

# 30 ÅR EFTER SALAMANCAERKLÆRINGEN – HVOR STÅR SKOLENS INKLUSIONSBESTRÆBELSER?

For tre årtier siden forpligtede Danmark sig sammen med en lang række andre nationer på at skabe rammerne for en skole, der er inkluderende i sit grundlæggende væsen og virker på en sådan måde, at marginalisering af elever, der møder skolen og skolens fagprofessionelle med særlige forudsætninger for at deltage i skolens almene fællesskaber, reduceres. Denne artikel tager livtag med det noget ambitiøse ærinde at diskutere, hvor skolens inklusionsbestræbelser i grunden står disse 30 år efter Salamancaerklæringen. På baggrund af henholdsvis international inklusionsforskning og kvantitative analyser af data fra 156 nordjyske skoler og knap 5.200 respondenter peges der i artiklen på en række mulige forståelser på makro-, meso- og mikroniveau, der kan lede os i retningen af mulige svar på spørgsmålet om, hvor skolens inklusionsbestræbelser i grunden står.

## FORFATTER

**Thomas Thyrring Engsig**, docent & forskningsleder ved forskningscenter for in- & eksklusion i pædagogisk praksis, UCN

## INDLEDNING

Det er 30 år siden, at Danmark, sammen med 91 andre nationer og 25 internationale organisationer, underskrev Salamancaerklæringen og således forpligtede sig som nation på at arbejde mod en mere inkluderende skole. Bevægelsen mod en mere inkluderende skole, hvor alle børn, uagtet forskellige

forudsætninger, undervises i almene sammenhænge, er en af de mest omfattende reformer af skoler verden over og utvivlsomt en overordentlig politisk, organisatorisk og pædagogisk opgave, hvor der ikke eksisterer enkle og kontekstoverskridende løsninger (Savolainen et al., 2020). I en nordisk kontekst har reformer gennem årtier haft fokus på at skabe mere socialt retfærdige skolesystemer, hvor strukturelle barrierer for deltagelse for særligt marginaliserede grupper af elever er forsøgt reduceret, hvilket på mange måder synes indvævet i selve DNA'et

af vores forståelse af velfærdsstaten (Lundahl, 2016; Engsig, 2022a, 2022b). Det er ikke alene Salamancaerklæringen, der rummer intentioner om, at nationer skal bestræbe sig på at skabe mere inkluderende samfund og skoler. Politiske hensigtserklæringer som handicapkonventionens artikel 24 (Handicapkonventionen, 2017) og FN's bæredygtige verdensmål (Mellemløkeligt Samvirke, 2016), og i denne forbindelse særligt mål 4 om inkluderende uddannelse, rummer til syvende og sidst de samme inkluderende intentioner og idealer som Salamancaerklæringen.

Internationale hensigtserklæringer til trods og på trods af skolepolitiske, pædagogiske og didaktiske intentioner om en mere inkluderende skole tyder noget imidlertid på, at folkeskolens inklusionsbestræbelser ikke står der, hvor vi efter alt at dømme havde forestillet os, de ville stå for 30 år siden, da Salamancaerklæringens principper blev underskrevet og ratificeret i Danmark. Antallet af elever i folkeskolen, der henvises til segregeret specialundervisning, er atter stigende, og en lang række aktører i skolen peger på, at inklusion er en substantiel udfordring (Hansen et al., 2021; Hedegaard-Sørensen, 2022). De seneste tal fra Børne- og Undervisningsministeriet (2024) viser, at der gennem de seneste fem år gradvist er sket en stigning i antallet af børn, der henvises til segregerede specialundervisningstilbud.

Disse tal indikerer en noget snæver inklusionsforståelse, der netop omhandler elever i almenundervisningen på den ene side og elever i den segregerede specialundervisning på den anden. Med andre ord kan man med rette sige, at inklusion i denne forståelse er reduceret til at handle om et sted – i almen- eller specialundervisningen. Den forståelse af inklusion, der opereres med i disse statistikker, er i vid udstrækning lig den inklusionsforståelse, der arbejdes med i en stor del af den internationale inklusionsforskning såvel som konkrete politiske og pædagogiske inklusionsbestræbelser i et globalt perspektiv, og det er ligeså den forståelse, der ligger til grund for denne artikel. Ikke desto mindre er det væsentligt at fremhæve, at denne snævre forståelse, der anvendes i nærværende artikel og som nævnt går igen i store dele af den internationale inklusionsforskning, sker med anerkendelse af, at den snævre inklusionsforståelse kan kritiseres, og at megen inklusionsforskning står på en

inklusionsforståelse, der er bredere (f.eks. Schuelka & Engsig, 2020). Grundet denne artikels fokus på internationale hensigtserklæringer om inklusion i skole og uddannelse, hvor den grundlæggende forståelse er, at inklusion i vid udstrækning omhandler, at flere elever modtager deres undervisning i almenundervisningen i den lokale skole, skal inklusion i nærværende artikel således forstås som det, der primært foregår i almenundervisningens rammer.

Ainscow (2024) peger på, at om end inklusionsbestræbelserne i skoler verden over har fået såvel politisk som pædagogisk fokus og momentum, så foreligger der stadig forvirring om, hvad den inkluderende skole i grunden er, og hvordan den ser ud for alle elever. Med henvisning til den anerkendte inklusionsforsker Roger Slee peger Ainscow (2024, s. 2) på, at ideen om inklusion i skole og uddannelse har "rejst så meget, at der er tale om jetlag". Med dette mener Ainscow, at den globale inklusionsagenda har rejst fra kontekst til kontekst og fra nation til nation i en sådan grad, at den oprindelige rettighedsbaserede inklusionstanke på mange måder er blevet udvandet og omfortolket mange gange.

Det overordnede formål med nærværende artikel er at diskutere, hvor folkeskolens inklusionsbestræbelser står i dag, samt hvilke bud på forhold af betydning i denne forbindelse vi kan pege på i et sociokulturelt perspektiv. Schuelka og Engsig (2020) viser, at når vi skal analysere og begribe inklusion i en skole- og uddannelseskontekst, er det nærliggende at se inklusion som en kompleks sociokulturel proces, hvor det er meningsfuldt at anvende analytiske perspektiver, der kan tilbyde forståelser på makro-, meso- og mikroniveauer. Artiklen er således et diskuterende bidrag til inklusionsdebatten og -forskningen og fremsætter det grundlæggende spørgsmål: Hvor

står skolens inklusionsbestræbelser 30 år efter Salamancaerklæringen? For at skærpe dette åbne og komplekse spørgsmål vil artiklens underspørgsmål være: Hvilke potentielt betydningsfulde forhold på makro-, meso- og mikroniveau kan bidrage til vores forståelser af skolens inklusionsbestræbelser og disses status anno 2025?

Jeg vil således gennem national og international empirisk forskning pege på en række af de udfordringer og potentialer, der kommer til syne i forbindelse med udviklingen af en mere inkluderende skole, og diskutere status quo, men ligeså argumentere for, at det nødvendige omfattende systemskifte, som Ainscow kalder et nødvendigt *inclusive turn* (2024, s. 2), er udeblevet og således stadig er en byden- de nødvendighed. Dernæst vil artiklen vende blikket fra de mere makrodimensionelle og -organisatoriske forhold angående skolens inklusionsbestræbelser og vende sig mod forhold på meso- og mikroniveau. Lærere og pædagoger i skolen har naturligvis afgørende betydning for, hvorvidt skolen reelt lykkes med sine inklusionsbestræbelser, og på baggrund af omfattende data fra projektet *Den mangfoldige folkeskole* vil der i artiklen blive fremhævet en række faktorer, der er af substantiel betydning på mikro- og mesoniveau, såfremt vi reelt skal lykkes med at skabe en mere inkluderende skole i fremtiden, her 30 år efter Salamancaerklæringen så dagens lys. Når jeg i denne sammenhæng anvender distinktionen mellem faktorer på makro-, meso- og mikroniveau, er det for at lede opmærksomheden hen mod det forhold, at når vi skal begribe skolens arbejde med inklusionsbestræbelser, må vi nødvendigvis, i et sociokulturelt perspektiv,

forholde os til både systemforhold på den ene side og mere humane forhold på den anden og der, hvor forhold og fænomener på makro- og mikroniveau spiller sammen og får betydning i et mesoperspektiv. På baggrund af modellen *The*

*complex educational systems analysis cube* (Schuelka & Engsig, 2020), der netop diskuterer disse forskellige dimensioners betydning, når vi skal forstå og analysere inkluderende praksis, kan artiklens strukturering og argumentering

forstås som vist i figur 1, hvor forhold på makro-, meso- og mikroniveau har betydning for inklusionens fundament, muligheder og umuligheder:

**Figur 1:** Multidimensional forståelse af inklusionens fundament og (u)muligheder





## METODISKE OVERVEJELSER

Som nævnt indledningsvist er artiklen struktureret som en diskussion af betydningen af forhold på henholdsvis makro-, meso- og mikroniveau i et forsøg på at tage livtag med det overordnede og sammensatte spørgsmål: Hvor står skolens inklusionsbestræbelser 30 år efter Salamancaerklæringen? Diskussionen om strukturelle forhold af betydning på et makroniveau er informeret af international inklusionsforskning, hvor jeg vil trække tråde til inklusionsbestræbelserne i en dansk kontekst. Når diskussionen vender sig mod forhold på mikroniveau, hvilket vil sige humane faktorer, særligt i forbindelse med skolens fagprofessionelle, der har betydning for arbejdet med inklusion i skolen, vil jeg trække på analyser af data fra projektet Den mangfoldige folkeskole. På baggrund af data fra lærere og pædagoger fra 156 skoler og i alt 5.158 respondenter (svarprocent på 69 %) vil jeg fremhæve resultater, der kan kaste lys over betydninger på mikroniveau i forbindelse med det, man kunne kalde inklusionens fundament. Data er blevet til på baggrund af et spørgeskema, der er konstitueret af tre skalaer: to internationale standardiserede spørgeskemaer, *the sentiments, attitudes and concerns about inclusive education* (SAICE) og *teacher efficacy for inclusive practice* (TEIP), og en komponent, der måler respondenternes inklusionsforståelser og oplevelser af dilemmaer i relation til arbejdet med inklusion og mangfoldighed. De to standardiserede skalaer er afprøvet i en række forskellige lande, der på mange måder er sammenlignelige med en dansk kontekst, og har til hensigt at undersøge mulige korrelationer mellem holdninger og bekymringer i forhold til inklusion på den ene side og oplevelser af at kunne mestre det inkluderende arbejde på den anden (bl.a. Savolainen et al., 2020;

Savolainen et al., 2012). Der er foretaget faktoranalyser og reliabilitetsanalyser af de tre instrumenter i spørgeskemaet for at vurdere skalaernes pålidelighed og nøjagtighed i forhold til de fænomener, vi gerne vil måle, og disse analyser viser en god grad af pålidelighed og intern konsistens i skalaerne (Engsig et al., 2024). Når diskussionen vender sig mod forhold på mesoniveau, er fokus på, hvorledes forhold på makro- og mikroniveau spiller sammen og får nye betydninger.

## NEDSLAG I SKOLENS INKLUSIONSBESTRÆBELSER

Inklusionsbegrebet og -fænomenet i skole, undervisning og pædagogisk praksis er umådeligt komplekst. På mange måder er inklusionsbegrebet et eksempel på det Blikstad-Balas (2014) kalder et *vague concept*. Inklusion er et begreb og et fænomen, der på ingen måde er fast og statistisk, men snarere kan forstås og defineres på mangfoldig vis. Årsagen til dette, udover at vi i pædagogikken og i forbindelse med forskning i skole og uddannelse konstant støder på såkaldt *vague concepts*, både i sproget og som fænomener i virkeligheden, kan på mange måder føres tilbage til hensigtserklæringer som Salamancaerklæringen fra 1994. Salamancaerklæringen samt FN's handicapkonvention og FN's verdensmål, særligt vedrørende uddannelse og reducere af ulighed, er ideologiske erklæringer med inkluderende hensigter, der per definition er bløde i deres formuleringer. Felder (2022) peger på, i forbindelse med en diskussion af inklusionens etik, at inklusionsbegrebet er ideologisk pakket på en sådan måde, at det bliver diffust og ukonkret i en pædagogisk og didaktisk kontekst. Med andre ord mener Felder (2022), at en stor del af de inklusionsforståelser, der har deres liv i skolen, er ideologiske i en sådan udstrækning, at skolens bestræbelse på at blive

mere inkluderende nærmest er utopisk i den forstand, at de meget ideologiske forståelser af inklusion de facto er uopnåelige. Felder (2022) mener på denne baggrund, at vi i højere grad må bruge mere didaktisk og pædagogisk pragmatiske perspektiver på inklusion, der overskrider de abstrakte og ideologiske idealer, som inklusionstankegangen er informeret af.

Ikke desto mindre repræsenterer Salamancaerklæringen en særdeles ideologisk forståelse af inklusion i samfund, skole og uddannelse, hvilket i vid udstrækning også er det, internationale hensigtserklæringer skal, da de gennem globaliserede og demokratiske ideologier om bl.a. rettigheder, retfærdighed og deltagelse i samfund skal anspore forskellige stater til at reducere systemiske barrierer for deltagelse i forskellige samfundsstrukturer. Salamancaerklæringen repræsenterer i høj grad et rettighedsbaseret perspektiv, hvor det understreges, at alle borgere har ret til uddannelse, og videre, at uddannelsessystemer skal indrettes således, at de tilgodeser alle elever uagtet forskelle i forudsætninger for at deltage og lære. Med andre ord slås det fast i erklæringen, at skoler, der er grundlæggende inkluderende indrettet, er mest effektive i forhold til at skabe stærke fællesskaber og reducere diskrimination. Der har gennem de sidste tre årtier været et markant politisk, pædagogisk og didaktisk fokus på at skabe en mere inkluderende skole i Danmark. Ikke desto mindre peger undersøgelser på, at vi ikke har rykket os meget, når vi kigger på tallene for, hvor mange elever der henvises til den segregerede specialundervisning, og når vi ser på, hvor stor en del af midlerne til folkeskolen der anvendes til specialiserede tilbud. Det vil med andre ord sige, at på trods af at kurven knækkede en smule omkring 2012, så har den siden da mere eller mindre været stigende igen, og

således er antallet af elever i skolen, der henvises til segregeret specialundervisning, tilbage på niveau med antallet i 2012, hvor den såkaldte inklusionslov så dagens lys (bl.a. Hansen et al., 2021; Hedegaard-Sørensen, 2022; Børne- og Undervisningsministeriet, 2024).

### MULIGE MAKRODIMENSIONELLE FORHOLD AF BETYDNING

Som nævnt indledningsvist er en måde at nærme sig en forståelse af, hvorfor skolen står, hvor den står, i forhold til inklusionsbestræbelserne, at kigge på både makro-, meso- og mikrodimensionelle forhold. Det er naturligvis en kompleksitetsreducerende analytisk tilgang, da der er multiple forhold af betydning på makro-, meso- og mikroniveau, og det således er en umulighed at trække samtlige faktorer frem, samtidig med at disse forhold får forskellige betydninger alt efter kontekstuelle betingelser. Schuelka og Carrington (2021) peger på, at såvel Salamancaerklæringen som en række andre internationale hensigtserklæringer angående mere inkluderende uddannelsessystemer ikke har formået at lægge kimen til væsentlige ændringer mod mere inkluderende skolesystemer. Endvidere fremhæver Schuelka og Carrington, at den byrde, det er radikalt at ændre uddannelsessystemer og måder at tænke og praktisere skole på, i høj grad er blevet pålagt skolerne og de fagprofessionelle og ikke nationale strukturer, politikker og institutioner: "In other words, Salamanca fostered a global discourse on inclusive education, but placed the onus of reform on local level practices rather than critically examine institutional, systemic, and conceptual issues at national and international levels" (Schuelka & Carrington, 2021, s. 2). I forlængelse af dette peger Armstrong et al. (2012) på, at inklusion ofte bliver forstået og brugt mere eller mindre synonymt med specialundervisning og

således har mistet sit kritiske potentiale i forhold til at skulle gentænke og forandre hele skolesystemer. Der er en række internationale inklusionsforskere, der netop mener, at det omfattende systemskifte i skolen og vores uddannelsessystemer, der skal til, for at vi i virkeligheden har et inkluderende skolesystem, er udeblevet og således lader vente på sig. Florian (2019) diskuterer, at skolen, og i det hele taget særligt vestlige uddannelsessystemer, er gennemsyret af en såkaldt Bell-kurve-tænkning. Bell-kurven er en normalfordelingskurve, hvor vi har en gruppe indenfor et defineret normalområde i midten, og så flader kurven ellers ud mod begge sider, hvor der i den ene side er en gruppe af elever, der vurderes som under et givent gennemsnit, og på den anden side dem, som vurderes over et givent gennemsnit. Florians pointe er, at denne normalfordelingstanke stadig præger skolen som organisation, og at en lang række forhold, f.eks. vurdering af begavelse og forudsætninger for læring, faglig formåen og progression, læsefærdigheder og opmærksomhed, per definition vurderes og forstås gennem Bell-kurve-tænkningen. Florian siger videre, at skolens måde at imødekomme elever på og forstå elever i vanskeligheder på ligeledes er præget af Bell-kurve-tænkningen, og at et reelt systemskifte fordrer et opgør med denne. Florians (2019) pointer er blot et udsnit af mulige forhold på makroniveau, der potentielt kan have betydning for, hvorfor skolens inklusionsbestræbelser står, hvor de gør, og hvorfor noget tyder på, at det nødvendige systemskifte stadig lader vente på sig.

En anden plausibel forklarende faktor i forhold til skolens indeværende inklusionsbestræbelser og -status, der som nævnt indledningsvist ikke har rykket sig nævneværdigt i det seneste årti, er de multiple og interagerende politiske

agendaer, som skolen som samfundsinstitution, og derved skolens forskellige aktører, må agere i. Skole- og uddannelsespolitik opstår aldrig i et vakuum, men derimod er det vist adskillige gange, at skolepolitiske agendaer og værdier "rejser" mellem forskellige geografiske og sociokulturelle kontekster og får pædagogisk, organisatorisk og uddannelsespolitisk betydning i nationale og lokale kontekster (Steiner-Khamsi, 2006). Engsig og Johnstone (2015) diskuterer, på baggrund af analyser af amerikansk henholdsvis dansk skole- og uddannelsespolitik, at der i forbindelse med folkeskolens inklusionsagenda har været en anden skolepolitisk agenda, der har fået betragtelig opmærksomhed og betydning og skubbet inklusionsagendaen i baggrunden. En neoliberal agenda med fokus på standardisering, øget testkultur og en højere grad af såkaldt accountability, hvor skoler i stigende grad holdes ansvarlige for elever manglende faglige progression eller lav trivsel, viste sig i dansk skolepolitik særligt i forbindelse med reformen af folkeskolen i 2014. Denne neoliberale agenda har således været præsent i skolen og i høj grad styrende for skolens udvikling på samme tid, som inklusionsagendaen tog skolepolitisk fart i 2012. Det vil sige, at skolen, og derved fagprofessionelle, elever, forældre og forvaltninger, på en og samme tid har skullet navigere i en neoliberal agenda med fokus på excellence, præstationer og individualitet og en agenda, der i inklusionens navn har fællesskaber og anerkendelsen af forskellige forudsætninger for at være elev i skolen som sit primære fokus og mål.

Ovenstående er, på baggrund af nedslag i den nationale og internationale inklusionsforskning, en række bud på, hvilke forhold på makroniveau der kan have betydning for, at den danske folkeskoles inkluderende bestræbelser, bl.a.

foranlediget af Salamancaerklæringer fra 1994, ikke nødvendigvis er kommet så langt og har ændret skolens grundlæggende forståelser, praksisformer og organiseringer, som man for 30 år siden kunne have håbet på. Skolens grundlæggende måder at organisere forholdet mellem almen- og specialpædagogikken på og måder at imødekomme en mangfoldighed af elever på har ret beset ikke ændret sig nævneværdigt gennem de sidste årtier. Allan og Slee (2020) peger på specialpædagogikkens såkaldte resiliens, hvilket betyder, at på trods af inklusionsagendaens kritik af en kompensatorisk og individorienteret forståelse af elever i vanskeligheder og strukturelle eksklusionsprocesser, så er specialpædagogikken modstandsdygtig og står i vid udstrækning, hvor den gjorde for 30 år siden. Det er muligt, at vi ser mindre udtryk for, at man prøver at "skubbe til" skolens grundlæggende måde at være skole på, hvilket fænomenet mellemformer kan være et eksempel på, men ikke desto mindre mangler vi stadig en grundlæggende forandring, der reelt indebærer, at skolen bliver mere inkluderende. Florian (2019, s. 697) betegner situationen således:

The practical reality is that today, most national and supranational education policies promote the idea of educational inclusion while retaining a traditional special needs orientation to inclusion that relies on individualized approaches such as the identification and assessment of individual need, and specialist provision.

### MULIGE MIKRODIMENSIONELLE FORHOLD AF BETYDNING

Jeg har ovenfor fremhævet en række forhold og mekanismer på et makroniveau, der kan rumme konstruktive forståelser, når vi



forsøger at nærme os et svar på spørgsmålet om, hvorfor folkeskolens inklusionsbestræbelser står, hvor de gør i dag, 30 år efter at Danmark sammen med en række andre nationer forpligtede sig på at skabe rammerne for en skole, der er inkluderende i sin grundform. Jeg vil i nærværende afsnit vende mig mod forståelser, der i højere grad end ovenstående afsnit tager mere humane faktorer i betragtning, hvilket i denne sammenhæng betyder de fagprofessionelle i skolen og faktorer, der på den ene eller anden måde kan have indflydelse på skolens muligheder eller sågar umuligheder for at nærme sig en mere inkluderende grundform. Det er væsentligt at understrege, at vi naturligvis ikke kan forstå de mere menneskelige faktorer løst fra forhold på makroniveau, al den stund at strukturer og mekanismer, bl.a. i form af national skolepolitik, økonomi og ressourcer, spiller en afgørende rolle for de rammer, som skolens fagprofessionelle skal navigere og praktisere pædagogik og didaktik indenfor.

Inklusion i skole og pædagogik er et komplekst fænomen, og i et forskningsmæssigt perspektiv kan det være vanskeligt at fremhæve viden, der blot kan nærme sig noget generelt, der på en eller anden måde har potentiale til at overskride kontekstuelle forhold og forklaringer på, hvad der har betydning

for at skabe en mere inkluderende skole. En voksende mængde international forskning peger imidlertid på, at fagprofessionelles holdninger og bekymringer i forhold til inklusion på den ene side samt oplevelser af at kunne mestre arbejdet med inkluderende pædagogik og didaktik på den anden har substantiel betydning i forhold til skolens inklusionsbestræbelser (Hehir et al., 2016; Letzel et al., 2020; Savolainen et al., 2020; Savolainen et al., 2012). En række af disse studier peger på en ikkelineær og reciprok sammenhæng mellem positive mestringsoplevelser i forhold til inkluderende pædagogik og didaktik og læreres og pædagogers positive holdninger til inklusion. Wray et al. (2022) viser i et systematisk review af litteraturen, at positive holdninger til inklusion i skolen er en af de væsentligste faktorer, når vi kigger på mestringsoplevelser i forhold til arbejdet med inklusion i skolen. Med andre ord har vi at gøre med nogle forhold på mikroniveau, der angår fagprofessionelles subjektive holdninger og bekymringer i forhold til inklusion samt deres oplevelser af at kunne mestre dette arbejde, og som kan have central betydning i relation til skolens arbejde mod en mere inkluderende måde at holde skole på. Det vil altså sige, at når vi stiller spørgsmålet om, hvorfor skolens inklusionsbestræbelser står, hvor de gør, tre årtier efter Danmark

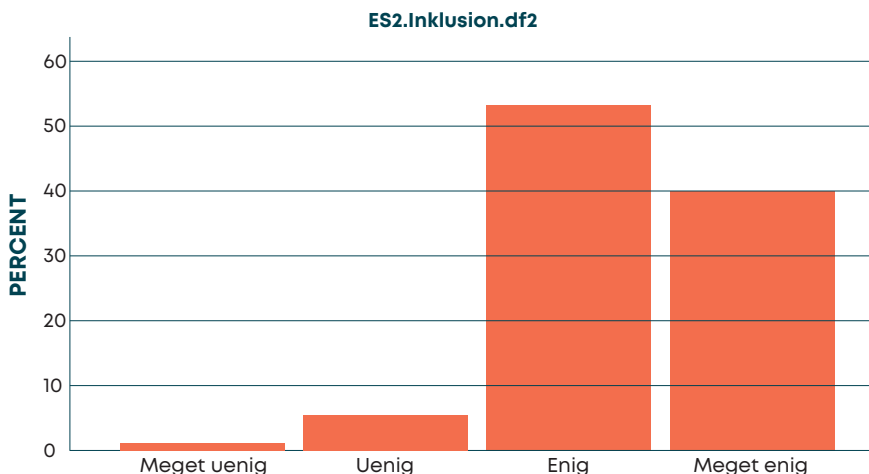
underskrev og ratificerede Salamancaerklæringen, er det ingenlunde nok, at vi søger mulige betydningsfulde forhold på makro-niveau vedrørende politik, økonomi, ressourcer og agendaer, men derimod må vi dykke ned i forhold på mikroniveau, der angår den enkelte kommune, den enkelte skole og den enkelte lærer, elev og pædagog. I forbindelse med det stort anlagte regionale projekt Den mangfoldige folkeskole, hvor formålet er at sikre, at flere børn og unge kan lære og trives i den almene undervisning og deltage i skolens fællesskaber på de nordjyske skoler, kan vi gennem følgeforskningen se en række interessante resultater, der netop udgør mulige betydningsfulde forhold på mikroniveau.

Når jeg i det følgende fremhæver en række resultater fra følgeforskningens data, skal det bemærkes, at spørgeskemaet er konstitueret af tre skalaer, der alle anvender en Likert-skala fra 1 til 4, hvor 2,5 således er midtpunktet. De tre skalaer er præsenteret ovenfor i afsnittet metodiske overvejelser, og det er værd at hæfte sig ved, at højere score betyder mere positive oplevelser af mestring, mere positive holdninger i forhold til inklusion og endelig mindre grad af bekymringer i forhold til inklusion hos respondenterne. Når vi kigger på læreres og pædagogers holdninger til inklusion, er den samlede score for alle knap 5.200 respondenter 2,73 og altså over midtpunktet på 2,5. Denne skala er sammensat af en række udsagn; eksempelvis er respondenternes samlede score vedrørende udsagnet om, hvorvidt *elever, der har særligt brug for individuelt tilpasset undervisning, bør gå i almindelige klasser*, 2,32 og således under midtpunktet på 2,5. Der er altså aspekter ved holdninger til inklusion, hvor lærere og pædagoger er meget positive, og delkomponenter, hvor de er mindre positive. En del af spørgsmålene om holdninger til inklusion spørger også

ind til respondenternes grundlæggende inklusionsforståelse og oplevelser af såkaldte inklusionsdilemmaer. I forbindelse med udsagnet *At skabe en mangfoldig*

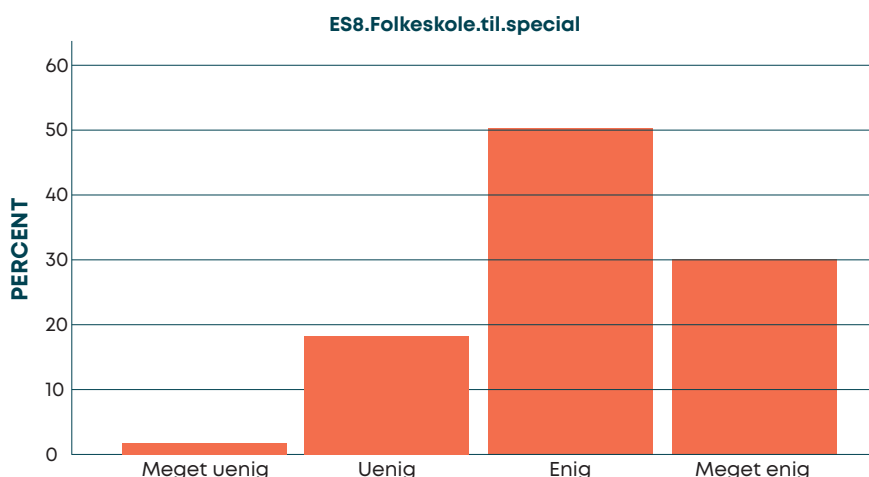
*folkeskole handler for mig primært om, at alle elever er unikke og skal mødes differentieret* er 93 % af respondenterne meget enige eller enige.

Figur 2: Svarfordeling bred inklusionsforståelse



Samtidig ser vi imidlertid i forbindelse med udsagnet *Flere af de elever, der i dag går i folkeskolens almenundervisning, bør tilbydes specialtilbud*, at hele 80 % af respondenterne er meget enige eller enige.

Figur 3: Svarfordeling fra almen til special







Det nærliggende spørgsmål er naturligvis, på hvilke måder og af hvilke årsager de to udsagn kan sameksistere i læreres og pædagogers forståelser og oplevelser af inklusion i skolen. På den ene side viser resultaterne en bred inklusionsforståelse, hvor alle elevers forudsætninger for at deltage og lære er unikke, og samtidig ser vi, at der er en overvældende oplevelse af, at skolen ikke kan inkludere de elever, der i dag modtager deres undervisning i almenskolen. Data viser endvidere, at lærere og pædagogers samlede score i forhold til bekymringer i relation til inklusion i skolen ligger på 2,13 og således under midtpunktet. Oplevelser af at kunne mestre arbejdet med inklusion er på 3,06 og således over midtpunktet på 2,5. Disse tal stemmer godt overens med et lignende studie i Finland, hvor respondenternes score ligner vores resultater (Savolainen et al., 2012). Følgeforskningen peger også på, at der er en række interessante forskelle mellem lærere og pædagoger, bl.a. i forhold til bekymringer og holdninger til

inklusion og oplevelser af mestring (Engsig et al., 2024). Eksempelvis kan vi se, at lærere er mere bekymrede for inklusion, end pædagoger er, hvilket sandsynligvis kan forklares med, at lærere har et større didaktisk ansvar end pædagogerne. Vi ser også, at lærere og pædagoger, der har modtaget specialpædagogisk efter- og videreuddannelse, har mere positive inklusionsholdninger og færre bekymringer end dem, der ikke har modtaget samme efter- og videreuddannelse. Endelig peger resultaterne på, at der foreligger en sammenhæng, om end denne er beskedent, mellem holdninger og bekymringer i forhold til inklusion på den ene side og oplevelser af at kunne mestre arbejdet med inkluderende pædagogik og didaktik på den anden, hvilket hænger godt sammen med andre internationale studier (bl.a. Wray et al., 2022).

#### **MULIGE MESODIMENSIONELLE FORHOLD AF BETYDNING**

Jeg har fremdraget forhold på makro- såvel som mikroniveau, der kan tilskrives betydning i forhold til,

hvorfor skolens inklusionsbestræbelser står, hvor de gør i dag. Et af de opmærksomhedspunkter, vi kan have, når vi vender opmærksomheden mod forhold på mesoniveau, er, hvorledes forhold på makro- og mikroniveau spiller sammen og får betydninger. Man kan med rette spørge, om sammenfald af tilsyneladende modsatrettede skole- og uddannelsespolitiske agendaer, som diskuteret ovenfor, har reelle pædagogiske og didaktiske implikationer og således negative betydninger for skolens inklusionsbestræbelser. I et kvalitativt studie viser Hedegaard-Sørensen og Grumløse (2020) netop, at når lærerne i studiet i deres daglige pædagogiske og didaktiske praksis skal navigere mellem en stærk neoliberal agenda på den ene side og en mere vag inklusionsagenda på den anden, så er der en tendens til, at den neoliberale agenda får en mere fremtrædende plads, og at inklusionsdagsordenen bliver skubbet i baggrunden. Jeg har i forbindelse med analyserne ovenfor på mikroniveau vist, at data tegner



et billede af lærere og pædagoger, der på den ene side har en grundlæggende inkluderende etos, der handler om alle elever. Samtidig ser vi, at en markant andel af respondenterne mener, at skolen ikke kan inkludere de elever, der i dag modtager deres undervisning i almenundervisningen, og endelig viser data, at lærere og pædagoger i høj grad vurderer, at de kan mestre arbejdet med inkluderende pædagogik og didaktik. Hedegaard og Grumløses (2020) fund er netop et eksempel på, hvordan forhold på de forskellige niveauer spiller sammen og får afgørende betydning for arbejdet med inklusion. Der er altså tale om, hvordan forhold på makroniveau, her samfundsmæssige diskurser og politiske strukturer, interagerer med forhold på mikroniveau og får en række særlige betydninger, der i ovenstående tilfælde får direkte konsekvenser for skolens inklusionsbestræbelser. I et andet mindre kvalitativt studie peger fund på, at der er strukturer og mekanismer, der kan forstås i et makroperspektiv, der får afgørende betydning for læreres og pædagogers forståelser af børn i vanskeligheder i skolen og for deres efterfølgende pædagogiske og didaktiske muligheder og handlinger (Pedersen et al., 2023). Disse fund peger bl.a. på, at der er organisatoriske forhold og måder at forstå børns vanskeligheder på samt måder at støtte elever på, der får klare individualiserende manifestationer, om end de pædagogiske intentioner og idealer er mere kontekstuel og relationelt forankrede. Der er med andre ord tale om strukturer, der så at sige formaterer forhold, vi kan observere på mikroniveau, og i bestemte retninger. Der er altså tale om fund, der viser os, hvordan forholdet mellem makro- og mikrodimensionelle dimensioner får ny betydning, der har afgørende konstituerende betydninger for skolers og fagprofessionelles arbejde med inklusion.

## DISKUSSION

Nærværende artikels ærinde er som nævnt indledningsvist at præsentere og diskutere nedslag i de mulige udfordringer og potentialer, vi ser i relation til udviklingen af en mere inkluderende skole, som vi som nation er forpligtet på gennem Salamancaerklæringen, FN's handicapkonvention og FN's bæredygtige verdensmål. Jeg fremsatte i artiklens indledning det noget ambitiøse spørgsmål: Hvor står skolens inklusionsbestræbelser 30 år efter Salamancaerklæringen? Det synes klart, at der ikke foreligger noget entydigt svar på det spørgsmål, og det er naturligvis ligeså grænsende til det kompleksitetsreducerende at se skolen som én størrelse med overhængende fare for at tilsidesætte betydningen af bl.a. geografiske, kulturelle, socioøkonomiske og økonomiske forskelle på kommuner og skoler i Danmark. Ikke desto mindre peger data på, at skolen ikke er lykkedes med at knække kurven i forhold til antallet af børn og unge i skolen, der modtager deres undervisning i skolens specialtilbud og således ikke deltager, lærer og dannes i skolens almene fællesskaber. Jeg pegede i denne artikels indledning på forståelsen i modellen *The complex educational systems analysis cube* (Schuelka & Engsig, 2020), der netop bidrager med analytiske muligheder i forhold til at forstå forskellige dimensioners betydning, når vi skal analysere inkluderende praksis. Denne forståelse åbner netop for det anliggende, at der er forhold på makro-, meso- og mikroniveau, der får betydning for inklusion i skolen og ikke mindst for, hvorvidt arbejdet med at fremme den inkluderende skole overhovedet kan lykkes. Denne analytiske tilgang er ingeniøret i inklusionsforskningen, hvor der er en bred anerkendelse af, at undervisning og pædagogik, og i denne sammenhæng inkluderende pædagogik og didaktik, er

kompleks og udgøres af sociokulturelle systemer: "Educational systems are not machines but socio-cultural systems made up of people, and reducing (inclusive) education to a set of measurable – often quantifiable – indicators does not capture the entire picture of a system" (Schuelka & Engsig, 2020, s. 3). Der er en række gode eksempler i inklusionsforskningen på analytiske tilgange, der er sensitive overfor sociokulturelle forståelser og anerkendelsen af pædagogikkens kompleksitet. Peters (1993) er en tidlig fortæller for en sociokulturel tilgang til inklusionsforskningen, og Artiles og Dyson (2005) har inspireret denne artikels analytiske tilgang med deres komparative kulturhistoriske analyser af inklusion.

Jeg har vist, at der er en række forhold på både makro-, meso- og mikroniveau, der efter alt at dømmes kan lede os i retning af nogle forståelser i forhold til at nå dele af et svar på artiklens overordnede spørgsmål. Artiklen lægger op til flere og mere dybdegående analyser af forhold af betydning på mesoniveau. Med andre ord synes det nødvendigt at skabe mere systematiseret viden om, hvordan strukturer, organiseringer og mekanismer på makroniveau spiller sammen med forhold på mikroniveau og får nye betydninger i praksis. Eksemplet fremdraget gennem Hedegaard-Sørensen og Grumløses (2020) resultater ovenfor viser netop, at når vi skal forsøge at begribe skolens indeværende inklusionsbestræbelser og disse tilsyneladende genvordigheder, så må vi nødvendigvis også se på det, der forekommer, når forhold på makro- og mikroniveau interagerer på et mesoniveau. Det fremhævede kvalitative studie af læreres ageren i forskellige og modsatrettede agendaer i skolen viste netop, at forhold på makroniveau naturligvis har direkte betydning for mere humane faktorer på mikroniveau. I et mindre kvalitativt studie af,

hvordan lærere og pædagoger konstruerer og forhandler problematiseringer af elever i skolen, peges på en række mekanismer, der på slående vis synes at illustrere forholdet mellem makro- og mikrodimensionelle forhold (Pedersen et al., 2023). Studiet viser, at lærere og pædagoger i udgangspunktet, og i de begyndende konstruktioner og forhandlinger af problematiseringer i relation til børn i vanskeligheder i skolen, er orienterede mod at forstå vanskeligheder i skolen decentreret og i et fællesskabsorienteret og inkluderende lys. Imidlertid er der forhold i skolen, og derved skolens grundlæggende organiseringer og strukturer, der medfører en bevægelse fra problematiseringer på et kontekstsensitivt og fællesskabsorienteret grundlag mod mere individorienterede og kompensatoriske forklaringer på specialpædagogiske tilgange. Der er med andre ord strukturer, mekanismer og organiseringer i skolen, der er et godt udtryk for den traditionelle specialpædagogiks resiliens, som diskuteres ovenfor, som skaber barrierer for en mere inkluderende praksis på mikroniveau.

## KONKLUSION

Nærværende artikel har det noget ambitiøse ærinde at spørge til skolens inklusionsbestræbelser og deres aktuelle tilstand, i lyset af at det er intet mindre end tre årtier siden, at Danmark sammen med en lang række andre nationer forpligtede sig på at stræbe mod en indretning af skolen, der i højere grad er grundlæggende inkluderende og således reducerer marginalisering af elever og eksklusion fra skolens almene fællesskaber. Artiklens formål var videre at diskutere, hvilke forhold af betydning på makro-, meso- og mikroniveau der kan bidrage til vores forståelse af en form for status på skolens inklusionsbestræbelser. Med andre ord, hvis vi vil nærme os en forståelse af, hvorfor skolen

tilsyneladende ikke har opfyldt de inkluderende intentioner, som en række internationale hensigtserklæringer har sat som en art inkluderende pejlemærker, hvilke potentielt betydningsfulde forhold ser vi så på makro-, meso- og mikroniveau?

Salamancaerklæringen, sammen med en række andre internationale hensigtserklæringer såsom FN's handicapkonvention, har inkluderende og systemændrende ærinde og formål, der til syvende og sidst slår en rettighedstone an – alle elever har ret til at gå i den lokale almene skole sammen med deres kammerater og modtage undervisning af høj kvalitet. Data vedrørende antallet af børn, der henvises til den segregerede specialundervisning, samt skolens grundlæggende måder at møde børn og unge med særlige forudsætninger for at deltage og lære i skolens fællesskaber, der grundlæggende ikke har ændret sig gennem de sidste mange årtier, vidner om en skole og dens bestræbelser på at blive mere inkluderende, der sidder fast. Jeg har, på baggrund af nedslag i international inklusionsforskning

samt analyser af omfattende data vedrørende læreres og pædagogers holdninger og bekymringer i forhold til inklusion samt deres oplevelser af at kunne mestre det inkluderende arbejde i skolen, vist, at der er en række mulige betydningsfulde forhold – både på et makroniveau, hvor modsatrettede skolepolitiske agendaer og grundlæggende og velcementerede strukturer og organiseringsformer har betydning, samt på et mikroniveau, hvor humane faktorer som fagprofessionelles holdninger, bekymringer og mestringsoplevelser kan få betydning for, hvorfor skolen nu engang står der, hvor den står, med sine nærmest uoverstigelige bestræbelser mod inklusion. Jeg har ligeså vist, hvordan disse forhold på henholdsvis makro- og mikroniveau spiller sammen og får betydninger på et mesoniveau, og hvis vi skal nærme os en forståelse af, hvorfor skolens inklusionsbestræbelser står, hvor de gør, tre årtier efter Salamancaerklæringen, må vi nødvendigvis forstå samspillet mellem disse mange faktorer i et sociokulturelt perspektiv.



## Litteraturliste

- Ainscow, M. (2024). *Developing inclusive schools: Pathways to success*. Routledge.
- Allan, J. & Slee, R. (2020). Not dead yet? I M. Schuelka, C. Johnstone, G. Thomas & A. Artilles (red.), *The Sage handbook of inclusion and diversity in education* (s. 3-15). SAGE Publications.
- Armstrong, A.C., Armstrong, D. & Spandagou, I. (2012). *Inclusive education: International policy and practice*. SAGE Publications.
- Artilles, A. & Dyson, A. (2005). Inclusive education in the globalization age: The promise of a comparative cultural-historical analysis. I D. Mitchell (red.), *Contextualizing inclusive education: Evaluating old and new international perspectives* (s. 37-62). Routledge.
- Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap [Handikapkonventionen]. (2017). BKI nr. 20 af 15/11/2017. Udenrigsministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/2017/20>
- Blikstad-Balas, M. (2014). Vague concepts in the educational sciences: Implications for researchers. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(5), 528-539. <https://doi.org/10.1080/00313831.2013.773558>
- Børne- og Undervisningsministeriet. (2024). *Nye tal: Færre elever med særlige behov inkluderes i folkeskolen*. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2024/sep/240917-nye-tal-faerre-elever-med-saelrige-behov-inkluderes-i-folkeskolen>
- Engsig, T.T., Pedersen, O. & Østergaard, J.S. (2024). Inklusionens fundament – en longitudinal undersøgelse af betydningen af lærere og pædagogers inklusionsholdninger og mestringsoplevelser. *Nordic Studies in Education*, 44(3), 38-55. <https://doi.org/10.23865/nse.v44.6451>
- Engsig, T.T. (2022a). God inklusion i målingens tidsalder – om krydspresset mellem inklusionsbestræbelser og den neoliberale agenda. *CEPRA-Striben*, 31, 4-15. <https://doi.org/10.17896/UCN.cepra.n31.488>
- Engsig, T.T. (2022b). Nordic representations and paradoxes of inclusive education. I R. Tierney, F. Rizvi & K. Ercikan (red.), *International Encyclopedia of Education* (4. udg., artikel 12037). Elsevier.
- Engsig, T.T. & Johnstone, C.J. (2015). Is there something rotten in the state of Denmark? The paradoxical policies of inclusive education – lessons from Denmark. *International Journal of Inclusive Education*, 19(5), 469-486. <https://doi.org/10.1080/13603116.2014.940068>
- Felder, F. (2022). *The ethics of inclusive education: Presenting a new theoretical frame-work*. Routledge.
- Florian, L. (2019). On the necessary co-existence of special and inclusive education. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 691-704. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1622801>
- Hansen, J.H., Jensen, C.R., Mølbæk, M. & Schmidt, M.C.S. (2021). Cross-professional collaboration and inclusive school development in Denmark. *International Journal of Inclusive Education*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/13603116.2021.1965800>
- Hedegaard-Sørensen, L. (2022). *Inklusion i fagene*. Pædagogisk indblik, nr. 15. Aarhus Universitetsforlag. <https://en.unipress.dk/media/18784/15-inklusion-i-fagene-01-02-2022.pdf>
- Hedegaard-Sørensen, L. & Grumløse, S.P. (2020). Exclusion: The downside of neoliberal education policy. *International Journal of Inclusive Education*, 24(6), 631-644. <https://doi.org/10.1080/13603116.2018.1478002>
- Hehir, T., Grindal, T., Freeman, B., Lamoreau, R., Borquaye, Y. & Burke, S. (2016). *A summary of the evidence on inclusive education*. Instituto Alana.
- Letzel, V., Pozas, M. & Schneider, C. (2020). 'It's all about the attitudes!' – introducing a scale to assess teachers' attitudes towards the practice of differentiated instruction. *International Journal of Inclusive Education*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/13603116.2020.1862402>
- Lundahl, L. (2016). Equality, inclusion and marketization of Nordic education: Introductory notes. *Research in Comparative and International Education*, 11(1), 3-12. <https://doi.org/10.1177/174549991663105>
- Mellemfolkeligt Samvirke. (2016). *Hvad er FN's Verdensmål for bæredygtig udvikling?* Lokaliseret d. 16.12.24 på <https://www.verdensmaalene.dk/fakta/verdensmaalene>
- Pedersen, O., Olesen, K.K., Nørgaard, L., Boll, B.H. & Engsig, T.T. (2023). Har vi et problem? Konstruktion og forhandling af problematiseringer i skolen. *Studier i Læreruddannelse og -profession*, 8(2). <https://doi.org/10.7146/lup.v8i2.138291>
- Peters, S.J. (1993). *Education and disability in cross-cultural perspective*. Garland.
- Savolainen, H., Engelbrecht, P., Nel, M. & Malinen, O.-P. (2012). Understanding teachers' attitudes and self-efficacy in inclusive education: Implications for preservice and in-service teacher education. *European Journal of Special Needs Education*, 27(1), 51-68. <https://doi.org/10.1080/08856257.2011.613603>
- Savolainen, H., Malinen, O.-P. & Schwab, S. (2020). Teacher efficacy predicts teachers' attitudes towards inclusion: A longitudinal cross-lagged analysis. *International Journal of Inclusive Education*, 26(9), 958-972. <https://doi.org/10.1080/13603116.2020.1752826>
- Schuelka, M.J. & Carrington, S. (red.). (2021). *Global directions in inclusive education: Conceptualizations, practice, and methodologies for the 21st century*. Routledge.
- Schuelka, M.J. & Engsig, T.T. (2020). On the question of educational purpose: Complex educational systems analysis for inclusion. *International Journal of Inclusive Education*, 26(5), 448-465. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1698062>
- Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: A study of late adopters. *Oxford Review of Education*, 32(5), 665-678. <https://doi.org/10.1080/03054980600976353>
- Wray, E., Sharma, U. & Subban, P. (2022). Factors influencing teacher self-efficacy for inclusive education: A systematic literature review. *Teaching and Teacher Education*, 117. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2022.103800>