes vurdering af, om tre typer psykiatriske diagnoser i sig selv øger elevernes sandsynlighed for specialundervisning.



Kilde: Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter".

Trivselskommissionen fremhæver i denne sammenhæng, at der er en risiko for, at diagnoser er med til at forstærke et individfokus, hvor udfordringerne placeres hos det enkelte barn og den unge frem for at have fokus på den kontekst, barnet og den unge indgår i. På baggrund heraf opfordrer Trivselskommissionen til, at kommuner ændrer fokus i retning mod en mere behovs- og kontekstorienteret tilgang til indsatser og støtte i skolen⁶⁶.

En diagnosebaseret tilbudsvifte kan understøtte en logik, hvor barnet er bærer af problemet
Et studie af Tegtmejer, Hjørne og Säljö fra 2023 peger dog på, at en diagnose ikke er afgørende i visitationsudvalgenes beslutningsprocesser om specialpædagogisk bistand og specialundervisning, da der også ses på barnets adfærd i skolen. Til gengæld spiller diagnoser i særlig grad en rolle i visitationsudvalgets match af barn og specialundervisningstilbud, da mange kommuner har diagnoseopdelte tilbud. Studiet indikerer samtidig, at en diagnoseopdelt tilbudsvifte er med til at skabe og opretholde en logik, hvor skoler eller forældre (for) hurtigt indstiller til, at der laves en pædagogisk-psykologisk vurdering, når en elev oplever udfordringer i skolen. På denne baggrund konkluderes det, at en del af forklaringen på den stigende diagnosticering af

⁶⁴ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen".

⁶⁵ Index100. 2020: "Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter".

⁶⁶ Trivselskommissionen. 2025: "Et dansk svar på en vestlig udfordring. Trivselskommissionens afrapportering".

børn og unge i skolealderen kan findes i skolesystemets sammenkædning af specialundervisningstilbud og diagnoser⁶⁷.

Individfokuserede forståelser kan udfordre arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer

Et diagnose- og individorienteret fokus hos kommuner og skoler kan medføre, at barnet i højere grad end skolemiljøet anses som bærer af problemet. Det kan skabe en hindring for arbejdet med almenmiljøets beskaffenhed og dets understøttelse af læringsmuligheder for alle.

I en undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet peges der på, at dét at anskue særlige behov som noget, der skyldes barnets individuelle natur, kan medføre, at barnets udfordringer ses som et udtryk for problematiske afvigelser eller mangler. En sådan individfokuseret forståelse af særlige behov kan lede til en vurdering af, at barnet ikke kan fungere i bestemte kontekster frem for at overveje, om der kunne være udfordringer i læringsmiljøet eller generelt noget ved konteksten, som ikke passer til barnet⁶⁸. Dette argument går igen i VIVE's undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024, der ligeledes slår fast, at en vægt på individuelle forhold hos det enkelte barn i forståelsen af særlige behov kan bidrage til, at problemerne forstås som barnets problemer, og at der ikke tages tilstrækkelig højde for konteksten som en medvirkende faktor⁶⁹.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitets undersøgelse peger endvidere på, at en individfokuseret forståelse af særlige behov kan betyde, at der ikke bruges tilstrækkelig tid, ressourcer og energi på tiltag målrettet de fællesskaber, som eleven indgår i. Det kan føre til, at børn ekskluderes fra de miljøer og fællesskaber, som de er en del af, selvom de reelt godt kunne indgå i disse, hvis blot konteksten (fx de krav, barnet skal leve op til) blev justeret⁷⁰.

VIVE's undersøgelse af særlige behov peger samtidig på, at støttesystemer kan være selvopretholdende, og at der ses en vis grad af en stærekasseeffekt. Konkret betyder det, at hvis en kommune har et specialundervisningstilbud rettet mod fx elever med ASF, vil kommunerne have en vis tilbøjelighed til at benytte tilbuddet frem for at kigge på, hvordan der kan foretages tilpasninger af det eksisterende undervisningsmiljø for at imødekomme elevens undervisningsbehov⁷¹.

En diagnose er et utilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge støtte

Udover at en individ- og diagnosebaseret forståelse af et barns særlige behov kan udfordre arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer via fællesskabsbaserede indsatser, er der særligt fire forhold, der peger på, at diagnoser udgør et utilstrækkeligt grundlag for at tilrettelægge støtte og specialpædagogisk bistand i skolen.

⁶⁷ Tegtmejer et al. 2023: "Diagnoses and special educational support. A study of institutional decision-making of provision of special educational support for children at school".

⁶⁸ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres".

⁶⁹ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen".

⁷⁰ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn og unge med særlige behov og deres familier".

⁷¹ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen".

For det *første* kan en psykiatrisk diagnose ikke beskrive hele barnet, ligesom et barns udvikling hverken er statisk eller uforanderlig. En psykiatrisk diagnose angiver blot, om en bestemt funktionspåvirkning er til stede. En diagnose giver ikke et fyldestgørende billede af årsager til barnets vanskeligheder, eller om de fx også skal forklares af forhold i læringsmiljøet⁷².

For det *andet* siger en diagnose heller ikke nødvendigvis noget om, hvilke undervisnings- og støttebehov barnet har, eller hvordan disse behov kan imødekommes pædagogisk og didaktisk.

Dertil kommer som det *trede*, at langt de fleste diagnoser blandt børn og unge i skolealderen – fx ADHD og ASF – er spektrumdiagnoser, som spænder over mange grader og typer af udfordringer⁷³. To jævnaldrende børn med en diagnose på autismspektret kan have forskellige styrker og behov for støtte til at deltage fagligt og socialt i skolen⁷⁴. To børn med den samme diagnose kan således reagere forskelligt på det samme læringsmiljø, idet diagnosen i sig selv ikke beskriver børnenes deltagelsesmuligheder i fællesskaberne. På samme vis kan et barn med en diagnose og et barn uden denne diagnose reagere meget ens i et givent læringsmiljø. Således reducerer et rigtigt fokus på diagnoser kompleksiteten i barnets vanskeligheder i en grad, hvor det kan komme til at skygge for den konkrete elevs specifikke muligheder, og hvordan disse kan imødekommes gennem støtte og tilrettelæggelse af læringsmiljøet.

Som det *fjerde* og i forlængelse af ovenstående får flere børn og unge med psykiatriske diagnoser mere end én diagnose. Fra 2009 til 2019 steg andelen af børn og unge med psykisk sygdom, der har mere end én diagnose, fra 26 pct. til 40 pct. I samme periode steg andelen af børn og unge med psykiatriske diagnoser, som samtidig er socialt udsatte, fra 35 pct. til 39 pct.⁷⁵ Dette øger både kompleksiteten af det enkelte barns udfordringsbillede og mismatchet mellem en afgrænset diagnosekategori på den ene side og barnets udfordringsbillede, funktionsniveau og støttebehov på den anden side⁷⁶.

Samlet set peger ovennævnte udvikling og udfordringer på, at målgruppeforståelser med udgangspunkt i individorientering og psykiatriske diagnoser kan komme til at skabe en hindring for at arbejde med et mere kontekstbaseret og fællesskabsorienteret blik på eleverne, hvor der i højere grad fokuseres på, hvordan det omgivende skolemiljø kan medvirke til at imødekomme særlige behov hos den enkelte elev. Vidensafsættet peger således på fordelene ved et mere helhedsorienteret blik på eleverne, hvor der først og fremmest tages udgangspunkt i et kontekstuel og fællesskabsorienteret blik på elever, men hvor der også til tider må fokuseres på den enkelte elev⁷⁷.

⁷² Cornelsen. 2025: "Børnepsykolog: Diagnoser er kun et øjebliksbillede".

⁷³ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

⁷⁴ Tegtmejer et al. 2023: "Diagnoses and special educational support. A study of institutional decision-making of provision of special educational support for children at school"; Szulevicz & Brinkmann. 2023: "Kapitel 15: Diagnoser i specialpædagogik – et kritisk perspektiv".

⁷⁵ Social- og Indenrigsministeriet. 2020: "Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser".

⁷⁶ Tegtmejer & Säljö. 2023: "Paradoxes of using psychiatric diagnoses as organising principles for special educational support".

⁷⁷ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

Anbefaling 3. Etabler et fælles kontekstbaseret blik på eleverne

VIBUS anbefaler, at kommunale politikere og forvaltninger etablerer et fælles kontekstbaseret blik på eleverne på børne- og skoleområdet, så der i højere grad kigges på den undervisningskonkstekst, som eleven befinder sig i, og de deltagelsesforudsætninger, som eleven har, frem for alene at se det særlige behov som et individuelt problem, der bor i eleven.

Anbefaling 4. Inddrag forældre for at sikre en større forståelse for omstillingen

VIDENSAFSÆT: Bekymring blandt forældre for, om den almene grundskole kan løfte inklusionsopgaven

Den norske ekspertgruppe for børn og unge med særlige behov påpeger i deres afrapportering, at "selv om initiativet til endring av skoleverdenen kommer utenfra, kan det bare skje ved krefter innenfra"⁷⁸. Det understreger, at overgangen til en mere inkluderende skole bl.a. kræver inddragelse af de mennesker, der er skolen nærmest. Der er således behov for, at kommuner inddrager skoleledere, lærere, pædagoger og elever, men ikke mindst også forældre for at sikre, at omstillingen bakkes op lokalt.

I en spørgeskemaundersøgelse fra Skole og Forældre blandt forældre til skolebørn svarer 64 pct. af forældre til børn *uden* særlige behov i almenskolen, at de slet ikke eller i mindre grad har tillid til, at flere børn med særlige behov kan være i den almene skole. 42 pct. af samme gruppe svarer ja til, at deres barns klasse kan inkludere flere børn med særlige behov, og 42 pct. svarer nej. I samme undersøgelse svarer 68 pct. af forældre til børn *med* særlige behov i almenskolen, at de slet ikke eller i mindre grad kan forestille sig flere børn med særlige behov i almenskolen⁷⁹. Undersøgelsens resultater er behæftet med en vis usikkerhed, da det ikke kan udelukkes, at forældre med negative holdninger til og/eller erfaringer med inklusion er overrepræsenterede, ligesom forældres kompetencer til at vurdere disse spørgsmål kan være begrænsede. Hertil svarer forældre formentlig på spørgsmålet ud fra en status-quo-forståelse af, hvordan skolen ser ud i dag, og således uden en omstilling til mere inkluderende læringsmiljøer.

Det billede, som undersøgelsen tegner af nogle forældres mistillid til den almene grundskoles evne til at løfte inklusionsopgaven, må dog tages alvorligt. Forældres holdning til inklusion har betydning, blandt andet for at politikerne har mod på at arbejde for en mere inkluderende almen grundskole, og fordi forældre er med til at forme deres børns holdninger og måden, hvorpå børnene møder klassekammerater med særlige behov⁸⁰.

Forældres holdning til mere omfavnende almenfællesskaber har således betydning for, om arbejdet med at omstille den almene grundskole kan lykkes, herunder både i det daglige arbejde med at skabe inkluderende læringsmiljøer og på et mere strukturelt plan i forhold til generel opbakning til folkeskolen.

I afrapporteringen fra den norske ekspertgruppe for børn og unge med særlige behov fremhæves det, at skolen har et ansvar for at give forældrene forståelse for, hvorfor skolen bør være mere inkluderende, og hvad det indebærer. I samme ombæring henvises der til erfaringer fra

⁷⁸ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

⁷⁹ Skole og Forældre. 2024: "Notat vedr. spørgeundersøgelse om inklusion".

⁸⁰ de Boer et al. 2010: "Attitudes of parents towards inclusive education: a review of the literature".

en svensk kommune, hvor tæt dialog med forældre om omstilling af den almene skole bidrog til tillid og accept af forandringerne, og til at forandringsprocessen forløb godt⁸¹.

Anbefaling 4. Inddrag forældre for at sikre en større forståelse for omstillingen

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at øge forældres forståelse for omstillingen til stærkere almenmiljøer via en tættere og bedre inddragelse.

⁸¹ Nordahl et. al. 2018: "Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

Kapitel 5. Læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever

Ambitionen om en almen grundskole, som kan mere for flere, indebærer, at de almene læringsmiljøer tilrettelægges efter elevgruppens behov og forudsætninger, så elever med forskellige behov får mulighed for at indgå i faglige og sociale læreprocesser og bidrage til fællesskabet.

I dette kapitel sættes der fokus på bl.a. organiserings- og samarbejdsformer, fysiske rammer og varieret undervisning, som kan understøtte skolernes arbejde med at skabe læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever. Anbefalingerne er sammenfattet i boks 6 og udfoldes i det følgende. Indledningsvist præsenteres vidensafsættet for hver anbefaling.

Boks 6. Anbefalinger om læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever

Anbefaling 5. Skab en inkluderende fagdidaktik med inddragelse af elever

VIBUS anbefaler, at kommuner og skoler har fokus på at benytte en mere inkluderende fagdidaktik med en differentieret undervisning præget af struktur og forudsigelighed, som skaber deltagelsesmuligheder og faglig trivsel for flere. Det er centralt, at undervisningsdifferentiering er et bærende princip for al undervisning og tager udgangspunkt i en tæt inddragelse af eleverne.

Anbefaling 6. Skab inkluderende mellemformer af høj kvalitet, så flere trives og udvikler sig fagligt i almenmiljøet

VIBUS anbefaler, at kommuner understøtter mellemformer af høj kvalitet og sikrer, at mellemformen har et inkluderende sigte, der understøtter både faglig og social deltagelse for elever i almenklassen, så flere elever får bedre deltagelsesmuligheder og trives i almenmiljøet.

Anbefaling 7. Brug skolens fysiske rammer til at differentiere undervisningen

VIBUS anbefaler, at kommunale forvaltninger og skoler arbejder med at skabe fleksibilitet i indretningen af undervisningslokaler og fællesarealer, så indretningen muliggør forskellige aktiviteter og måder at deltage i undervisningen på. Det er væsentligt, at eleverne inddrages i dette arbejde.

Anbefaling 8. Understøt forandringsprocessen gennem ledelse tæt på undervisningen

VIBUS anbefaler, at skoleledelsen driver forandringsprocessen gennem et øget fokus på faglig ledelse tæt på undervisningen og på at skabe en faglig kultur, hvor ledere er tilgængelig for evaluering, støtte og sparring. Det er centralt, at den kommunale forvaltning sikrer praksisnær og målrettet støtte, sparring og følgeskab til skoleledelsen, så skoleledelsen kan hente støtte i forandringsprocessen.

Anbefaling 5. Skab en inkluderende fagdidaktik med inddragelse af elever

VIDENSAFSÆT: Undervisningsdifferentiering kan skabe deltagelsesmuligheder, faglig trivsel og læring for flere elever

Faglig trivsel er elevernes oplevelse af at have læringsoverskud i timerne, være en del af de faglige fællesskaber og blive anerkendt af lærere, pædagoger og klassekammerater som nogle, der bidrager til det faglige fællesskab i undervisningen⁸². En analyse fra Børns Vilkår fra 2022, der er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 2.672 børn i 4. og 7. klasse, viser imidlertid, at 44 pct. af børn med særlige behov har svært ved at følge med fagligt i skolen, og at 21 pct. af denne børnegruppe mener, at de sjældent eller aldrig lykkes med at lære det, de gerne vil i skolen⁸³.

En anden undersøgelse fra 2023 slår fast, at faglig trivsel forudsætter, at opgaven med at sikre alle elevers trivsel og deltagelse samt sikre, at alle elever tilegner sig viden i de forskellige fag, ikke anskues som adskilte opgaver, som skal løses af forskellige fagpersoner. I stedet bør arbejdet med at imødekomme elever med forskellige undervisningsmæssige behov tænkes tæt sammen med fagenes specifikke indhold og didaktik⁸⁴.

Elever lærer forskelligt og har forskellige forudsætninger for at deltage. Derfor fremmer det deltagelse og læring, når elever tilbydes forskellige tilgange til at lære det samme faglige stof. En inkluderende undervisning er med andre ord differentieret og fokuserer på at udfordre og motivere alle elever uanset behov og forudsætninger ved at møde dem der, hvor de er⁸⁵.

En forskningskortlægning peger på, at der generelt er to tilgange til undervisningsdifferentiering, hvor der enten differentieres ved, at eleverne arbejder med det samme faglige materiale på forskellige måder, eller hvor der differentieres mellem forskellige materialer⁸⁶. Mere inkluderende læringsmiljøer handler således ikke blot om at benytte mellemformer, to-voksenordninger mv. Det handler også om et øget fokus på en mere undervisningsdifferentieret og inkluderende undervisning, hvor lærerne med deres didaktiske viden og erfaring tilrettelægger og gennemfører en undervisning, der kombinerer forskellige undervisningsformer, som passer til elevgruppens forudsætninger, det faglige stof og læringshensigten⁸⁷.

Behov for mere struktur og forudsigelighed i almenundervisningen

Hertil peger en undersøgelse på, at den gode undervisning er kendetegnet ved både tydelig struktur og variation. Undervisningen skal således også gennemføres med en klar struktur, hvor læreren skaber tydelige rammer omkring undervisningen, og hvor læreren tydeliggør, hvad der skal ske i løbet af lektionen, så eleverne får en klar forståelse af, hvad de kan forvente⁸⁸.

⁸² Wistoft. 2019: "Kapitel 1: Trivselsdiskurser".

⁸³ Børns Vilkår. 2022: "Børn med særlige behov trives dårligere i skolen end deres klassekammerater".

⁸⁴ Molbæk & Hedegaard-Sørensen. 2023: "Universal Design for Learning – Fleksible og inkluderende fællesskaber for alle"; Hedegaard-Sørensen. 2022: "Pædagogisk indblik 15. Inklusion i fagene".

⁸⁵ Undervisningsministeriet. 2017: "Undervisningsdifferentiering i grundskolen".

⁸⁶ Undervisningsministeriet. 2017: "Undervisningsdifferentiering i grundskolen".

⁸⁷ Danmarks Evalueringsinstitut. 2024: "Varieret og motiverende undervisning på mellemtrinnet".

⁸⁸ Hattie. 2013: "Synlig læring – for lærere".

I en Nest-klasse er der netop et særligt fokus på struktur, forudsigelighed og et roligt læringsmiljø, hvor færre elever end i en gennemsnitlig folkeskoleklasse undervises af to voksne efter en struktureret co-teaching-model. Nest-klasser udfoldes i anbefaling 6. En evaluering af Nest-klasser i Aarhus Kommune viser positive erfaringer med denne tilgang, herunder at alle elever i Nest-klasserne klarer sig fagligt gennemsnitligt set lige så godt eller bedre end andre elever på samme klasseset⁸⁹.

Ifølge et dansk forskningsprojekt ses der dog en tendens til, at nogle lærere – bl.a. grundet tid og ressourcer – målretter undervisningen til de fleste elever, hvorved der ikke tages højde for børns forskellige forudsætninger. Det indsnævrer deltagelsesmulighederne for elever med behov for støtte til at deltage i undervisningen⁹⁰.

Undervisningsdifferentiering skal tage udgangspunkt i en tæt inddragelse af eleverne

En forskningsgennemgang viser, at et inkluderende læringsmiljø og en undervisningsdifferentieret undervisning er tæt forbundet, og at det er kendetegnende for et godt læringsmiljø, at eleverne inddrages og oplever at have indflydelse på undervisningen. Uanset om der undervisningsdifferentieres ved at arbejde med det samme faglige materiale på forskellige måder eller ved brug af forskellige materialer, er det et gennemgående resultat i forskningsgennemgangen, at differentieringen altid skal tage udgangspunkt i en tæt inddragelse af og dialog med eleverne⁹¹.

Til trods for denne viden tyder de fleste undersøgelser på, at det er svært for skolerne at tilrettelægge en undervisning, hvor eleverne systematisk inddrages i udviklingen af undervisningen. Resultater fra Grundskolepanelet i 2024, der baserer sig på besvarelser fra dansk- og matematiklærere og elever i 4., 6. og 8. klasse, viser, at 57 pct. af eleverne aldrig eller næsten aldrig oplever at være med til at bestemme, hvilke opgaver de skal lave i undervisningen, jf. figur 7⁹².

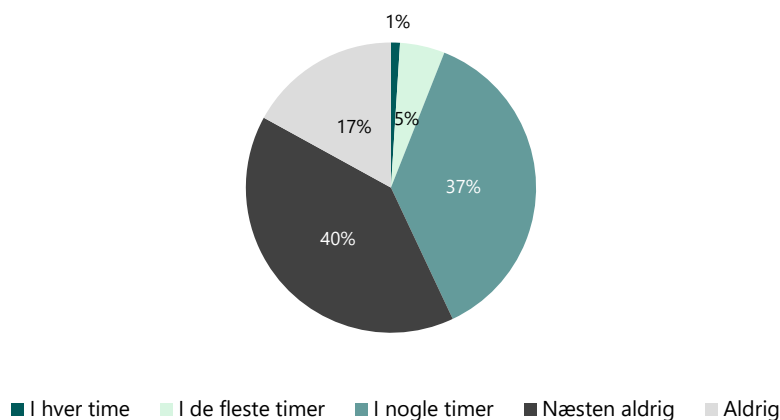
⁸⁹ Aarhus Kommune. 2019: "Evalueringsrapport af Nest i Aarhus 2015-2019"

⁹⁰ Hedegaard-Sørensen & Grumløse. 2017: "Udsatte børn og unge i den inkluderende skole"; Nielsen et al. 2020: "Lærerperspektiver på inklusion i matematik og dansk"; Hedegaard-Sørensen. 2022: "Pædagogisk indblik 15. Inklusion i fagene".

⁹¹ Undervisningsministeriet. 2017: "Undervisningsdifferentiering i grundskolen".

⁹² Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025: "Faktaark om tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

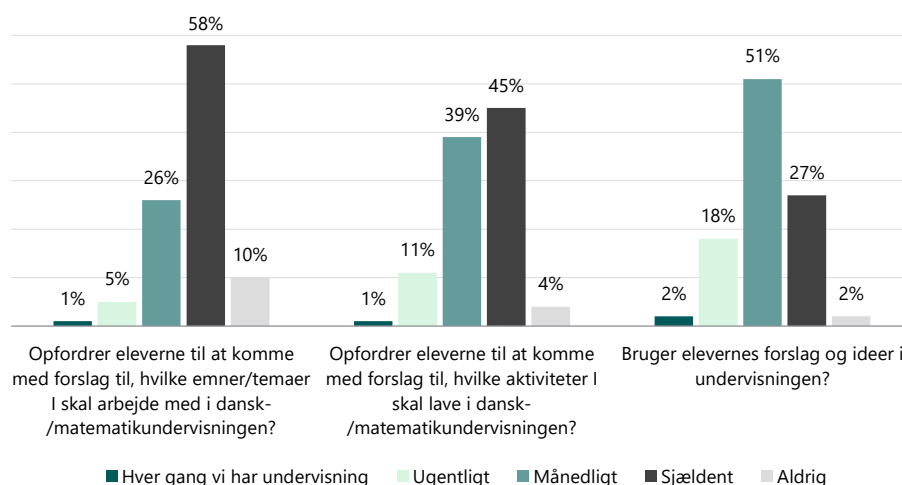
Figur 6. Elevernes vurdering af, hvor ofte de er med til at bestemme opgaver i dansk-/matematikundervisningen.



Anm.: 11.148 elever i 6. og 8. klasse har besvaret følgende spørgsmål: "Hvor ofte er du og dine klassekammerater med til at bestemme, hvilke opgaver I vil lave i [dansk/matematik] undervisningen?"
 Kilde: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025: "Faktaark om tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

Hertil vurderer 68 pct. af lærerne, at de sjældent eller aldrig opfordrer eleverne til at komme med forslag til, hvilke emner og temaer der skal arbejdes med i undervisningen, og kun 6 pct. svarer ugentligt eller hver gang, der er undervisning, jf. figur 8⁹³.

Figur 7. Lærernes vurdering af, hvor ofte de gør følgende udsagn vedr. elevinddragelse.



Anm.: 1.891-1.922 lærere har besvaret spørgsmålet: "Hvor ofte gør du følgende: 1) Opfordrer eleverne til at komme med forslag til, hvilke emner/temaer I skal arbejde med i dansk-/matematikundervisningen? 2) Opfordrer eleverne til at komme med forslag til, hvilke aktiviteter I skal lave i dansk-/matematikundervisningen? og 3) Bruger elevernes forslag og ideer i undervisningen?" Lærerbesvarelserne er besvarelser for lærere fra 2., 4., 6. og 8. klassetrin.
 Kilde: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025: "Faktaark om tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

⁹³ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025: "Faktaark om tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

Det er således afgørende, at skolerne tager elevinddragelse til sig, hvor underviserne inviterer eleverne til at reflektere og være med til at forme undervisningen, dog inden for rammer, som defineres af underviserne.

Anbefaling 5. Skab en inkluderende fagdidaktik med inddragelse af elever

VIBUS anbefaler, at kommuner og skoler har fokus på at benytte en mere inkluderende fagdidaktik med en differentieret undervisning præget af struktur og forudsigelighed, som skaber deltagelsesmuligheder og faglig trivsel for flere. Det er centralt, at undervisningsdifferentiering er et bærende princip for al undervisning og tager udgangspunkt i en tæt inddragelse af eleverne.

Anbefaling 6. Skab inkluderende mellemformer af høj kvalitet, så flere trives og udvikler sig fagligt i almenmiljøet

VIDENSAFSÆT: Mellemformer kan fastholde elever med støttebehov i almenmiljøet

På de fleste skoler er der elever, som har behov for støtte og tilpasning af læringsmiljøet i en grad, hvor god almenpædagogik og -didaktik ikke er tilstrækkelig. Klassebaserede og holdbaserede mellemformer dækker over to organiseringsformer, som integrerer specialpædagogisk viden, kompetencer og tilgange i almenskolen. Formålet med begge er at imødekomme og fastholde flere elever uanset behov og forudsætninger i almenmiljøet. I den *klassebaserede mellemform* yder personale med specialpædagogiske kompetencer støtte til elever som led i almenundervisningen og understøtter klassens lærere i at tilpasse læringsmiljøet. I den *holdbaserede mellemform* modtager elever med særlige behov undervisning på mindre hold i en del af tiden, men bevarer tilknytningen til almenklassen⁹⁴.

I en evaluering af mellemformer på 20 skoler vurderer skoleledere, lærere og pædagoger, at både klassebaserede og holdbaserede mellemformer er en faglig relevant indsats i arbejdet med elever med støttebehov i den almene skole. Eleverne oplever, at mellemformer muliggør hjælp fra voksne i et roligt tempo og med individuel tilpasning af undervisningen. Lærere og pædagoger vurderer, at klassebaserede mellemformer understøtter elevers faglige udbytte, mens særligt holdbaserede mellemformer kan forebygge fravær. Både den holdbaserede og klassebaserede mellemform vurderes af lærerne og pædagogerne at styrke elevers trivsel⁹⁵.

Evalueringen påpeger imidlertid også, at der er en indbygget begrænsning i mellemformernes kapacitet, og at det udfordrer rammen i en mellemform at arbejde med enkeltelever med betydelige støttebehov. Mellemformen opleves derfor ikke altid som et tilstrækkeligt tilbud for elever med betydelige støttebehov, ligesom elever med betydelige støttebehov i mellemformen kan betyde, at mellemformen ikke bliver et tilstrækkeligt tilbud for de resterende elever⁹⁶.

En undersøgelse fra EVA fra 2022 finder yderligere, at organiseringen af mellemformen har betydning for elevernes muligheder for at deltage og opleve sig som en del af fællesskabet og dermed også, i hvilken grad mellemformen rent faktisk virker inkluderende og ikke ekskluderende. Nogle mellemformer organiseres, så de er små, relativt ensartede og skærmende, mens andre er store og mere brogede, og den organiseringsform, skolen vælger, har således betydning for elevernes muligheder for at trives og udvikle sig i en mellemform. Undersøgelsen betoner derfor vigtigheden af, at det i arbejdet med inkluderende læringsmiljøer besluttet, hvilke

⁹⁴ Lindeberg et al. 2021: "Kortlægning af mellemformer. Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning".

⁹⁵ Tegtmøjer et al. 2024: "Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner".

⁹⁶ Tegtmøjer et al. 2024: "Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner".

elever der egner sig til en given organiseringsform, eller om organiseringen kan tilpasses her-efter⁹⁷. Hertil påpeger VIVE også i deres undersøgelse af særlige behov fra 2024, at indsatser, hvor elever fjernes fra klassen, kan være ekskluderende og derfor skal benyttes med omtanke⁹⁸.

For nogle elever i de holdbaserede mellemformer opleves der desuden udfordringer med sammenhængen og gode overgange mellem mellemform og almenklasse. En opmærksomhed ved holdbaserede mellemformer er derfor, at det er vigtigt, at der er tale om et sammenhængende skoletilbud for eleven, og at mellemformen understøtter både faglig og social deltagelse for eleven i almenklassen⁹⁹.

Nest-klasser er en klassebaseret mellemform, hvor normalt begavede elever med forstyrrelser inden for primært autismspektret går i klasse med distriktsbørn, der udvælges ud fra normale kriterier for classesammensætning, og hvor forældrene har tilkendegivet et ønske om Nest inden skolestart. Læringsmiljøet i Nest rummer faglige, sociale og sanse- og adfærdsmæssige strukturer og støtteformer for at fremme elevernes faglige og sociale deltagelse og undgå, at de overstimuleres¹⁰⁰. I en Nest-klasse er der færre elever end i en gennemsnitlig folkeskole-klasse, to voksne underviser sammen efter en struktureret co-teaching model, og der arbejdes med tydelig struktur og et roligt læringsmiljø. En evaluering af Nest-klasser i Aarhus Kommune viser positive erfaringer, herunder at eleverne med autisme af både forældre og lærere vurderes at være præget signifikant mindre af deres diagnose efter opstart i Nest-klassen. Alle elever i Nest-klasserne klarer sig fagligt gennemsnitligt set lige så godt eller bedre end andre elever på samme klassetrin. Endelig har det at gå i en Nest-klasse hverken positiv eller negativ betydning for elevernes trivsel og fravær. Evalueringen er dog baseret på et forholdsvist spinkelt data-grundlag¹⁰¹.

Anbefaling 6. Skab inkluderende mellemformer af høj kvalitet, så flere trives og udvikler sig fagligt i almenmiljøet

VIBUS anbefaler, at kommuner understøtter mellemformer af høj kvalitet og sikrer, at mellemformen har et inkluderende sigte, der understøtter både faglig og social deltagelse for elever i almenklassen, så flere elever får bedre deltagelsesmuligheder og trives i almenmiljøet.

⁹⁷ Danmarks Evalueringsinstitut. 2022: "Mellemformer: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen".

⁹⁸ Tegtmejer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

⁹⁹ Tegtmejer et al. 2024: "Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner".

¹⁰⁰ Aarhus Kommune. 2019: "Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019".

¹⁰¹ Aarhus Kommune. 2019: "Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019".

Anbefaling 7. Brug skolens fysiske rammer til at differentiere undervisningen

VIDENSAFSÆT: Fleksibel fysisk indretning understøtter variation af undervisningen og forskellige deltagelsesmuligheder

Forskning viser, at de fysiske rammer for undervisningen har betydning for lærere og pædagogers mulighed for at tilrettelægge læringsmiljøer og gennemføre undervisning, som imødekommer forskellige behov og læreprocesser hos eleverne. De fysiske rammer omfatter alt fra indretning og kvadratmeter til akustik, belysning og ventilation¹⁰². Undervisningslokaler med en indretning, der muliggør forskellige aktiviteter og måder at deltage i undervisningen på, er således et vigtigt aspekt af læringsmiljøer med deltagelsesmuligheder for flere elever.

Forskellige elever har forskellige læreprocesser og behov, og den samme elev vil ofte have skiftende behov i løbet af skoledagen afhængig af undervisningens form og indhold samt elevens dagsform. Eksempelvis arbejder nogle elever bedst, når de har mulighed for dialog med klassekammerater, mens andre arbejder bedst individuelt og har i nogle situationer gavn af at sidde afskærmet. Fleksibel indretning er derfor væsentlig.

En gennemgang af forskningen om fysiske rammer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer, identificerer fem dimensioner, som er relevante at arbejde med som led i fleksibel indretning af undervisningslokaler, herunder 1) plads og adgang, 2) rum, der understøtter pædagogiske og didaktiske dimensioner, 3) et personligt udtryk og børnene som meddesignere, 4) et passende niveau af kompleksitet og farver og 5) flerfunktionelle rum og høj grad af fleksibilitet. De fem dimensioner uddybes i temahæftet "Fysiske rammer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer"¹⁰³.

Anbefaling 7. Brug skolens fysiske rammer til at differentiere undervisningen

VIBUS anbefaler, at kommunale forvaltninger og skoler arbejder med at skabe fleksibilitet i indretningen af undervisningslokaler og fællesarealer, så indretningen muliggør forskellige aktiviteter og måder at deltage i undervisningen på. Det er væsentligt, at eleverne inddrages i dette arbejde.

¹⁰² Mitchell. 2015: "Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier".

¹⁰³ Undervisningsministeriet. 2019: "Fysiske rammer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer".

Anbefaling 8. Understøt forandringsprocessen gennem ledelse tæt på undervisningen

VIDENSAFSÆT: Skoleledelse er en forudsætning for forandring og praksisudvikling

Enhver skole er en organisation med kultur og praksisser, som opretholder hinanden. Ifølge afrapporteringen fra den norske ekspertgruppe for børn og unge med særlige behov i 2018 er der grundlæggende to årsager til, at det er vanskeligt at skabe varige organisatoriske forandringer. For det *første* undervurderes det, hvad ændring af en organisations kultur og praksisser kræver. Strukturelle greb, fx ny ledelsesorganisering eller økonomimodel, er vigtige, men de bevirker ikke i sig selv, at nye principper for en inkluderende skole implementeres i skolens kultur. For det *andet* kræver forandringsprocesser tydelig og insisterende ledelse, hvis der skal skabes følgeskab til udvikling af nye praksisser¹⁰⁴.

Den danske del af den internationale undersøgelse TALIS 2018 viste, at 74 pct. af grundskolelederne har en diplom- eller masteruddannelse i ledelse, mens 89 pct. har gennemført uddannelse eller kurser i pædagogisk ledelse¹⁰⁵. Der gælder således et generelt højt uddannelsesniveau blandt ledere i de danske grundskoler.

Forskning peger på en række ledelsesmæssige greb, som er afgørende i komplekse forandringsprocesser og derfor også i omstillingen af den almene grundskole¹⁰⁶.

- **Fælles oplevelse af en brændende platform.** Skal en omstillingsproces igangsættes, påpeger afrapporteringen fra den norske ekspertgruppe for børn og unge med særlige behov, at ledelse, ressourcepersoner og pædagogisk personale skal være enige om, at der er et problem, og at skolen ikke kan fortsætte som hidtil¹⁰⁷. Skoleledelsen skal formidle udfordringsbilledet, fx at for mange elever mistrives og ikke bliver tilbudt den rette undervisning. En dansk undersøgelse af skoleledelses betydning for implementering af folkeskolereformen finder dog ingen direkte effekt på implementeringsgraden af, at medarbejdere oplever "en brændende platform"¹⁰⁸. Med afsæt i afrapporteringen fra den norske ekspertgruppe vurderes det dog fortsat relevant at tage afsæt i et klart udfordringsbillede, blot er det vigtigt, at skoleledelsen skaber sammenhæng til en vision og forandringsstrategi (se nedenfor).
- **Kommunikér et troværdigt alternativ.** Skoleledelsen skal sætte ord på et overbevisende alternativ i form af en forandringsvision og -strategi. Visionen skal motivere medarbejdere til at se anderledes på opgaver og handle på nye måder¹⁰⁹. En undersøgelse af implementeringen af folkeskolereformen bekræfter, at ledelsens kommunikation om den forandring,

¹⁰⁴ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

¹⁰⁵ Danmarks Evalueringsinstitut. 2020: "TALIS 2018 – 2. rapport. Samarbejde, skoleklima og skoleledelse".

¹⁰⁶ Se bl.a. Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging"; Winter. 2017: "Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen".

¹⁰⁷ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

¹⁰⁸ Winter. 2017: "Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen".

¹⁰⁹ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

skolen står overfor, kan have effekt på implementeringen af nye tiltag, såfremt der formidles en klar vision for skolens udvikling og strategi for at realisere forandringen. Individuelle samtaler med medarbejdere kan understøtte forandring ved at skabe klarhed om, hvad forandringen betyder for medarbejderen¹¹⁰.

- **Helhedsorienteret forandringsstrategi.** Forandring kræver en strategi, som tager højde for processens kompleksitet¹¹¹. Skolen kan forstås som en sum af delpraksisser, fx undervisnings-, ledelses- og samarbejdspraksis, som griber ind i hinanden og må sættes i bevægelse for at skabe forandring. Dog peger det danske forskningsprojekt "Approaching Inclusion" på, at skolens delpraksisser ofte justeres og håndteres adskilt, så de enkelte delpraksisser opretholdes, og den ønskede forandring ikke skabes. Dermed kan visionen om en inkluderende skole kuldsejle. Skal undervisningspraksis udvikles, må øvrige praksisser, som har betydning for undervisningen, ændres samtidig¹¹². Derfor skal skolens delpraksisser medtænkes i en helhedsorienteret forandringsstrategi.
- **Faglig ledelse tæt på.** Afrapporteringen fra den norske ekspertgruppe peger på, at skoleledelse er afgørende i hele omstillingsprocessen, såvel som efter nye praksisser er implementeret¹¹³. Ledelsen understøtter forandring ved at være tilgængelig for støtte og sparring tæt på praksis. En dansk undersøgelse viser, at observation af læreres undervisning, feedback om læreres pædagogik og drøftelse af pædagogiske spørgsmål har effekt på implementering af tiltag¹¹⁴.
- **Rum for faglig uenighed.** Forskningsprojektet "Approaching inclusion" tegner et billede af en samarbejdskultur i skolen, hvor ledelse, ressourcepersoner og pædagogisk personale vægter gode relationer. Samarbejdets implicite mål bliver dermed at nå til enighed fremfor at udforske nye forståelser, og fagligt begrundede ønsker om ændring af skolens praksis neutraliseres. Forskerne argumenterer for, at "det [kan] være produktivt, at de professionelle i højere grad dyrker uenigheder for derigennem at bringe forskellige faglige argumenter og perspektiver i spil"¹¹⁵. Det kalder på en ledelsespraksis, som skaber rum for forskellige perspektiver, som forstyrrer skolens vante praksisser.

Anbefaling 8. Understøt forandringsprocessen gennem ledelse tæt på undervisningen

VIBUS anbefaler, at skoleledelsen driver forandringsprocessen gennem et øget fokus på faglig ledelse tæt på undervisningen og på at skabe en faglig kultur, hvor ledere er tilgængelig for evaluering, støtte og sparring. Det er centralt, at den kommunale forvaltning sikrer praksisnær og målrettet støtte, sparring og følgeskab til skoleledelsen, så skoleledelsen kan hente støtte i forandringsprocessen.

¹¹⁰ Winter. 2017: "Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen".

¹¹¹ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fellesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

¹¹² Molbæk et al. 2019: "Samarbejde i skolen – når forandring forsvinder i en konsensuskultur".

¹¹³ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fellesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

¹¹⁴ Winter. 2017: "Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen".

¹¹⁵ Molbæk et al. 2019: "Samarbejde i skolen – når forandring forsvinder i en konsensuskultur".

Kapitel 6. Et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen

Undervisning af høj kvalitet, trykke fællesskaber og positive relationer mellem elever og lærere er en forudsætning for, at forskellige elever kan lære og trives i almenmiljøet. Derfor er arbejdet med at imødekomme elever med forskellige behov i den almene grundskole en opgave, som ikke er begrænset til ét fag.

I dette kapitel rettes fokus mod behovet for et kapacitetsløft af skolen som organisation, og hvordan et løft af skolen og lærernes kapacitet kan gribes an. *Kapacitet* afspejler den samlede mængde af viden, færdigheder og kompetencer hos den enkelte lærer eller skole, der muliggør professionel opgaveløsning¹¹⁶.

Anbefalingerne er sammenfattet i boks 7 og udfoldes i det følgende. Indledningsvist præsenteres vidensafsættet for hver anbefaling.

Boks 7. Anbefalinger om et lokalt og praksisnært kapacitetsløft af almenskolen

Anbefaling 9. Afdæk de lokale behov for kompetenceudvikling

VIBUS anbefaler, at kommuner afdækker de lokale behov for kompetenceudvikling og lægger en strategi for kapacitetsopbygning med afsæt heri.

Anbefaling 10. Understøt kompetenceudvikling tæt på praksis

VIBUS anbefaler, at kommuner tilrettelægger kompetenceudviklingsforløb i tæt kobling med praksis. Særligt tværfagligt samarbejde mellem lærere og pædagoger, der løbende sparrer og udveksler erfaringer – og på tværs af almen- og specialområdet – kan udgøre værdifuld praksisnær kompetenceudvikling.

¹¹⁶ Rambøll Management Consulting. 2017: "Litteraturstudium: Hvordan styrkes lærernes engagement og professionelle ansvar?".

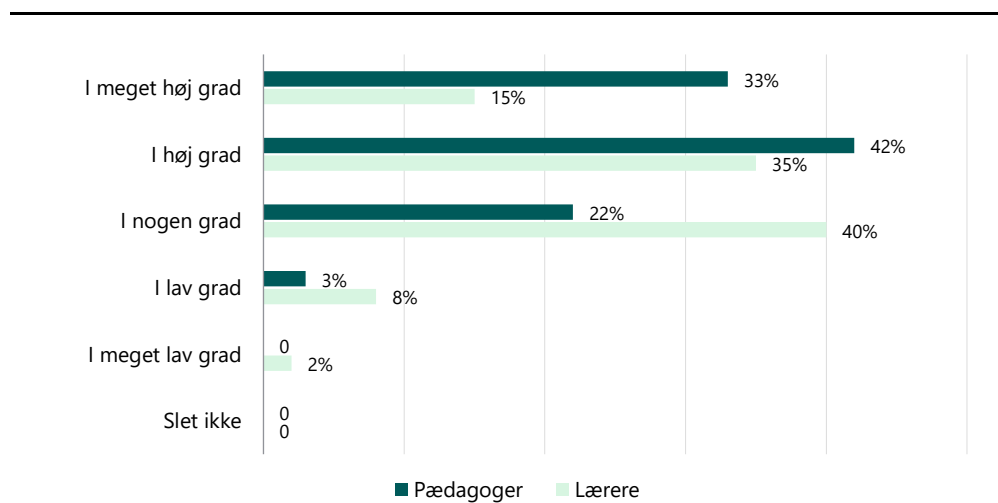
Anbefaling 9. Afdæk de lokale behov for kompetenceudvikling

VIDENSAFSÆT: Behov for kompetencer til at imødekomme elever med særlige behov blandt lærere og pædagoger

En række nyere undersøgelser viser, at en del af lærerne i den danske grundskole oplever, at de i nogle tilfælde mangler kompetencer til at imødekomme elever med særlige behov som led i den almene undervisning. Nogle pædagoger i skolen oplever ligeledes et behov for kompetenceudvikling på dette område¹¹⁷.

En afrapportering fra Grundskolepanelet fra 2024 viser, at halvdelen af de adspurgte lærere vurderer, at de i høj eller meget høj grad kan give støtte til elever med særlige behov til at indgå i klassefællesskabet, jf. figur 9. Blandt pædagogerne vurderer tre ud af fire, at de i høj eller meget høj grad kan give støtte til elever med særlige behov. Samtidig svarer 43 pct. af lærerne, at de i høj eller meget høj grad oplever et behov for faglig kompetenceudvikling inden for undervisning af elever med særlige behov. Blandt pædagogerne er det 47 pct., der svarer det samme¹¹⁸.

Figur 8. Pædagoger og læreres vurdering af, om de kan give støtte til elever med særlige behov til at indgå i klassefællesskabet.



Anm.: 1.916 lærere og 554 pædagoger, der indgår i undervisningen, har besvaret spørgsmålet: "I hvilken grad kan du gøre følgende i din undervisning: Give støtte til elever med særlige behov til at indgå i klassefællesskabet."

Kilde: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2024: "Faktaark om rammerne for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

I en undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet peger de interviewede forældre, ledere og medarbejdere på, at visse forhold kan udfordre de fagprofessionelles mulighed for at

¹¹⁷ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2024: "Faktaark om rammerne for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024"; Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand"; Myssen et al. 2023: "4 ud af 5 undervisere i folkeskolen oplever behov for kompetenceudvikling – men økonomi og skemalægning forhindrer, at de kommer afsted".

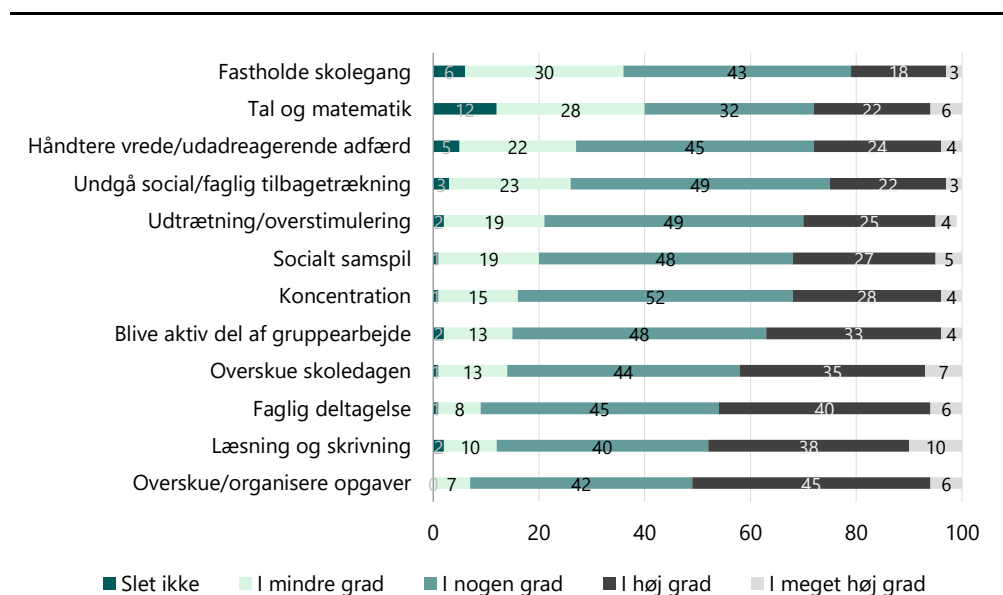
¹¹⁸ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2024: "Faktaark om rammerne for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024".

få deres kompetencer i spil i forløb for børn med støttebehov. Det handler bl.a. om manglende tværfaglig sparring og vidensdeling på tværs af fagligheder, ressource- og tidsmangel hos forskellige medarbejdergrupper og manglende adgang til relevant information om børns udfordringer og behov. Når specialpædagogiske kompetencer og viden ikke opleves at være tilstrækkelige, kan det resultere i løsninger, som af forældre og elever opleves som ekskluderende, eller som ikke tilstrækkeligt formår at imødekomme barnets behov. Dette kan udfordre kvaliteten af den proces, kommuner og skoler skal iværksætte, når et barn oplever udfordringer¹¹⁹.

Lærere mangler specialiserede kompetencer

En undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024 giver en detaljeret viden om lærernes oplevede kompetencebehov, jf. figur 10.

Figur 9. Fordeling af lærernes vurdering af, i hvilken grad de selv har kompetencerne til at imødekomme de følgende typer af særlige behov. Procent.



Anm.: Antal besvarelser: 464-509.

Kilde: Tegtmøjer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

Mellem 46 og 51 pct. af lærerne i undersøgelsen vurderer, at de i høj eller meget høj grad har kompetencer til at imødekomme støttebehov relateret til faglig deltagelse, læsning og skrivning samt at overskue/organisere opgaver. Hertil vurderer mellem 40 og 45 pct. af lærerne, at de i nogen grad har kompetencer til at imødekomme de nævnte støttebehov. Rapporten peger på, at det skal ses i sammenhæng med, at der er tale om undervisningsrelaterede støttebehov, som for de fleste lærere er en del af den almene didaktiske faglighed. Omvendt oplever mellem 21 og 29 pct., at de i høj eller meget høj grad har kompetencer til at imødekomme støttebehov relateret til at fastholde skolegang, undgå social/faglig tilbagetrækning, håndtere vrede/udadreagerende adfærd samt udtrætning/overstimulering. Mønsteret går igen i lærernes vurdering af den samlede medarbejdergruppes kompetencer og skolens rammer for at arbejde med at imødekomme støttebehov. Manglende kompetencer til at håndtere særlige behov, som kom-

¹¹⁹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

mer til udtryk gennem vrede/udadreagerende adfærd, stort fravær og social eller faglig tilbagetrækning, skal ifølge undersøgelsen formentlig ses i det forhold, at der her er tale om støttebehov, som for mange lærere kun i mindre grad er en del af deres grundfaglighed fra læreruddannelsen, og hvor der er tale om støttebehov, som det i mange tilfælde er vanskeligt at arbejde med inden for en almenklassens rammer¹²⁰.

En lignende tendens finder VIVE i sin undersøgelse fra 2022. Undersøgelsen viser, at en væsentlig andel af skolechefer, ledere i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning 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 skolerne¹²¹.

En undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet peger ligeledes på, at det er afgørende for skolernes ledere og medarbejders mulighed for at håndtere særlige behov i skolen, at der er adgang til mere specialiserede kompetencer og viden, som kan understøtte dette arbejde, herunder viden om specialpædagogik, logopædi og andre specialiserede fagområder. Specialiseret viden og kompetencer kan understøtte, at lærere og pædagoger kan spotte, når et barn er i udfordringer, og ikke oplever afmagt, når de skal finde måder at håndtere disse udfordringer på¹²².

Ovenstående vidensafsæt peger i retning af et behov for fokus på kompetenceudvikling blandt en række lærere og dermed et generelt kapacitetsløft af almenskolen. De kompetencer, der lokalt skal prioriteres, kan dog variere betydeligt på tværs af kommuner, skoler og elevgrupper, og der er derfor behov for at afdække, hvilke lokale behov der er for kompetenceudvikling.

Anbefaling 9. Afdæk de lokale behov for kompetenceudvikling

VIBUS anbefaler, at kommuner afdækker de lokale behov for kompetenceudvikling og lægger en strategi for kapacitetsopbygning med afsæt heri.

¹²⁰ Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

¹²¹ Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

¹²² Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

Anbefaling 10. Understøt kompetenceudvikling tæt på praksis

VIDENSAFSÆT: Tværfagligt samarbejde kan få specialpædagogik i spil i dagligdagen til gavn for alle elever

Kompetenceudvikling kan dække over alle aktiviteter, som giver medarbejdere ny viden og udvikler deres handlekompetencer i forhold til konkrete arbejdsopgaver og udfordringer. Succesfuld kompetenceudvikling handler både om at få ny, relevant viden og kompetencer og om at opleve, at man er i stand til at anvende den nye viden og de nye kompetencer i sin praksis.

Forskning viser, at praksisnære kompetenceudviklingsforløb, der er knyttet til lærernes egne undervisningsforløb, og som giver lærerne mulighed for at afprøve nye greb, metoder og nyt indhold i egen undervisningspraksis, giver det største udbytte i form af øget mestringsforventning¹²³.

I en undersøgelse af inkluderende læringsmiljøer konkluderer EVA i forlængelse af ovenstående, at et tæt, tillidsfuldt og velstruktureret tværfagligt samarbejde mellem fagprofessionelle, der bidrager med hver deres faglige ekspertise og supplerer hinanden i en fælles varetagelse af undervisningen, er centralt for samspillet mellem almen- og specialpædagogikken og kan få specialpædagogikken i spil i dagligdagen til gavn for alle elever¹²⁴. Igennem det tværfaglige samarbejde kan der ifølge analysen ske en løbende og værdifuld praksisnær kompetenceudvikling og erfaringsudveksling mellem lærere og pædagoger, hvor specialiserede kompetencer bliver erfaringsbaserede frem for at blive opnået gennem formel uddannelse. På den måde kan et velfungerende tværfagligt samarbejde mellem lærere og pædagoger udgøre værdifuld praksisnær kompetenceudvikling¹²⁵.

En undersøgelse af lærere og pædagogers samarbejde om undervisningen fra EVA fra 2017 peger på, at det tværfaglige samarbejdes forandringspotentiale afhænger af, i hvilken grad forskellige fagpersoners viden, kompetencer og perspektiver medtænkes og får rum til at udfordre vanteprobleforståelser og praksisser. Konkret peger undersøgelsen på, at pædagoger kan udfordre læreres blik på eleverne, og at lærere sætter pris på, at pædagoger kan udfylde egne blinde vinkler. Undersøgelsen finder, at et velfungerende tværfagligt samarbejde kræver, at der er klarhed om faggruppernes roller og mulige bidrag, fælles planlægning og evaluering af undervisningen, ledelsesmæssig opbakning og styring samt en opfattelse af hinanden som ligeværdige i samarbejdet¹²⁶.

Anbefaling 10. Understøt kompetenceudvikling tæt på praksis

¹²³ Rambøll Management Consulting. 2017: "Litteraturstudium: Hvordan styrkes lærernes engagement og professionelle ansvar?".

¹²⁴ Danmarks Evalueringsinstitut. 2022: "Mellemløb: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen".

¹²⁵ Danmarks Evalueringsinstitut. 2022: "Mellemløb: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen".

¹²⁶ Danmarks Evalueringsinstitut. 2017: "Lærere og pædagogers samarbejde om undervisningen".

VIBUS anbefaler, at kommuner tilrettelægger kompetenceudviklingsforløb i tæt kobling med praksis. Særligt tværfagligt samarbejde mellem lærere og pædagoger, der løbende sparrer og udveksler erfaringer – og på tværs af almen- og specialområdet – kan udgøre værdifuld praksisnær kompetenceudvikling.

Kapitel 7. Støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer

Den norske ekspertgruppe for børn og unge med særlige behov påpeger i deres afrapportering fra 2018, at et sammenhængende støttesystem er vigtigt for at sikre den viden og de kompetencer, der skal til i arbejdet med at skabe inkluderende fællesskaber for børn og unge¹²⁷.

Tilsvarende peger EVA i en undersøgelse af kommunernes Pædagogisk Psykologisk Rådgivning fra 2023 på, at hvis kommuner skal lykkes med at flytte balancen fra individorienterede indsatser til fællesskabsorienterede og forebyggende indsatser, er der behov for at etablere et sammenhængende støttesystem, der både involverer Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og skoler. EVA foreslår, at et samlet støttesystem både skal sikre adgang til specialstviden og kendskab til forebyggende og indgribende indsatser, der kan iværksættes ved behov, og understøtte det generelle arbejde med inkluderende læringsmiljøer på skolerne¹²⁸.

Med afsæt i ovenstående foreslår VIBUS fire anbefalinger til, hvordan kommuner kan opbygge et samlet støttesystem, der kan understøtte målsætningen om at sikre bedre deltagelsesmuligheder for elever med særlige behov. Anbefalingerne er sammenfattet i boks 8 og udfoldes i det følgende. Indledningsvist præsenteres vidensafsættet for hver anbefaling.

Boks 8. Anbefalinger til at sikre støttesystemer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer

Anbefaling 11. Gør Pædagogisk Psykologisk Rådgivning mere praksisnært

VIBUS anbefaler, at kommuner organiserer Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, så medarbejderne i øget omfang er til stede på skolerne og understøtter arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer via et praksisnært samarbejde, og at kommuner understøtter, at medarbejderne i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning har de fornødne pædagogiske kompetencer til arbejdet.

Anbefaling 12. Inddrag flere perspektiver i afdækning af særlige behov

VIBUS anbefaler, at kommuner arbejder for at inddrage flere perspektiver i afdækningen af særlige behov. Det kan både ske ved at styrke det tværsektorielle samarbejde og ved at benytte pædagogisk analyse til at omsætte viden og erfaringer til nye pædagogiske praksisser i klasselokalet. Derudover bør den pædagogiske dimension få øget fokus i den pædagogisk-psykologiske vurdering.

Anbefaling 13. Styrk forældresamarbejdet med inddragelse af forældre og børn

¹²⁷ Nordahl et al. 2018: "Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging".

¹²⁸ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at inddrage forældre og børn som en vidensressource, når forløb om muligt støttebehov igangsættes, og at der sikres løbende forventningsafstemning med forældre om barnets behov samt proceskommunikation, der informerer forældre om forløbets processuelle trin.

Anbefaling 14. Arbejd med at skabe mere inkluderende fritidstilbud

VIBUS anbefaler, at kommuner har fokus på at skabe mere inkluderende fritidstilbud ved at styrke samarbejdet på tværs af dagsinstitutioner, skoler og fritidstilbud samt understøtte bedre deltagelsesmuligheder for flere børn og unge i almene fritidstilbud.

Anbefaling 11. Gør Pædagogisk Psykologisk Rådgivning mere praksisnært

VIDENSAFSÆT: Pædagogisk Psykologisk Rådgivning bruger for meget tid på udredende og individorienterede opgaver og for lidt tid på forebyggende og fællesskabsorienterede aktiviteter i almenklassen

EVA's undersøgelse af kommunernes Pædagogisk Psykologiske Rådgivning fra 2023 peger på, at kommunernes Pædagogisk Psykologiske Rådgivning ofte befinder sig i en selvforstærkende negativ dynamik, hvor medarbejderne bruger deres ressourcer på 'skal'-opgaver i form af kompensatoriske og individrettede opgaver, herunder akutte børnesager og individuelle udredninger som pædagogisk-psykologiske vurderinger. Medarbejdere i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning har som følge heraf mindre tid til forebyggende og fællesskabsorienterede indsatser, såsom arbejdet med at understøtte inkluderende læringsmiljøer. Det kan medføre et yderligere behov for kompensatoriske og individrettede ydelser fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, da problemerne kan vokse sig større, og mindsker muligheden for at understøtte forebyggende arbejde i almenklasserne. Lederne af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning svarer i forlængelse heraf, at de ønsker at bruge mere tid på forebyggende arbejde og mindre tid på udredende opgaver, end tilfældet er i dag¹²⁹. En undersøgelse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings samarbejde med dagtilbud fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet fra 2024 viste en lignende tendens på dagtilbudsområdet¹³⁰.

Dette underbygges i en undersøgelse af forløb for børn med støttebehov og deres familier fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, der peger på behovet for at prioritere tid og ressourcer til konsultative indsatser fra Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, hvor medarbejdere kommer ud på skoler og hjælper til med sparring om tilrettelæggelse af inkluderende aktiviteter og indsatser for at styrke kommuner og skolars kapacitet til at fremme kvalitet i forløb for børn med særlige behov¹³¹.

EVA's undersøgelse af kommunernes Pædagogisk Psykologiske Rådgivning viser desuden, at skoler og kommuner, der har en velstruktureret tilgang til inklusionsarbejdet, oplever et mindre behov for at inddrage Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, ligesom et formaliseret samarbejde mellem skoler og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, kontinuitet og tilgængelighed fra den Pædagogisk Psykologiske Rådgivnings side er afgørende, hvis udfordringer i læringsmiljøet og for elever ikke skal vokse sig større og fx skabe behov for en pædagogisk-psykologisk vurdering¹³².

EVA anbefaler i en undersøgelse af kommunernes Pædagogisk Psykologiske Rådgivning fra 2023, at fremtidens Pædagogisk Psykologiske Rådgivning i højere grad organiseres, så de får en fast tilknytning til skoler og institutioner, og så medarbejdernes mulighed for at være til stede ude på skolerne understøttes. Det kan være via faste møder og ved, at den Pædagogisk Psykologiske Rådgivning fast står til rådighed for generel og løbende sparring om at skabe

¹²⁹ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

¹³⁰ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2024: "Undersøgelse af PPR's samarbejde med dagtilbud".

¹³¹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

¹³² Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

inkluderende læringsmiljøer. Det er endvidere centralt at understøtte, at de enkelte medarbejdere i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning er tilknyttet samme skole i længere perioder, så der kan sikres kontinuitet i samarbejdet¹³³. Den øgede tilstedeværelse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning på skolerne skal understøtte, at medarbejderne sparrer direkte med lærere og pædagoger om at skabe inkluderende læringsmiljøer og imødekomme særlige behov blandt eleverne. Det kan fx ske gennem supervision, sparring og ved at videregive ny viden via praksisnære kompetenceudviklingsforløb med det pædagogiske personale.

Organiseringen af samarbejdet mellem Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og skolerne er således centralt for medarbejdernes mulighed for at rådgive skolerne om at skabe inkluderende læringsmiljøer. Ud over organisering peger EVA's undersøgelse på, at praksisnære kompetencer er afgørende, hvis Pædagogisk Psykologisk Rådgivning skal understøtte skolernes arbejde med at skabe inkluderende almenmiljøer. Mindst halvdelen af lederne af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning vurderer i undersøgelsen, at der i fremtidens Pædagogisk Psykologiske Rådgivning bliver et øget behov for viden om forebyggende og fællesskabsorienterede indsatser, viden om udvikling af inkluderende læringsmiljøer og generel rådgivning af pædagogisk personale. I dag benytter Pædagogisk Psykologisk Rådgivning typisk pædagogiske konsulenter med praksisnær erfaring, når der skal rådgives om at skabe inkluderende læringsmiljøer¹³⁴.

Samlet set peger viden på området således på, at der er behov for at omstille den Pædagogisk Psykologiske Rådgivning, så Pædagogisk Psykologisk Rådgivning i højere grad arbejder praksisnært på skolerne, hvis det skal lykkes at skabe bedre deltagelesmuligheder for elever med særlige behov på alment skolerne.

Anbefaling 11. Gør Pædagogisk Psykologisk Rådgivning mere praksisnært

VIBUS anbefaler, at kommuner organiserer Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, så medarbejderne i øget omfang er til stede på skolerne og understøtter arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer via et praksisnært samarbejde, og at kommuner understøtter, at medarbejderne i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning har de fornødne pædagogiske kompetencer til arbejdet.

¹³³ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

¹³⁴ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

Anbefaling 12. Inddrag flere perspektiver i afdækning af særlige behov

VIDENSAFSÆT: Individfokus i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og skolers arbejde med særlige behov mindsker fokus på kontekst- og fællesskabsorienterede indsatser

Diagnoser fra psykiatrien er i stigende grad blevet noget, som fagpersoner i og omkring skolen skal forholde sig til. Et dansk studie fra 2023 peger på, at psykiatriske diagnosekategorier er blevet integreret i skolens faglige praksis. Det sker bl.a. ved, at fagpersoner i og omkring skolen i høj grad forstår og kommunikerer om børn og unges vanskeligheder og behov med afsæt i deres eventuelle diagnoser¹³⁵.

Et nyere dansk studie tegner et billede af, at diagnostiske forståelser af børn og unges vanskeligheder præger samarbejdet mellem skole, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og børne- og ungdomspsykiatrien. Det indebærer, at diagnostisk viden i nogle tilfælde får for stor vægt i beslutningsprocesser om tildeling af specialpædagogisk bistand i den almene grundskole og specialundervisning, hvilket bl.a. sker på bekostning af lærernes praksisnære viden om, hvordan barnet agerer i konkrete situationer i skolen¹³⁶.

Ovenstående billede genfindes i VIVE's undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024. Her beskrives det, hvordan Pædagogisk Psykologisk Rådgivning i vurderingen af særlige behov i den pædagogisk-psykologiske vurdering i praksis i overvejende grad fokuserer på individuelle forhold hos det enkelte barn. Omvendt inddrager Pædagogisk Psykologisk Rådgivning ifølge undersøgelsen kun skolekontekstens beskaffenhed i begrænset omfang i vurderingen (fx den pædagogiske tilgang eller graden af tilpasning af læringsmiljøet til elevens behov)¹³⁷.

I den forbindelse fremhæver Trivselskommissionen, at der er en risiko for, at diagnoser er med til at forstærke et individfokus, hvor udfordringerne placeres hos det enkelte barn og unge frem for at have fokus på den kontekst, barnet og den unge indgår i. På baggrund heraf opfordrer Trivselskommissionen til, at kommuner ændrer fokus i retning mod en mere behovs- og kontekstorienteret tilgang til indsatser og støtte i skolen¹³⁸.

Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og den pædagogisk-psykologiske vurderings ofte individualiserede blik på særlige behov og støttetildeling kan ifølge VIVE's undersøgelse af særlige behov have en række mulige forklaringer. Det skyldes bl.a., at det i overvejende grad fremgår af lovgivningen i dag, at det er individuelle børn, som kan have behov for støtte, som kan få behovet vurderet, og som kan modtage specialundervisning og specialpædagogisk bistand. Oveni dette peger undersøgelsen på, at der er et individualiseret fokus bygget ind i mange af de tests og redskaber, som Pædagogisk Psykologisk Rådgivning benytter i udredningen og

¹³⁵ Tegtmeyer et al. 2023: "Diagnoses and special educational support. A study of institutional decision-making of provision of special educational support for children at school".

¹³⁶ Kousholt & Morin. 2023: "Pædagogisk indblik 22. Samarbejde mellem PPR og skole".

¹³⁷ Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

¹³⁸ Trivselskommissionen. 2025: "Et dansk svar på en vestlig udfordring. Trivselskommissionens afrapportering".

vurderingen af barnets forudsætninger og støttebehov, fx i form af brug af psykometriske tests, udviklingsbeskrivelser og rating scales frem for observationer af læringsmiljøet i klasserne¹³⁹.

EVA's undersøgelse af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning fra 2023 viser, at psykologer har hovedansvaret for at udarbejde pædagogisk-psykologiske vurderinger i kommunerne. EVA peger også på, at en øget involvering af forskellige faggrupper i udarbejdelsen af pædagogisk-psykologisk vurdering kan kvalificere den pædagogisk-psykologiske vurdering og de dertilhørende faglige anbefalinger og understøtte, at der i øget grad kommer fokus på læringsmiljøet i de pædagogisk-psykologiske vurderinger. Konkret foreslår EVA, at medarbejdere med pædagogisk baggrund i højere grad bidrager med faglige anbefalinger til skolekonteksten, når der skal udarbejdes pædagogisk-psykologiske vurderinger¹⁴⁰.

Afslutningsvis peger VIVE's undersøgelse af særlige behov i skolen fra 2024 på, at når individuelle forhold står alene i vurderingen af elevudfordringer, kan konsekvensen blive, at kommuner og skoler vender blikket bort fra den samlede skolekontekst og læringsmiljøet, når der skal angives handleveje og støttemuligheder for det enkelte barn¹⁴¹.

Tværsektorielt samarbejde kan bringe flere perspektiver i spil i forløb for børn med særlige behov

I forlængelse af ovenstående understreger en undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, at et godt samarbejde på tværs af fagpersoner er centralt for at skabe høj kvalitet i forløb, hvor elever med særlige behov skal tildeles støtte. Der peges her på, at tætte relationer og systematik i koordination og samarbejde er centralt, hvis elever og forældre til børn med særlige behov skal opleve, at et barns behov skal kunne imødekommes¹⁴².

En række undersøgelser peger på, at et velfungerende tværsektorielt samarbejde er afgørende for kvaliteten af støtteforløb for elever med særlige behov. Udover at der er behov for et tæt samarbejde på tværs af skole, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og lokale ressourcepersoner fra fx specialskoler, er samarbejdet mellem forvaltninger og fagpersoner uden for skoleforvaltningen også centralt. Det gælder bl.a. medarbejdere fra social- og sundhedsområdet, da børn med et støttebehov kan have behov for supplerende støtte ud over det, der gives i skolen. Det kan fx være ved langvarigt bekymrende skolefravær, hvor der kan være behov for indsatser forankret i socialforvaltningen og/eller forløb i børne- og ungepsykiatrien¹⁴³.

EVA's undersøgelse "Fra viden til handling" fra 2025, der omhandler pædagogisk analyses betydning for, at viden bliver omsat til handling, peger på, at tværfaglige møder er et godt afsæt for samarbejde på tværs af forvaltninger. Mere konkret peger EVA på, at der ved møder, hvor

¹³⁹ Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

¹⁴⁰ Danmarks Evalueringsinstitut. 2023: "Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)".

¹⁴¹ Tegtmeyer et al. 2024: "Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen".

¹⁴² Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

¹⁴³ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

der gennemføres pædagogiske analyser af samlede klasse miljøer og/eller enkelte elever, kan deltage medarbejdere fra andre forvaltningsområder, når det giver mening – fx sundhedsplejersker, socialrådgivere eller andre fagpersoner¹⁴⁴.

Undersøgelser på området peger samtidig på, at det ofte er forældrene, der bliver tovholdere, når der skal samarbejdes og koordineres indsatser på tværs af forvaltningsområder. En styrket koordinering og et tværsektorielt samarbejde i det samlede kommunale system kan således bidrage til, at proceskvaliteten opleves som højere af forældre og børn. Dertil kommer, at samarbejdet kan bidrage til at øge kvaliteten i de indsatser, der iværksættes over for barnet¹⁴⁵.

Pædagogisk analyse kan bidrage til at forankre ny viden og omsætte viden til handling

I EVA's undersøgelse "Fra viden til handling" fra 2025 peges der på, at der er brug for, at pædagogisk personale løbende får adgang til relevant og opdateret viden om, hvad der skaber de bedste muligheder for det enkelte barn og for udviklingen af konteksten omkring barnet, hvis kommuner og skoler skal styrke deltagelsesmuligheder for elever med særlige behov¹⁴⁶.

I forlængelse heraf peger Rambøll i en undersøgelse af kommuners vidensinfrastruktur på, at skoler og kommuner anvender en lang række kilder og metoder, når de skal have opdateret faglig og pædagogisk viden bl.a. om elever med særlige behov, herunder konferencer, kurser og viden fra professionshøjskolerne, videnspublikationer fra private og offentlige aktører samt tilpassede kompetenceudviklingsforløb med private og offentlige aktører¹⁴⁷.

Et løbende inflow af og adgang til viden i de kommunale støttesystemer er dog ikke nok i sig selv. EVA understreger, at viden først bliver relevant, når den fører til ændrede praksisser i klasselokalerne. Derfor ligger nøglen i et velfungerende støttesystem også i, at systemet understøtter, at ny viden medfører ændrede praksisser hos det pædagogiske personale, så det pædagogiske personale kan imødekomme de skiftende undervisningsbehov blandt elever med særlige behov. EVA peger således på, at en central komponent i at understøtte, at ny viden bliver til ændrede praksisser, går via det, som EVA med afsæt i Thomas Nordahls principper kalder for pædagogisk analyse¹⁴⁸.

Pædagogisk analyse sker i et tæt samarbejde mellem fagligheder og handler om grundigt at udforske både børnenes adfærd og den kontekst, de befinder sig i. Det sker ved systematisk at analysere børnenes muligheder for at trives, lære og deltage i fællesskaber. Den pædagogiske analyse kan både have enkeltindivider og den samlede klasse som omdrejningspunkt. Et vigtigt element i den pædagogiske analyse er at kombinere de empiriske indsigter med ny og eksisterende viden på tværs af fagligheder og omsætte dette til konkrete pejlemærker for ændrede pædagogiske praksisser og målsætninger¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

¹⁴⁵ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier"; Aarhus Kommune. 2022: "Fælles indsigter fra praksis – I forhold til bredere børnefællesskaber på almenområdet, special-tilbud og PPR i Aarhus Kommune".

¹⁴⁶ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

¹⁴⁷ Forum for Koordination af Uddannelsesforskning, Uddannelses- og Forskningsministeriet & Undervisningsministeriet. 2015: "Analyse af vidensspredning".

¹⁴⁸ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

¹⁴⁹ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

EVA peger endvidere på, at brugen af pædagogisk analyse over tid rummer potentiale til at forankre viden hos fagpersoner og udvikle handlekompetencen hos det pædagogiske personale, efterhånden som personalet tilføres ny viden og får flere erfaringer gennem tværprofessionelt samarbejde om forskellige problemstillinger¹⁵⁰. Konkret identificerer EVA tre arenaer, hvor pædagogisk analyse finder sted, herunder 1) ved *tværprofessionelle møder*, hvor en problemstilling om et barn, en gruppe eller klasse drøftes åbent og undersøgende, og hvor handlinger aftales, 2) i et *samarbejdsforløb*, hvor pædagogisk personale og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning/andre ressourcepersoner arbejder sammen om en specifik indsats for at forbedre eller forny praksis og 3) til *åben sparring*, hvor Pædagogisk Psykologisk Rådgivning/ressourcepersoner tilbyder det pædagogiske personale muligheden for at drøfte mindre problemstillinger på et tidligt stadie. Det kan understøtte skolerne og det pædagogiske personales generelle arbejde med at skabe inkluderende almenmiljøer med bedre deltagelsesmuligheder for elever med særlige behov.

En undersøgelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet finder tilsvarende, at et velfungerende tværfagligt samarbejde internt på skoler samt på tværs af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, forvaltning og skoler er afgørende for kvaliteten af forløb, hvor børn med særlige behov har brug for støtte. Et tæt samarbejde kan give mulighed for at sammenflette alt fra didaktiske observationer af barnets faglige udvikling til pædagogiske betragtninger af barnets sociale adfærd og psykologiske indsigter i barnets reaktionsmønstre. Den samlede mængde af perspektiver og viden, der kan tilvejebringes via et tæt og systematisk samarbejde, kan fremme muligheden for at finde støttetiltag, der kan sikre, at barnets udvikling og trivsel fortsætter i en god retning¹⁵¹.

En mulig vej til at styrke det tætte samarbejde og sikre, at ny viden og indsigter kan omsættes til nye tiltag og støtte, er ved, at skolerne i øget omfang gør brug af pædagogisk analyse i arbejdet med at skabe inkluderende læringsmiljøer.

Anbefaling 12. Inddrag flere perspektiver i afdækning af særlige behov

VIBUS anbefaler, at kommuner arbejder for at inddrage flere perspektiver i afdækningen af særlige behov. Det kan både ske ved at styrke det tværsektorielle samarbejde og ved at benytte pædagogisk analyse til at omsætte viden og erfaringer til nye pædagogiske praksisser i klasselokalet. Derudover bør den pædagogiske dimension få øget fokus i den pædagogisk-psykologiske vurdering.

¹⁵⁰ Danmarks Evalueringsinstitut. 2025: "Fra viden til handling".

¹⁵¹ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

Anbefaling 13. Styrk forældresamarbejdet med inddragelse af forældre og børn

VIDENSAFSÆT: Forældre er afgørende for at sikre gode løsninger for elever i udsatte positioner

Flere undersøgelser har påpeget, at forældre spiller en afgørende rolle i forhold til at sikre gode løsninger for elever i udsatte positioner, men peger samtidig på, at samarbejdet med skole og kommunalforvaltning kan opleves som problematisk, særligt set fra forældrenes perspektiv¹⁵². Bl.a. derfor har VIBUS gennemført en omfattende undersøgelse af, hvad elever med særlige behov og deres familier gennemgår, når der er behov for særlig støtte i skolen¹⁵³. Undersøgelsen har en række centrale fund om, hvordan samarbejdet med forældrene kan styrkes, som gennemgås nedenfor.

Når der skal tages stilling til, om det enkelte barn har brug for støtte inden for rammerne af almenundervisningen eller segregeret specialundervisning, er det afgørende at få et samlet billede af barnets behov, herunder barnets deltagelsesmuligheder og reaktioner på de rammer, det pædagogiske personale skaber i læringsmiljøet i klassen. Forældrenes perspektiv er i den forbindelse centralt, da det kan bidrage til at give et mere holistisk billede af barnet. Det er eksempelvis vigtigt, når børn kun viser subtile tegn på mistrivsel i skolen, men reagerer kraftigere, når de er hjemme. Viden som denne er relevant, når der skal tages stilling til, om det enkelte barn har brug for ekstra støtte. Mangelfuld inddragelse af forældrene kan således afstedkomme, at de fagprofessionelle og forældrene har forskellige tolkninger af barnets behov, hvilket kan medføre, at skole-forældre-samarbejdet om et forløb for et barn med et særligt behov potentielt kan have uenighed om behov og løsninger som et udgangspunkt.

Forældreinddragelse kræver, at forvaltningen skaber rammerne for, at forældrene kan bidrage

Hvis forældrene skal kunne bidrage, kræver det dog, at de fagprofessionelle giver forældrene mulighed herfor. Flere forældre oplever, at henvisningsprocessen er uigennemskuelig, og at de har vanskeligt ved at følge med i drøftelserne, der foregår i hvert led af processen. Det skyldes dels, at forældrene ikke nødvendigvis kender alle processer, dels at det pædagogiske personale og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning ifølge forældrene ikke i tilstrækkelig grad informerer om baggrunden for de prøvehandling, som gennemføres i skolen med henblik på at klarlægge, hvilke behov eleven har, og hvad der kan støtte eleven. Forældrene har brug for viden om, hvem der har ansvaret for prøvehandling og/eller støttetiltag i forløbet, samt hvornår de kan forvente, at der sker en opfølgning på de pågældende aktiviteter¹⁵⁴.

¹⁵² Bl.a. Larsen et al. 2014: "Forældresamarbejde og inklusion: Afdækning af et vidensfelt i bevægelse"; Larsen. 2011: "Samarbejde og strid om børn i vanskeligheder: organisering af specialindsatser i skolen"; Lindeberg et al. 2022: "Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand"; Kousholt & Morin. 2023: "Pædagogisk indblik 22. Samarbejde mellem PPR og skole"; Hedegaard-Sørensen. 2021: "Pædagogisk indblik 14. Inklusion og eksklusion i undervisningen".

¹⁵³ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

¹⁵⁴ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

Forældres efterspørgsel efter information varierer, så der er behov for løbende forventningsafstemning

Forældres efterspørgsel efter information varierer dog. Nogle forældre vil gerne være helt tæt på processen og løbende informeres, mens andre kun føler behov for information, når der er relevant nyt. Der er dermed ikke en 'one size fits all'-tilgang, der kan skabe en god kommunikation mellem forældre og fagpersoner¹⁵⁵.

Et velfungerende samarbejde mellem forældre og fagprofessionelle om at afklare det enkelte barns behov kræver en åben dialog, gensidig forståelse og fokus på både barnets styrker og udfordringer. Mangelfuld kommunikation kan føre til, at forældrene bliver frustrerede, usikre og føler sig glemt.

Selvom kommunikationen er vigtig, viser analyserne også, at der er en række udfordrende balancegange i relationen mellem det enkelte barn og fællesskaberne, som barnet er en del af. Denne balancegang består bl.a. i, at personalet på skolerne på den ene side skal afprøve og udvikle støttetiltag og indsatser til klassefællesskabet, mens de på den anden side skal vise forældrene, at der er tilstrækkelig opmærksomhed på og støtte til de enkelte børn. Det omhandler også, at forældre naturligt har et primært blik på eget barns behov, hvor tiltag, som afprøves i almenundervisningen og de forskellige fællesskaber, ikke altid er så synlige for forældrene og derved kan opleves som, at der "ikke sker noget". Undersøgelsen konkluderer, at forældres frustrationer også handler om, at de tiltag, der bliver sat i værk, ikke opleves som relevante eller tilstrækkeligt hjælpsomme i forhold til deres barns trivsel og udvikling. Det kan skyldes, at hverken barnet eller forældrene føler sig inddraget i de løsninger, der afprøves¹⁵⁶.

Forældrene skal føle sig hørt i processen, og ved personaleudskiftning er en fyldestgørende overlevering vigtig

Undersøgelsen peger derudover på, at forældrene oplever en magtasymmetri i samarbejdet med de fagprofessionelle, da det kan virke som om, at skole og kommune ofte gør fælles front mod forældrene. Det kan betyde, at forældrene føler, at de står alene over for de fagprofessionelle og derfor ikke har reel indflydelse, hvilket opleves som frustrerende. Hvis man vil skabe et forældresamarbejde af høj kvalitet, er det derfor centralt, at forældrene føler sig hørt. Dette giver også bedre mulighed for at samstemme de støttetiltag, som der arbejdes med i skolen og i hjemmet, så det enkelte barn møder de samme strukturer og rutiner, uanset om de er i skole eller hjemme.

En anden central udfordring i samarbejdet mellem de fagprofessionelle og forældrene kan opstå i forbindelse med personaleudskiftning. Mange børn med særlige behov har brug for struktur og forudsigelighed i hverdagen. I udskiftninger og overleveringer mellem medarbejdere kan der dog let gå vigtige informationer om barnet tabt. Det er derfor vigtigt, at skolen sikrer en god overlevering, da personaleudskiftning i et eller andet omfang er umuligt at gardere sig imod. Når forældre er blevet gjort bekendt med personaleudskiftningen, giver det dem også mulighed for at understøtte og forberede deres barn derpå.

¹⁵⁵ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

¹⁵⁶ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

Inddragelse af eleven i løsninger, der kan imødekomme elevens udfordringer

Foruden nødvendigheden af at inddrage forældre fremhæver flere undersøgelser behovet for i højere grad at inddrage elevens perspektiv i processer, hvor det skal afklares, hvilken form for støtte eleven har brug for¹⁵⁷.

Kousholt og Morin har gennemgået den internationale forskning om inddragelse af børns perspektiver i samarbejdet mellem skole og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. Gennemgangen viser, at inddragelse af barnets perspektiv er et komplekst område, hvor ambitionen ofte forbliver en teoretisk målsætning frem for en realitet i den daglige praksis. Ifølge rapporten peger flere studier på, at børn oplever, at deres stemme sjældent bliver indhentet hos bl.a. familieforvaltningen og Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. Børnene udtrykker en bekymring for, at de ikke har en reel medbestemmelse over, om de skal have hjælp, hvilke spørgsmål der skal stilles, eller hvordan indgrebene tilrettelægges. Den manglende inddragelse fører til en følelse af magtesløshed, hvor børnene frygter at skille sig ud, fx ved at blive trukket ud af klasseundervisningen, hvilket kan have negative konsekvenser for deres sociale tilhørsforhold og trivsel¹⁵⁸.

Samtidig fremhæver rapporten, at inddragelsen af barnets perspektiv i tværfaglige møder er forbundet med etiske dilemmaer. Det understreges, at selvom det er centralt, at barnets erfaringer og synspunkter inddrages, skal der udvises stor omhu med hensyn til, hvornår og i hvilke sammenhænge børn reelt bør være til stede. For eksempel kan børn, som stadig er i en sårbar position, have svært ved at navigere i komplekse drøftelser, hvor følsomme oplysninger om deres situation behandles. Derfor kan det i mange tilfælde være hensigtsmæssigt at inddrage børn gennem særligt tilrettelagte metoder, herunder individuelle samtaler og alderssvarende spørgeskemaer, før de bringes ind i større, tværfaglige møder. Derudover bør man overveje, om barnets deltagelse direkte kan bidrage til en bedre forståelse af deres behov, eller om det medfører, at de bliver en del af en proces, hvor de ikke er i stand til at beskytte deres egen integritet. På den måde bliver inddragelsen af barnets perspektiv en balancegang mellem at sikre, at barnets stemme bliver hørt og samtidig beskytte barnet mod potentielt belastende situationer. Det kræver en nøje afvejning af både de etiske overvejelser og de praktiske rammer for, hvornår og hvordan børn bør inddrages i tværfaglige møder, således at de kan bidrage med værdifuld indsigt uden at blive udsat for unødvendig stress eller stigmatisering¹⁵⁹.

Det bemærkes, at VIBUS udarbejder en praksisrettet publikation, som sætter fokus på det gode samarbejde mellem skole og forældre, herunder ved at tage højde for de udfordringer, der kan opstå i et længere tæt samarbejde.

Anbefaling 13. Styrk forældresamarbejdet med inddragelse af forældre og børn

VIBUS anbefaler, at den kommunale forvaltning har fokus på at inddrage forældre og børn som en vidensressource, når forløb om muligt støttebehov igangsættes, og at der

¹⁵⁷ Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 2025 (endnu ikke offentliggjort): "Forløb for børn med støttebehov og deres familier".

¹⁵⁸ Kousholt & Morin. 2023: "Pædagogisk indblik 22. Samarbejde mellem PPR og skole".

¹⁵⁹ Kousholt & Morin. 2023: "Pædagogisk indblik 22. Samarbejde mellem PPR og skole".

sikres løbende forventningsafstemning med forældre om barnets behov samt proces-kommunikation, der informerer forældre om forløbets processuelle trin.

Anbefaling 14. Arbejd med at skabe mere inkluderende fritidstilbud

VIDENSAFSÆT: Samarbejde mellem skole og SFO understøtter børns deltagelsesmuligheder

Arbejdet med inklusion kræver blik for den hele skoledag, herunder betydningen af fritidstilbud og samarbejde mellem skole og fritid. Fritidsområdet muliggør arbejde med børns deltagelse i fællesskaber, understøtter sociale relationer og øger trivslen via fysisk aktivitet og understøttelse af børns interesser. En undersøgelse fra 2015 viser bl.a., at samarbejde mellem skole og SFO om at styrke elevernes læringsparathed i 0. klasse kan have en positiv betydning for elevernes koncentration, indlæringssevne og læringsudbytte, ligesom støtte fra en støttepædagog i SFO i 0. klasse kan betyde, at eleven trives bedre i 1. klasse end i 0. klasse. Børn i indskolingen har også bedre indlæringssevne og trives bedre socialt og psykisk, når skole og SFO har fælles aktiviteter med henblik på at styrke motivationen for at lære, såsom en lektiecafé, hvor elever med vanskeligheder kan få støtte og hjælp¹⁶⁰. På samme måde peger en undersøgelse fra 2023 på betydningen af fritidstilbud i forebyggelsen af børns mistrivsel og ensomhed, da det giver børn mulighed for at indgå i inkluderende fællesskaber med jævnaldrende på tværs af alderstrin og køn og engagere sig i aktiviteter, som skaber glæde og tilfredshed¹⁶¹.

Imidlertid peger en undersøgelse fra 2020 på, at elever, der modtager et specialundervisnings tilbud, og deres forældre ofte oplever det som udfordrende for eleverne at deltage i almene fritidstilbud, idet almene fritidstilbud ofte ikke har tilstrækkelige specialpædagogiske kompetencer og ressourcer til at inkludere eleverne i fritidstilbuddet, herunder både fritidshjem, klubber og sportsforeninger. En undersøgelse viser også, at elever, der fravælger fritidstilbud, oftere modtager specialundervisning¹⁶².

I forlængelse heraf viser en undersøgelse fra 2024, at godt halvdelen af forældre til børn med og uden særlige behov i fritidstilbud i løbet af de seneste to år har en oplevelse af, at der er foretaget besparelser i deres barns fritidstilbud, og tre ud af fire af disse oplever, at det går ud over fritidstilbuddets kvalitet, hvilket særligt påvirker elever med særlige behov, som har udfordringer med at begå sig socialt uden voksenstøtte¹⁶³.

Anbefaling 14. Arbejd med at skabe mere inkluderende fritidstilbud

VIBUS anbefaler, at kommuner har fokus på at skabe mere inkluderende fritidstilbud ved at styrke samarbejdet på tværs af dagsinstitutioner, skoler og fritidstilbud samt understøtte bedre deltagelsesmuligheder for flere børn og unge i almene fritidstilbud.

¹⁶⁰ Mehlbye et al. 2015: "Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten".

¹⁶¹ Petersen et al. 2023: "Pædagogers arbejde med børn og unge i fritidspædagogikken – Fritidspædagogikkens betydning for børns og unges trivsel, udvikling og livsmuligheder".

¹⁶² Damm et al. 2024: "Store sociale forskelle i brugen af fritidstilbud i indskolingen".

¹⁶³ Felholt & Carboni. 2024: "Potentialet i fritidstilbud undergraves af besparelser"; Carboni. 2024: "Samspil mellem SFO og skole styrker elevernes trivsel".

Litteratur

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.

Bekendtgørelse af lov om folkeskolen [Folkeskoleloven], LBK nr. 989 af 27/08/2024, Lovtidende A (2024). Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/989>

Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, BEK nr. 693 af 20/06/2014, Lovtidende A (2014). Børne- og Undervisningsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/693>

Bruun, J. & Lieberkind, J. (2022). *"Politisk og demokratisk dannelse i en krisetid – ICCS 2022"*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Børne- og Undervisningsministeriet (2020). *"Inkluderende læringsmiljøer: vidensnotat"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet & Rambøll.

Bølling-Ladegaard, A. (23.04.2024). "Pengestrømmen skal vendes fra special til almen: Ny strategi skaber håb for, at inklusionen vil lykkes denne gang". *Skolemonitor*. Lokaliseret den 11/04-2025 på <https://skolemonitor.dk/nyheder/art9853448/Ny-strategi-skaber-h%C3%A5b-for-at-inklusionen-vil-lykkes-denne-gang>

Børne- og Undervisningsministeriet (16.03.2022). *"Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Fri Grønne, Alternativet og Kristendemokraterne om at styrke undervisningen for anbragte og udsatte børn og unge"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (24.05.2022). *"Aftale om flere rettigheder og bedre tilrettelæggelse af STU"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2024). *"Tal, der taler: Flere forældre vælger folkeskolen"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2025). *"Beskrivelse af børn, der overgår fra alment dagtilbud til specialundervisningstilbud"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet (2025). *"Økonomistyring af specialundervisningsområdet - eksempler fra praksis"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet og Finansministeriet (29.03.2022). *"Kommissorium for fagligt grundlag for styrket indsats for elever med særlige behov i grundskolen, STU og ASF-klasser og andre særligt tilrettelagte klasser på gymnasieområdet"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Børns Vilkår (2022). *"Børn med særlige behov trives dårligere i skolen end deres klassekammerater"*. København: Børns Vilkår.

Carboni, M. (2024). "Samspil mellem SFO og skole styrker elevernes trivsel". *Skolebørn*. Lokaliseret den 03/12-2024 på <https://skoleborn.dk/samspil-mellem-skole-og-sfo-styrkker-elevernes-trivsel/>

Cornelsen, R. S. (28.02.2025). "Børnepsykolog: Diagnoser er kun et øjebliksbillede". *Information*. Lokaliseret den 15/04-2025 på <https://www.information.dk/debat/2025/02/boernepsykolog-diagnoser-kun-oejebliksbillede>

Damm, E. A., Caspersen, S. & Warmming, N. (2024). "*Store sociale forskelle i brugen af fritidstilbud i indskolingen*". København: AE-Rådet & BUPL.

Danmarks Evalueringsinstitut (2011). "*Undervisningsdifferentiering som bærende pædagogisk princip: En evaluering af sammenhænge mellem evalueringsfaglighed og differentieret undervisning*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2017). "*Lærere og pædagogers samarbejde om undervisningen*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2017). "*Skolernes arbejde med holddannelse*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2020). "*TALIS 2018 – 2. rapport. Samarbejde, skoleklima og skoleledelse*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2022). "*Mellemformer: Inkluderende læringsmiljøer i folkeskolen*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2023). "*Undersøgelse af kommunernes pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR)*". Holbæk/København: Danmarks Evalueringsinstitut, Deloitte, Professionshøjskolen UCN og Professionshøjskolen Absalon.

Danmarks Evalueringsinstitut (2024). "*Varieret og motiverende undervisning på mellemtrinnet*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Danmarks Evalueringsinstitut (2025). "*Fra viden til handling*". Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

de Boer, A., Pijl, S. J., & Minnaert, A. (2010). "Attitudes of parents towards inclusive education: a review of the literature". *European Journal of Special Needs Education*, 25(2), 165–181.

Det Centrale Handicapråd. "Handicapkonventionen". *Det Centrale Handicapråd*. Lokaliseret den 01/12-2024 på <https://dch.dk/handicapkonventionen>

Feltholt, L. & Carboni, M. (2024). "Potentialet i fritidstilbud undergraves af besparelser". *Skolebørn*. Lokaliseret den 04/01-2025 på <https://skoleborn.dk/besparelser-i-fritidstilbud/>

Forum for Koordination af Uddannelsesforskning, Uddannelses- og Forskningsministeriet & Undervisningsministeriet. 2015: "*Analyse af vidensspredning*". København: Forum for Koordination af Uddannelsesforskning, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Undervisningsministeriet & Rambøll.

Hansen, J. H. (2023). "Kapitel 5: Inklusion og eksklusion" i Schleicher, A. B. & Schleicher, S. B. (red). 2023: "*Specialpædagogik – En fagdidaktik*". København: Hans Reitzels Forlag.

Hattie, J. (2013). "*Synlig læring – for lærere*". København: Dafolo.

Hedegaard-Sørensen, L. (14.12.2021). "*Pædagogisk indblik 14. Inklusion og eksklusion i undervisningen*". Aarhus: DPU, Aarhus Universitetsforlag.

Hedegaard-Sørensen, L. (2022). "*Pædagogisk indblik 15. Inklusion i fagene*". Aarhus: DPU, Aarhus Universitetsforlag.

Hedegaard-Sørensen, L. & Grumløse, S. P. (2017). "Udsatte børn og unge i den inkluderende skole". *Kvan - et tidsskrift for læreruddannelsen og folkeskolen*, 37(109), 84-94. Artikel 8.

Houlberg, K. & Hvidman, U. (02.03.2023). "Flere og flere forældre vender folkeskolen ryggen. Og nej, det er ikke kun de rige". *Altinget*. Lokaliseret den 15/12-2024 på <https://www.altin-get.dk/uddannelse/artikel/vive-flere-og-flere-foraeldre-vender-folkeskolen-ryggen-og-nej-det-er-ikke-kun-de-rige>

Index100 (2020). "*Kommunernes styring af specialundervisningsområdet. Økonomimodeller, visitation og udgifter*". København: Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed.

Jensen, V. M. & Nielsen, C. P. (2018). "*Viden om Folkeskolereformen: Opsamling af resultater fra følgeforskningsprogrammet 2015-2018*". København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Jørgensen, J. K. (10.11.2023). "Kun omkring hver syvende elev fra specialtilbud får taget en ungdomsuddannelse". *KL*. Lokaliseret den 15/01-2025 på <https://www.kl.dk/momentum/arkiv/2023/23-kun-omkring-hver-syvende-elev-fra-specialtilbud-faar-taget-en-ungdomsuddannelse>

Baes-Jørgensen, J. (31.08.2021). "Flere og flere børn i dagtilbud har brug for særlig indsats". *KL*. Lokaliseret den 20/12-2024 på <https://www.kl.dk/momentum/arkiv/2021/121-flere-og-flere-boern-i-dagtilbud-har-brug-for-saerlig-indsats>

Kousholt, D. & Morin, A. (2023). "*Pædagogisk indblik 22. Samarbejde mellem PPR og skole*". Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Larsen, M. R. (2011). "*Samarbejde og strid om børn i vanskeligheder: organisering af specialindsatser i skolen*". Roskilde: Roskilde Universitet.

Larsen, M. R., Akselvoll, M. Ø., Jartoft, V., Knudsen, H., Kousholt, D., & Kløvborg, R. J. (2014). "*Forældresamarbejde og inklusion: Afdækning af et vidensfelt i bevægelse*". København: Undervisningsministeriet.

Lindeberg, N. H., Nøhr, K., Ladekjær, E., Tegtmejer, T., Tams, L. V. & Nicolajsen, J. S. (2021). "*Kortlægning af mellemformer. Litteratur- og praksiskortlægning af kombinationer af special- og almenundervisning*". København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Lindeberg, N. H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreasen, A. G., Ibsen, J. T., Rangvid, B. S., Bjørnholt, B., Ruge, M. & Ellermann, K. G. (2022). "*Styring, organisering og faglig praksis. Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*". København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

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), Lov nr. 379 af 28/04/2012, Lovtidende A (2012). Børne- og Undervisningsministeriet.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/a/2012/379>

Mehlbye, J., Rangvid, B. S., Sørensen, K. L. & Sjørlev, A. K. (2015). "*Undersøgelse af indsatser for og udvikling hos elever, der har vanskeligheder i skolestarten*". København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2016). "*Afrapportering af inklusionseftersynet: Den samlede afrapportering*". København: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Mitchell, D. (2015). "*Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserede undervisningsstrategier*". København: Dafolo.

Molbæk, M. & Hedegaard-Sørensen, L. (2023). "*Universal Design for Learning – Fleksible og inkluderende fællesskaber for alle*". København: Dafolo.

Molbæk, M., Hedegaard, J. H., Jensen, C. R. & Schmidt, M. C. S. (2019). "Samarbejde i skolen – når forandring forsvinder i en konsensuskultur". *Forskning og Forandring*, 2(2), 44-63. Artikel 3.

Myssen, S. L., Deding, A. S. & Nørgaard, A. S. (2023). "*4 ud af 5 undervisere i folkeskolen oplever behov for kompetenceudvikling – men økonomi og skemalægning forhindrer, at de kommer afsted*". København: Cevea.

Nielsen, L. O., Emtoft, L., Gents, S. D. & Eeg, H. (2020). "Lærerperspektiver på inklusion i matematik og dansk". *Studier I læreruddannelse Og -Profession*, 5(1), 115–134.

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.

Nordahl, T. et al. (2018). "*Inkluderende fællesskab for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskillt tilrettelegging*" (1. udgave). Bergen: Fagbokforlaget.

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.

Petersen, K. E., Rose, P., Damkjær-Ohlsen, S. & Duncan-Bendix, J. (2023). "*Pædagogers arbejde med børn og unge i fritidspædagogikken – Fritidspædagogikkens betydning for børn og unges trivsel, udvikling og livsmuligheder*". Aarhus: Aarhus Universitet.

Rambøll (2017). "*Litteraturstudium: Hvordan styrkes lærernes engagement og professionelle ansvar?*" København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Rambøll.

Rådet for Børns Læring. (2014). *"Inkluderende læringsfællesskaber for alle børn"*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Skole og Forældre (2024). *"Notat vedr. spørgeundersøgelse om inklusion"*. København: Skole og Forældre.

Social- og Indenrigsministeriet (2020). *"Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser"*. København: Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed.

Social- og Indenrigsministeriet (2021). *"Benchmarkinganalyse af andel segregerede specialundervisningselever i kommunerne"*. København: Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024). *"Faktaark om rammerne for arbejdet med inkluderende læringsmiljøer – Udvalgte resultater for Grundskolepanelet 2024"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024). *"Faktaark om støtte og støttebehov. Udvalgte resultater fra Grundskolepanelet 2024"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. (2024). *"Undersøgelse af PPR's samarbejde med dagtilbud"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2024). *"Unge med funktionsnedsættelsers fravær, trivsel og faglige resultater i grundskolen"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2025). *"Faktaark om tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen. Udvalgte resultater fra Grundskolepanelet 2024"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (2025 – endnu ikke offentliggjort). *"Forløb for børn med støttebehov og deres familier"*. København: Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Szulevicz, T. & Brinkmann, S. (2023). "Kapitel 15: Diagnoser i specialpædagogik – et kritisk perspektiv" i Schleicher, A. B. & Schleicher, S. B. (red). 2023: *"Specialpædagogik – En fagdidaktik"*. København: Hans Reitzels Forlag.

Tegtmejer, T., Hjörne, E. & Säljö, R. (2023). "Diagnoses and special educational support. A study of institutional decision-making of provision of special educational support for children at school". *European Journal of Special Needs Education*, 38(3), 363–377.

Tegtmejer, T., Schoop, S. R. & Andreasen, A. G. (2023). *"Mellemformer – Pilotevaluering af forsøg med mellemformer på 20 skoler i fem kommuner"*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Tegtmejer, T., Schoop, S. R., Corydon, M. K. & Andreasen, A. G. (2024). *"Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen"*. Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut.

Tegtmejer, T. & Säljö, R. (2023). "Paradoxes of using psychiatric diagnoses as organising principles for special educational support". *European Journal of Special Needs Education*, 39(4), 519–533.

Thullberg, P. (2013). *"Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan"*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Trivselskommissionen (2025). *"Et dansk svar på en vestlig udfordring. Trivselskommissionens af-rapportering"*. København: Trivselskommissionen.

Uddannelsesstatistik (2025). "Elevtal, inklusion og sprogprøver". *Børne- og Undervisningsministeriet*.

Uddannelsesstatistik. (2025). "Inklusionsgraden for kommunale grundskoler". *Børne- og Undervisningsministeriet*.

Undervisningsministeriet (1994). *"Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning"*. Paris: Undervisningsministeriet og UNESCO.

Undervisningsministeriet (2014). *"Inklusionsfremmende styringsmodeller. Cases fra otte kommuner"*. København: Undervisningsministeriet & Epinion.

Undervisningsministeriet (2017). *"Frit skolevalg - hovedrapport"*. København: Undervisningsministeriet & Epinion.

Undervisningsministeriet (2017). *"Undervisningsdifferentiering i grundskolen"*. Holbæk/København: Danmarks Evalueringsinstitut & Undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriet (2019). *"Fysiske rammer, der understøtter inkluderende læringsmiljøer"*. København: Undervisningsministeriet, Rambøll Management Consulting & Københavns Professionshøjskole.

Unicef Danmark (2024). *"Medbestemmelse i undervisningen – fra elevernes perspektiv"*. København: Danske Skoleelever, Unicef Danmark & Børnerådet.

Winter, S. C. (red.) (2017). *"Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen"*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter For Velfærd.

Wistoft, K. (2019). "Kapitel 1: Trivselsdiskurser" i Sederberg, M. & Stolpe, M. N. 2019: *"Børn og unges trivsel – et tværprofessionelt ansvar"*. København: Hans Reitzels Forlag.

Aarhus Kommune (2019). *"Evaluering af Nest i Aarhus 2015-2019"*. Aarhus: Aarhus Kommune, Århus Kommune Børn og Unge & Egmont Fonden.

Aarhus Kommune (2022). *"Fælles indsigter fra praksis – I forhold til bredere børnefællesskaber på almenområdet, specialtilbud og PPR i Aarhus Kommune"*. Aarhus: Børn og Unge, Aarhus Kommune.

Bilag 1

Centrale begreber

Elever med særlige behov

“Elever med særlige behov” er en bred kategori, som dækker over en gruppe børn og unge med forskellige kendetegn, udfordringer og behov, men med det til fælles, at de i kortere eller længere perioder af deres skolegang har behov for en form for støtte. Der er brug for denne samlebetegnelse i lovgivningen og for at kunne have en politisk samtale om denne gruppe elever, men samtidig er det vigtigt at huske på, at der er tale om en meget heterogen gruppe, som spænder fra børn og unge med svære og varige funktionsnedsættelser til børn og unge med forbigående vanskeligheder.

Forståelsen af “elever med særlige behov” i denne rapport tager afsæt i *Afrapporteringen af inklusionseftersynet* fra 2016: “Elever med særlige behov er elever, der i mødet med skolens læringsmiljøer og fællesskaber i kortere eller længere perioder af – for nogle gennem hele – deres skolegang har behov for særlig opmærksomhed eller en indsats i forhold til deres faglige og sociale udvikling og trivsel. Det skal understreges, at disse udfordringer ikke alene kan tilskrives den enkelte elev, men at det i lige så høj grad er nødvendigt at se på, hvordan elevens behov udfolder sig i samspil med skolens læringsmiljø og fællesskaber”¹⁶⁴. Dermed indebærer forståelsen af elever med særlige behov et dobbelt fokus på den enkelte elevs specifikke udfordringer og behov på den ene side, og på hvordan læringsmiljøet kan forstørre elevens udfordringer eller imødekomme elevens behov på den anden side.

I undersøgelsen “Særlige behov i skolen”¹⁶⁵, som VIVE har gennemført på vegne af VIBUS, præsenteres en ny typologi over særlige behov, som børn og unge kan have i en skolesammenhæng. Hensigten har været at nuancere forståelsen af elever med særlige behov og tilbyde mere pædagogisk og didaktisk anvendelige målgruppebeskrivelser.

Inklusion og inkluderende læringsmiljøer

Inklusion handler om, at alle elever – også elever med særlige behov – er tilstede, deltager og udvikler sig i skolens almene fællesskaber. Inklusion kan altså ikke reduceres til et spørgsmål om, at elever med særlige behov skal rummes i fællesskabet¹⁶⁶. Derimod drejer inklusion sig om, at “arbejde med alle børns tilstedeværelse, deltagelse og læringsudbytte”¹⁶⁷. I rapporten spænder inklusionsbegrebet over tre dimensioner:

- Alle elevers fysiske tilstedeværelse
- Alle elevers sociale deltagelse og udvikling
- Alle elevers faglige deltagelse og udvikling

¹⁶⁴ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016. “Afrapportering af inklusionseftersynet”.

¹⁶⁵ Tegtmejer et al. 2024: “Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekommelse af særlige behov i skolen”.

¹⁶⁶ Rådet for Børns Læring. 2014: “Inkluderende læringsfællesskaber for alle børn”.

¹⁶⁷ Hedegaard-Sørensen. 2021: “Pædagogisk indblik 14. Inklusion og eksklusion i undervisningen”.

Reel inklusion – det vil sige i forhold til alle tre dimensioner – afhænger af skoler og kommuners arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Begrebet dækker over, at almen skolens læringsmiljøer og fællesskaber tilpasses elevers undervisningsbehov og sociale behov og dermed understøtter, at alle elever udvikler sig fagligt og trives uanset forudsætninger og behov¹⁶⁸. Dette skal ske gennem stilladsering, kompensering og didaktiske greb, der giver variation og forskellige deltagelsesmuligheder, samt anvendelse af tilgængelige støttemuligheder¹⁶⁹ og tilrettelæggelse af frikvarterer og øvrige sociale aktiviteter.

Et inkluderende læringsmiljø skal således imødekomme elevers individuelle undervisningsbehov og støttebehov samtidig med, at positive fællesskaber etableres og vedligeholdes. Dette arbejde indebærer et dobbelt og samtidigt fokus på den enkelte elev og elevens udfordringer, behov, forudsætninger mv. og på læringsmiljøets betydning for forskellige elevers lærings- og deltagelsesmuligheder¹⁷⁰. Brugen af begrebet "inkluderende læringsmiljøer" er også en måde at understrege, at inklusion er noget, der foregår i undervisningen, og derfor er en del af lærere og øvrigt pædagogisk personales praksis¹⁷¹. I praksis er opgaven at håndtere elevernes forskelligheder på en måde, der fremmer deres deltagelse¹⁷².

Den almene grundskole / almenundervisningen / almenområdet

De tre begreber anvendes om det samme, nemlig undervisning og øvrige aktiviteter i og omkring den almene grundskole. Støtte (mindre end ni ugentlige undervisningstimer), specialpædagogisk bistand og specialundervisning (mindst ni ugentlige undervisningstimer), som gives som led i almenundervisningen, er dermed omfattet af rapportens genstandsfelt. Det samme gælder forskellige tilgange og organiseringsformer, som integrerer specialpædagogik i almenundervisningen. Derimod anses segregerede specialundervisningstilbud ikke som en del af almenområdet.

Segregerede specialundervisningstilbud omfatter specialklasserækker på folkeskoler, kommunale specialskoler, specialundervisningstilbud på ungdomsskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud, specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem, frie grundskoler med en specialundervisningsprofil og karakter af specialskole samt specialefterskoler.

¹⁶⁸ Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2016: "Afrapportering af inklusionseftersynet. Den samlede afrapportering".

¹⁶⁹ Andreasen et al. 2022: "Støtte, støttebehov og elevresultater. Delrapport 1. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand".

¹⁷⁰ Rådet for Børns Læring. 2014: "Inkluderende læringsfællesskaber for alle børn".

¹⁷¹ Med inspiration fra Hedegaard-Sørensen. 2021: "Pædagogisk indblik 14. Inklusion og eksklusion i undervisningen".

¹⁷² Hansen. 2023: "Kapitel 5: Inklusion og eksklusion"

Kolofon

En almen grundskole, der kan mere for flere

Redaktion:

Vidensenhed for børn og unge med særlige behov, Børne- og Undervisningsministeriet

Layout:

Børne- og Undervisningsministeriet

Publikationen kan ikke bestilles, men den kan hentes på Børne- og Undervisningsministeriets hjemmeside

Eventuelle henvendelser af indholdsmæssig karakter rettes til Børne- og Undervisningsministeriet på tlf. +45 33 92 50 00 eller mail uvm@uvm.dk

Udgivet af:

Børne- og Undervisningsministeriet, 2025

