

# ”Når målet helliger midlet”

- Et casestudie af den kommunale målstyring af inklusion i folkeskolen i  
Rebild Kommune



Speciale i Politik og Administration, v. Aalborg Universitet, forår 2018.

Studerende: Christina Veng, studienr.: 20103411

Vejleder: Martin David Munk

Antal anslag: 179.962

Antal normalsider: 75

Afleveringsdato: 15.5.18



**AALBORG UNIVERSITET**

## **Abstract**

It is an on-going concern in modern politics how ideals and visions are conformed to practice in reality. The public sector revolves around many values, that has to be weighed against each other and many actors have different agendas. Therefore public management is a difficult but important issue, where there is a fundamental assumption that public management can influence whether and how visions are turned into practice.

This master thesis: “*When the end justifies the means – a case study of performance management of inclusion in primary school in Rebild Municipality*” deals with this concern by focusing on the vision about the inclusive school, that has been a right since the Danish signing of UNESCO’s Salamanca Statement from 1994 among other, and an explicit goal in Danish politics since 2012. Despite this and the great immediate support for the vision, the inclusive school in Denmark has been subjected to great criticism in practice. The issue in this master thesis revolves around, how the municipal administration manages to create good prerequisites for the schools to practice real inclusion and support the realization of the national goal, and whether the method used is ideal taking the type of change and context into matter. In the Danish municipalities performance management is a popular management method, why the examination focuses on the performance management practice and its compliance with ideal performance management to investigate whether the practice supports the reaching of the goal or is flawed in practice or more fundamental as a method in this context.

The research is done using a single case study design by interpreting new, collected empiri from Rebild Municipality with performance management theory and change management theory. The methods used to undertake the research are document analysis of official document concerning the management and measuring of the practice of inclusion and qualitative interviews with central informants from the municipal management, headmasters from two primary schools and employees with responsibility for the inclusion in practice from the same two schools. Rebild Municipality is a critical, best case, why this thesis researches how the municipal performance management affects the prerequisites for the schools to reach the goal of the inclusive school in municipalities, that has a good starting point due to theoretical low risks of challenges with inclusion due to a good socio-economic fundament in the population.

The research concludes that the Rebild Municipality performance management practice of inclusion in the primary schools is flawed both in practice and more principal according to creating the best prerequisites for the schools to become more inclusive and thereby reaching the political goal and securing the fundamental human right. The municipal management doesn't fulfill the required elements for performance management to have an effect and at the same time perverse effects appear, which among other makes the schools, in form of both leaders and employees, focus on the percentage of included students and economic limitations. This kills the professional ambitions and makes the school focus on integrating students instead of including more. Integration doesn't secure the fundamental right of children to be included and doesn't guarantee improvements of the school. Despite issues with the management in practice and principle, the primary schools in Rebild Municipality succeed according to the political goal for inclusion. Therefore the conclusion is that the primary schools in Rebild Municipality are inclusive according to the political goal, despite the municipal management, which may be due to the municipal's good starting point. But the economic management makes a strong self-discipline, which challenges the right of all students to be included in the elementary school.

## Indholdsfortegnelse

<b>Kapitel 1: Indledning</b> .....	<b>6</b>
Problemfelt .....	6
<i>Offentlig styring - et komplekst fænomen</i> .....	6
<i>Den politiske vision om inklusion kontra praksis</i> .....	7
<i>Inklusion som demokratisk rettighed</i> .....	7
<i>Politisk fokus på løsning af de faglige udfordringer</i> .....	8
<i>Inklusion som besparelse</i> .....	9
<i>Visionen om inklusion formaliseres</i> .....	10
<i>Når visionen rammer virkeligheden</i> .....	11
<i>Den offentlige styring af visionen om øget inklusion</i> .....	12
Begrebsafklaring.....	14
<i>Specialets forståelse af inklusion</i> .....	14
Operationalisering .....	15
<b>Kapitel 2: Teori</b> .....	<b>16</b>
Inklusion som politisk, planlagt forandring i et institutionelt perspektiv .....	16
Målstyring - meget mere end bare at styre efter mål .....	17
<i>Hvad er målstyring</i> .....	17
<i>Forudsætninger for effekt med målstyring</i> .....	18
<i>Utilsigtede effekter ved målstyring</i> .....	20
<i>Målstyring som universel ledelsesstrategi i den offentlige sektor</i> .....	21
Et situationsafhængigt perspektiv .....	22
<i>Kontingens faktorer</i> .....	23
<i>Strategi E og Strategi O – og deres ideelle forudsætninger</i> .....	24
<b>Kapitel 3: Forskningsdesign, metode og videnskabsteori</b> .....	<b>26</b>
Videnskabsteoretisk fundament.....	26
Design .....	26
<i>Specialets formål</i> .....	27
<i>Casestudiet</i> .....	27
Metode .....	29
<i>Det kvalitative studium</i> .....	29
<i>Analysemetode</i> .....	33
Specialets kvalitet .....	34
<i>Validitet</i> .....	34
<i>Reliabilitet/Transparens</i> .....	34
<i>Generaliseringspotentialet</i> .....	35
<b>Kapitel 4: Analyse af målstyring af inklusion i folkeskolen</b> .....	<b>36</b>
Analysedel 1: Rebild Kommunes folkeskolers realisering af inklusionsmålsætningen .....	36
Analysedel 2: Målstyring af inklusion i praksis i Rebild Kommune .....	37
<i>Den nye nationale målsætning</i> .....	38
<i>Den overordnede styring af inklusion på skoleområdet</i> .....	38
<i>Hvordan målstyring af inklusion praktiseres i Rebild Kommune</i> .....	39
<i>Design af målstyring i Rebild Kommune</i> .....	40
<i>Utilsigtede effekter i praksis ved anvendelse af målstyring</i> .....	47
<i>Delkonklusion på 2. analysedel</i> .....	54
Analysedel 3: Målstyring som principielt understøttende .....	54
<i>Universel kontra situationsbetinget metode</i> .....	55
<i>Hvilken type forandring karakteriserer øget inklusion i folkeskolen?</i> .....	55
<i>Anbefalet forandringsstrategi med situationsbetinget ledelsesteori</i> .....	59
<i>Er målstyring udtryk for ideel styringsstrategi for inklusion i folkeskolen?</i> .....	60

<b>Kapitel 5: Diskussion .....</b>	<b>63</b>
Diskussion af analysens resultater i relation til reel øget inklusion.....	63
Diskussion af kausalitet i relation til specialets undersøgelsesmetode.....	65
<b>Kapitel 6: Konklusion .....</b>	<b>67</b>
Specialets formål og resultater.....	67
De faglige systematikker og deres betydning for konklusionen.....	70
Perspektivering .....	72
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>73</b>
<b>Bilagsoversigt.....</b>	<b>81</b>

## **Kapitel 1: Indledning**

Dette første kapitel indledes med en beskrivelse af problemfeltet og problemformuleringen for specialet. Kapitlet indeholder derudover et afsnit, der definerer centrale begreber, som indgår i undersøgelsen, samt en operationalisering, der beskriver, hvordan problemformuleringen undersøges.

### **Problemfelt**

Følgende afsnit præsenterer specialets problemfelt, som leder hen til problemformuleringen. Problemfeltet argumenter for problemformuleringens aktualitet og faglige relevans i et større perspektiv samtidig med, at det beskriver konteksten, som problemstillingen forekommer i.

### **Offentlig styring - et komplekst fænomen**

Politik har mange facetter og er karakteriseret ved mange aktører, institutioner, metoder, meninger, værdier og holdninger. Det særskilte ved al politik er, at det omhandler visioner. Visioner for hvad der ønskes for og med samfundet, og hvordan det menes, at visionerne bedst muligt opnås (Kaspersen & Loftager, 2009, 12-14). Visioner kan være abstrakte og konfliktfyldte, såvel som de kan have karakter af ret konkrete ønsker, som nyder bred, generel opbakning i samfundet. På trods af en umiddelbarhed for denne sidste type visioner, er det ikke skrevet i sten, at disse omformes til realiteter (Kotter, 1995, 63). Det fænomen gør sig generelt gældende, men kan i særdeleshed siges at gøre sig gældende for visioner i en offentlig sektor i en traditionel, demokratisk stat som den danske. En sådan baseres på et komplekst og spændingsfyldt politisk system, med mange aktører og institutioner, som opererer på mange niveauer, er bygget op over mange år, og som derved besidder en rig tradition (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2011, 11-23). Offentlig styring, som det der skal sikre, at visionerne indfries, bliver derved tilmed et kompleks felt. Både mål og midler skal imødekomme og afveje forskellige værdier, samtidig med at styringen rammer ned i, videreformidles og omformes i virkelighedens hverdag (Nielsen, 2011, 320-322). Endvidere er sammenhængen mellem mål og midler uklar og vanskelig at etablere kausalitet vedrørende, hvor der er tale om institutioner, der leverer tjenesteydelse, som en stor del af den offentlige sektors opgaver, kan karakteriseres som (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 33). Denne fundamentale udfordring vedrørende offentlig styrings evner til at skabe den tilsigtede effekt, undersøger nærværende speciale. Det gøres med henblik på at kunne bidrage til at forbedre den offentlige styring gennem viden om, hvordan styringen i princippet og i praksis formår at understøtte realiseringen af visionerne.

### **Den politiske vision om inklusion kontra praksis**

En vision, der i sin idealform nyder bred opbakning politisk (Antorini, 2012), men som, i takt med at den har ramt virkeligheden, samtidig er omdiskuteret, er visionen om øget inklusion i folkeskolen (Holst, 2016). Som den tidligere minister for Undervisning, Ligestilling og Børn Ellen Trane Nørby (V) udtalte:

*"Inklusionsområdet er på mange måder gået fra at være en sympatisk tanke, som handlede om, at alle børn skulle være en del af et lærende fællesskab, til at det er blevet et skældsord, fordi der har været en lang række problemer ude på de enkelte skoler."* (Holst, 2016, l. 21-24).

Citatet udtrykker den transformation, der har været i relation til visionen om inklusion i folkeskolen, fra at være en "sympatisk tanke" i udgangspunktet, men som i realiseringen af visionen er blevet til et "skældsord". Inklusion i folkeskolen forekommer, hvor elever med særlige behov inkluderes i almenundervisningen frem for at modtage undervisning i et specialtilbud (Qvortrup & Qvortrup, 2015, 9). Den politiske målsætning har siden 2012 været at understøtte en mere inkluderende folkeskole, med henblik på sikre alle elever et højt fagligt udbytte af undervisningen. Udover en kvantitativ målsætning om at øge inklusionsgraden fra 94,4 % til 96 %, var det samtidig målsætningen at andelen af elever, der får karakteren 2 eller derunder i dansk og matematik ved 9. klasses afgangseksamen skulle være reduceret i 2015 og yderligere i 2018, samt at trivslen skulle fastholdes under omstillingen til øget inklusion (Regeringen & KL, 2012, 22).

### **Inklusion som demokratisk rettighed**

Udover at være et politisk mål er inklusion en rettighed, som elever nyder i folkeskolen i dag. Denne stammer indledningsvis fra FN's konference i Jomtien i 1990. Her blev bevægelsen Uddannelse for Alle (EFA) etableret, og seks mål for år 2000 blev vedtaget, hvoraf mål nummer to vedrørte universel adgang til og færdiggørelse af grunduddannelse (Dyssegaard, Larsen & Tiftikçi, 2013, 9). Retten til inklusion formaliseres ved Danmarks underskrivning af Salamanca-erklæringen fra 1994, som blev vedtaget, da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) afholdte verdenskonference om specialundervisning i Salamanca i Spanien med temaet "Adgang og kvalitet". Resultatet af konferencen blev en principerklæring vedrørende børns ret til uddannelse uanset handicap. Erklæringen kritiserer *segregering*, hvor børn placeres i eller tilbydes specialtilbud og støtter, at så mange elever som muligt skal rummes i almenundervisningen, og det blev udtrykt i erklæringen, at adgang for alle uanset handicap bør være et etisk princip i et demokra-

tisk samfund. Samtidig fremhævedes det, at inklusion er den mest effektive metode til at bekæmpe diskrimination, skabe trygge fællesskaber, bygge det inkluderende samfund og opnå uddannelse for alle. De skoler, som praktiserer en inkluderende orientering fremhæves som de skoler, der giver langt de fleste børn en god uddannelse. Med inklusion skulle uddannelsessystemets effektivitet og ressourceudnyttelse eftersigende øges (UNESCO & Det Spanske Ministerium for Uddannelse og Viden, 1994, viii-xii). Salamanca-erklæringen udtrykker, at det bedste samfund, etisk og pragmatisk, opnås ved at praktisere inklusion. Denne erklæring var og er fremadrettet den direkte ret til inklusion (Undervisningsministeriet, 2017). Endelig har Danmark tiltrådt FN-konventionen for mennesker med handicap den 13. Juli 2009, som kræver af deltagerstaterne, at de sørger for et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer, som præciserer, at det blandt andet er vigtigt, at personer med handicap får den nødvendige støtte i det almindelige uddannelsessystem (Undervisningsministeriet, 2017).

### **Politisk fokus på løsning af de faglige udfordringer**

Folkeskolen har en særlig rolle i samfundet, ved at den som institution har en væsentlig funktion som ”demokratisk lærested”. Det er i skolen, at en ny generation skal tilegne sig demokratiet og være med til at udvikle det. Folkeskolen er den velfærdsinstitution, som skal udvikle fremtidens samfundsborgere (Jacobsen, Jensen, Madsen, Sylvestersen & Vincent, 2004, 9). Siden den første skolelov tilbage i 1814, har politikerne ændret folkeskolens formålsparagraf over seks gange, men der har konsekvent været en dobbelthed i formålet. Det omhandler, at eleverne både skal opnå færdigheder, og hvad der kan benævnes *tilværelsesoplysning* (Løgstrup, 1985, 13+16). Den nuværende formålsparagraf, som er vedtaget i 2006, udmønter denne dobbelthed konkret ved, at folkeskolen:

*”...skal i samarbejde med forældrene give eleverne kundskaber og færdigheder: der forbereder dem til videre uddannelse (...)” samt ”(...)forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. (Undervisningsministeriet, 2018a, l. 1-2 + 9-11).*

Folkeskolens formål har været omdiskuteret og bærer præg af politiske kompromisser gennem tiderne (Thejsten, 2009, 3). Det væsentlige ved at fremhæve formålsparagraffen for nærværende speciale er at udtrykke, at folkeskolen har til formål, ikke bare at give faglige færdigheder, men også tilværelsesoplysning i form deltagelses-kompetencer. Som det følgende vil vise, har der været et fokus på de faglige udfordringer, som har præget styringen af folkeskolen.



Op gennem 1990'erne og 2000'erne blev der for første gang foretaget og publiceret sammenlignelige internationale undersøgelser, som viste, at den danske folkeskole ikke præsterede fagligt som forventet (Egelund, 2005, 4). Det var noget, der, ifølge forhenværende chefredaktør for fagbladet Folkeskolen Thorkild Thejsen: ”*Ramte den danske folkeskole i selvfølgelig*” (Thejsen, 2009, 3, l. 21-22). I 2004 publicerede OECD en rapport om grundskolen i Danmark. Den blev foretaget på baggrund af de, af regeringens opfattelse, skuffende resultater, som de 15-årige elever opnåede i læsning, matematik og naturfag i den første PISA undersøgelse fra 2000 (Ekholm, 2004, 71). OECD-publikationen fremhævede, at Danmark vægter uddannelse højt og i tråd hermed bruger den største del af sin BNP på uddannelse (Ekholm, 2004, 16). Samtidig konkluderede rapporten, at der var et behov for større feedback om skolernes indsatser og præstationer:

*”Danmarks stærke tradition for selvstændighed og tillid til skolerne og faggrupperne, (...), fører til en situation, hvor det er sjældent at få feedback på skolernes præstation. En sådan feedback vil kunne hjælpe systemet til at lære. (...) Der skal tydeligvis en mere systematisk viden til for at belyse, hvordan forskellig behandling af børn og unge fra forskellige sociale grupper fungerer i folkeskolen. (Ekholm, 2004, 35, l. 8-14).*

Professor i specialpædagogik Niels Egelund lavede i 2005 et notat til VK-regeringen på befaling af Undervisningsministeren Bertel Haarder (V), hvor Egelund henviser til OECD-publikationen, og fremhæver: ”*Der mangler en evalueringskultur, at man sætter mål og kontrollerer, at de bliver nået, herunder finder ud af, hvad de bedste veje til målet er*” (Egelund, 2005, 5). Således tilføjes, at der ikke blot bør skabes en evalueringskultur, men at der tilmed bør opstilles mål, som kontrolleres. VK-regeringerne i 00'erne havde efterfølgende et fokus på at skabe en stærk evalueringskultur for at imødekomme folkeskolens, især faglige, udfordringer (VK Regeringen 2, 2005, 15-17 + VK Regeringen 3, 2007, 31).

### **Inklusion som besparelse**

Derudover var der et fokus på at bremse udgifterne til specialundervisning, som fremhæves i den sidste Aftale om kommunernes økonomi, inden regeringsskiftet i 2011. Heri præsenteres de økonomiske udfordringer ved, at 30 % af udgifterne til folkeskolen gik til de 14 % elever, som modtager specialundervisning:

*“Regeringen og KL er enige om i fællesskab at arbejde for en omstilling i folkeskolen, således at målsætningen om inklusion bidrager til en reduktion af den andel af ressourcerne, der anvendes til specialundervisning.”* (Regeringen & KL, 2010, 15).

I aftalen bliver inklusion fremlagt som midlet til først at løse de økonomiske udfordringer og dernæst til at indfri de lokale og internationale målsætninger (Regeringen og KL, 2010, 15-16).

### **Visionen om inklusion formaliseres**

I 2011 får Danmark et regeringsskifte og i regeringsgrundlaget for den nye S-R-SF-regering, præsenteres hensigten om den kommende folkeskolereform, hvor visionen for folkeskolen lyder:

*”En folkeskole, som skal sikre alle elever et højere fagligt udbytte af undervisningen - uanset hvilke forudsætninger, det enkelte barn har for uddannelse. En folkeskole, hvor færre elever modtager specialundervisning og flere inkluderes i den almindelige undervisning med de nødvendige støtteforanstaltninger og faglige udfordringer.”* (Regeringen, 2011, 17, l. 28-32).

Således fremhæves inklusion, som det der skal sikre alle elever et højere fagligt udbytte i folkeskolen, hvorfor det faglige argument for inklusion udtrykkes. Året efter vedtages en ny lov vedrørende specialundervisning under betegnelsen *Inklusionsloven*. Denne inklusionslov markerer et skifte i specialundervisningen gennem en ændring af definitionen af hvornår, der skal være tale om egentlig specialundervisning og ved at give en højere grad af fleksibilitet i styringen af specialområdet til kommunerne (Antorini 2012, Christensen, 2012). Samme år som inklusionsloven vedtages (Antorini, 2012), fastsættes den tidligere nævnte tredelte målsætning for inklusion i Aftalen om kommunernes økonomi for 2013 (Regeringen og KL, 2012, 22). Metoden hvorpå målet skulle indfries, var ved at lade midlerne fra specialområdet følge de tilbageførte elever over i almenundervisningen, hvorfor omkostningerne umiddelbart skulle være status quo. Dog forventedes det, at øget inklusion ville resultere i en effektivisering, hvormed der skulle forekomme besparelser indirekte, ved at pengene ville blive brugt ”smartere” (Christensen, 2012).

Ovenstående historik viser, at inklusionsloven og målsætningen implementeres i en kontekst, hvor der hidtil har været et styringsmæssigt fokus på at øge de faglige resultater i folkeskolen. Der kan argumenteres for at, der har været et fokus på især færdigheder fra 00’erne og frem til sommeren 2017, hvor dannelsesdebatten bliver nærværende med Lærermødet på Ryslinge og Sorø mødet, som er et årligt debatmøde for uddannelsessektorens aktører, hvor begge havde dannelse som emne

(Christensen, 2017 + Undervisningsministeriet, 2017a). I august 2017 udtaler nuværende undervisningsminister Merete Riisager (LA), at der har været et forkert fokus i folkeskolen med vægt på måling og detailstyring, som har betydet, at fokus på dannelse er nedprioriteret (Bloch & Jessen, 2017). Professor Susan Tetler, som har forsket i inklusion i dansk kontekst i 20 år, fremhæver, at det tilmed er en udfordring, at inklusionsloven og folkeskolereformen ikke er tænkt sammen i udgangspunktet, og at de på visse punkter er modstridende. Tetler udtaler i den forbindelse:

*”Inklusionsloven kræver investering og systemisk tankegang. Den skulle have haft mindst fem år til at blive implementeret. Men så beslutter politikerne en folkeskolereform. Der er egentlig tale om to parallelle reformer, hvor det bliver den øgede faglighed, der får den højeste prioritet. Og i det forløb bliver de børn, der har "særlige behov", i flere tilfælde ofret” (Lauritsen, 2017, l. 17-27).*

Således kan der med baggrund i udviklingen og Tetlers udtalelse fremhæves, at der har været et fokus på at forbedre danske elevers færdigheder gennem øget måling og evaluering, hvilket kan have haft en negativ betydning for inklusion specifikt og dannelse/tilværelsesoplysning ved at dette er blevet nedprioriteret.

### **Når visionen rammer virkeligheden**

Inklusionsgraden er fra skoleåret 2010/2011 til skoleåret 2016/2017 øget med en procent, hvor de sidste tre år repræsenterer en udvikling på kun 0,2 % (Undervisningsministeriet, 2017c). Således er målsætningen om en inklusionsgrad på 96 % ikke opnået i 2015, men udviklingen går i den rigtige retning på dette parameter. BDO Kommunernes Revision udkom med en rapport inden sommerferien 2013, hvor det blev konkluderet, at midlerne fra specialområdet ikke var fulgt med over til almenområdet, fordi udgifterne til både specialområdet og almenområdet var faldet i perioden, og at inklusion ude i kommunerne derfor var blevet en spareøvelse (Børne- og Undervisningsudvalget, 2012-2013, 1). Det bragte daværende undervisningsminister Christine Antorini (S) i samråd den 8. Oktober 2014, hvor hun fastholdte, at inklusion ikke var en spareøvelse (Danmarks Lærerforening, 2013). I sommeren 2014 skabte dagbladet Politiken debat om inklusions negative effekter ovenpå en rundspørge, hvor hver femte skoleleder svarede, at de havde oplevet, at forældre havde flyttet deres børn til privatskole på grund af inklusion i daværende skoleår (Mainz & Fuglsang, 2014). Samtidig viste en rapport fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, at lærernes opbakning var faldende, og at forældrenes opbakning til inklusion var lav (Baviskar, Dyssegaard, Egelund & Montgomery, 2015, 10-11). Målsætningen om inklusion blev samtidig vedtaget

umiddelbart inden folkeskolereformen fra 2013, som efter en længere konflikt med - og lockout af lærerne blev vedtaget ved lovindgreb og implementeret fra skoleåret 2013/2014 (Kristensen, 2013).

### **Den offentlige styring af visionen om øget inklusion**

Udfordringerne med inklusion i praksis på skolerne, og den faldende opbakning og kritik af selve visionen om øget inklusion fik den daværende minister for Børn, Undervisning og Ligestilling Ellen Trane Nørby (V) til at nedsætte et inklusionspanel af eksperter i 2015, som skulle lave et eftersyn af inklusionsområdet (Jørgensen, Blankenberg, Skall & Schjerbeck, 2016, 4). I maj 2016 udkom panelets endelige rapport, som påpegede, hvordan målsætningen, og den måde der blev fulgt op på den i kommunerne, medførte, at skolerne fik incitament til at beholde børn, som klarer sig godt og omvendt, altså at ekskludere. Det fremhæves, at denne incitamentsstruktur kan ligge i den kommunale styring i forhold til blandt andet resultatkontrakter (Jørgensen, Blankenberg, Skall & Schjerbeck, 2016, 24-25). Inklusionspanelet udmøntede ni anbefalinger til regeringen med afsæt i analysen, hvor en af anbefalingerne var en ændring af *implementeringen* af styringen gennem en ændring af målets karakter. Konkret blev anbefalingen, at den kvantitative målsætning om, at 96 % af alle børn skulle være en del af den almindelige undervisning, burde erstattes af et styrket fokus på at sikre faglig udvikling og trivsel for alle elever (Arendt, Christensen & Nielsen, 2016, 6). Inklusionspanelets anbefaling om at ændre målsætningen efterfølges og vedtages af regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) med Aftaler om Kommunerne økonomi 2017 (Regeringen & KL, 2016, 16). Inklusionspanelets anbefaling vedrørende dette kommer med afsæt i den metaundersøgelse, som KORA, en del af VIVE Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, foretog i 2016 vedrørende resultatbaseret styrings effekt i kommunerne. Denne undersøgelse påviste, hvordan resultatbaseret styring effekt er betinget af en række kontekstuelle rammer, faktorer og mekanismer. I forhold til grundskoleområdet finder undersøgelsen, at målets karakter har en fremmede effekt for de "lette elever", hvis læring fremmes gennem anvendelsen af resultatbaseret styring. Dog viser resultatbaseret styring sig samtidig at have den utilsigtede effekt, at de svageste grupper bliver mest sårbare. Det tilskrives, at styringen efter mål kan medføre "*målingsiver, målfiksering og tunnelsyn*" (Møller, Iversen & Andersen, 2016, 65). Samlet set vurderes den kvantitative nationale målsætning for inklusion således at være en årsagsfaktor til utilsigtede effekter for inklusionspraksis på skolerne, fordi styringen mod målsætningen får en social slagside, hvor de svageste elever bliver nedprioriteret. Ifølge KORA-analysen tilskrives denne konsekvens *implementeringen* af styringen, ved at tjeklisteadfærd og procesmål kommer til at erstatte egentlige resultatmål (Møller, Iversen & Andersen, 2016, 64-65).

Når der bliver diskrepans mellem vision og virkelighed, bliver det essentielt at undersøge *styringen* af politikken. Det tilskrives, at visionen om øget inklusion kan forstås som en forandringsproces, hvor styring kan have en afgørende betydning for at sikre at målet realiseres (Jacobsen, 2005, 243). Folkeskolen i Danmark er kommunaliseret og en del af det kommunale selvstyre og efter kommunalreformen i 2007 har kommunen det umiddelbare ansvar for driften af både folkeskolerne og specialeområdet (Sekretariatet for ministerudvalget, 2007, 3). KORA-analysen og inklusionspanelets erfaringer peger på, at der kan være barrierer for at realisere visionen om øget inklusion i folkeskolen ved implementeringen af *den kommunale styring*, hvorfor specialet retter fokus på den offentlige styring på det kommunale niveau. Fokus på det kommunale niveau tilskrives tilmed det forhold, at der med inklusion generelt og folkeskolereformen specifikt fra statsligt niveau netop har været et ønske om at delegere en høj grad af frihed vedrørende implementering til kommunerne (Kjer, Baviskar, Winter, 2015, 30). Den frihed betyder både, at der kan være stor forskel på, hvordan kommunerne implementerer, og at den kommunale styring kan have en større indflydelse på, hvordan praksis bliver i den konkrete kommunes folkeskoler. Det er således på det kommunale niveau, at udfordringen med inklusionspraksis vurderes at være lokaliseret og undersøges. Kommunerne er politiske styret, men da der har været en politisk konsensus vedrørende inklusion, vurderes problemstillingen ikke umiddelbart at være politisk motiveret (Antorini, 2012). Derfor fokuseres der i nærværende speciale på den forvaltningsmæssige styring, som det der skal sikre overensstemmelse mellem vision og virkelighed, og som kan være medansvarlig for, hvis det ikke forekommer. Hvorvidt de styringsmidler, der anvendes og som skal sikre denne overensstemmelse, virker som påtænkt, vides der ikke meget om (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2011a, 125), hvorfor specialet vil bidrage til at skabe ny viden om, hvilken betydning den kommunale forvaltningsstyring har for praksis.

Styringen i den offentlige sektor generelt har været præget af styringsparadigmet New Public Management (NPM) siden 1980'erne (Hansen, 2013, 18). Christopher Hoods essay om NPM, fremhæver skabelsen af eksplicit standard, målsætning og kvantitative indikatorer herfor som det andet af syv doktriner for paradigmet (Hood, 1991, 4-5). Dette doktrin fremhæver tilmed, hvordan eksplicite, målbare standarder bør anvendes, især i forhold til områder præget af professionelle medarbejdere (Hood, 1991, 4). Mål- og resultatstyring er derved en styreform, som er anbefalet i NPM (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 40), og som har været anvendt som normen i kommunerne siden 1991 (Kommunernes Landsforening, 2001, 9-10). Målstyring er indført i den offentlige sektor, som komplement til den decentraliserende politik. Decentralisering medfører styringsmæs-

sige udfordringer, og det er disse, som anvendelsen af målstyring har været svaret på. For at sikre den fortsatte politiske kontrol og styring med institutionernes virke, opstilles få, målbare resultater, som institutionerne skal arbejde hen mod (Dalsgaard, 2000, 1-5). Folkeskolereformen fra 2013 har haft som særskilt intention at skabe en stærkere generel og pædagogisk ledelse med vægt på netop målstyring som metode. Det har betydet, at folkeskolen i højere grad skal styres efter mål og resultater i stedet for regler og procedurekrav (Kjer, Baviskar, Winter, 2015, 29-30). Da målstyring er metoden, som anvendes i kommunerne og på skoleområdet til at realisere visioner med, undersøger specialet, hvordan denne metode praktiseres med henblik på at få viden om, hvorvidt styringen formår at understøtte realiseringen af visionen om øget inklusion. Endelig fremhæver KORA-analysen, at det kan diskuteres, hvorvidt erfaringerne med styringens utilsigtede effekter i forhold til de svage grupper kan tilskrives implementeringen af systemerne, eller om det i stedet kan skyldes, at velfærdsområder, som folkeskolen, ikke er kompatible med denne form for styring (Møller, Iversen & Andersen, 2016, 64-65). Altså: Hvorvidt styringen af inklusion medfører utilsigtede effekter grundet styringen praksis, eller om det i stedet kan tilskrives mere principielle udfordringer. Denne ”diskussion” undersøger specialet med følgende problemformuleringen:

Hvordan forvaltes den nationale målsætning om øget inklusion i folkeskolen kommunalt, og hvilken forudsætning skaber denne forvaltning for realiseringen af målsætningen?

### **Begrebsafklaring**

Specialets problemstilling omhandler kombinationen af inklusion i folkeskolen og den offentlige styringsmetode målstyring eller performance management. Derfor er begreberne inklusion og målstyring centrale. Målstyring er dog til dels udfoldet i ovenstående problemfelt og vil blive yderligere udfoldet i *Kapitel 3: Teori*, hvorfor inklusion udelukkende defineres for specialet i følgende afsnit.

### **Specialets forståelse af inklusion**

Inklusion er ikke en simpel størrelse at definere og målsætte, hvorfor det kan være vanskeligt at vurdere, hvad reel øget inklusion indebærer. Peter Farrell, professor for særlige behov og uddannelsespsykologi ved Manchester Universitet, påpeger, hvordan udfordringerne vedrørende inklusionspolicy udspringer af udfordringer med til dels at definere inklusion og implementeringen heraf (Farrell, 2004, 5-6). Farrell anvender en bred definition af inklusion, som stiller følgende krav til situationen i skolen, for at der er tale om inklusion: *“All pupils must actively belong to, be welcomed by and participate in a mainstream school and community – that is they should be fully included.”* (Farrell, 2004, 7, l. 29-31). Farrell definerer således inklusion bredt, som noget der

vedrører alle elever og ikke kun dem med særlige behov eller udfordringer. For at en elev er inkluderet i følge denne brede definition på inklusion, stilles fire krav. Disse vedrører: *Tilstedeværelse, accept, deltagelse og præstationer*. Tilstedeværelse vedrører det simple forhold, at eleven modtager undervisning i almenområdet. Reel inklusion kræver også accept af alle elever som fuldbyrdede og aktive medlemmer af fællesskabet fra både lærere og elever, og at alle elever skal deltage aktivt i skolens aktiviteter. Endelig kræver inklusion, at elever udvikler et positivt syn på dem selv, som benævnes præstation. En skole er ideelt set først inkluderende, når alle fire forhold gør sig gældende for alle elever (Farrell, 2004, 7-8). En inkluderende skole skabes ifølge Tetler ved at udvikle *differentierede fællesskaber*, som skal være det, der giver mulighed for inkluderende processer. Det indfries ved at skabe rum eller niches for deltagelse, og det er lærerens opgaver at facilitere disse ”rum”, hvormed inklusionsprocessen er relationel (Tetler, 2015, 89).

### **Operationalisering**

Specialet undersøger den kommunale forvaltningspraksis' evner til at understøtte realiseringen af øget inklusion i folkeskolen. Det undersøges indledningsvis ved at analysere, hvorvidt kommunen indfrier den oprindelige trefoldige politiske målsætning herfor fra 2012. Ved at vurdere resultatet af styringen undersøges styringens evne til at indfri målsætningen umiddelbart. Den nye politiske målsætning for inklusion ændrer ikke substantielt på målsætningen men korrigerer blot målets karakter, ligesom den nye målsætning ikke er konkretiseret i samme grad som den oprindelige målsætning, hvorfor undersøgelsen tages udgangspunkt i den oprindelige målsætning. Dernæst undersøges forvaltningen styringspraksis vedrørende inklusion med målstyring som omdrejningspunkt og med den oprindelige politiske målsætning som afsæt. Det gøres med henblik på at forstå, hvordan forvaltningen designer deres styring i forhold til at besvare problemformuleringen ved at analysere om denne *praksis* giver kommunens folkeskoler de bedste forudsætninger for at realisere målsætningen. Hertil tilføjes en undersøgelse af, hvilken forandrings øget inklusion i folkeskolen udgør, for at forstå om målstyring i *princippet* er velegnet til at understøtte denne forandring. Denne analyse giver en forståelse af forvaltningens praksis af målstyring i forhold til kommunes målsætning, og om det skaber barrierer eller forudsætninger for realiseringen af øget reel inklusion i folkeskolen jævnfør Farrells definition. Med afsæt i analysen diskuteres og forklares forvaltningen af den politiske målsætnings forudsætninger for at realisere reel øget inklusion, som demokratisk rettighed.

## Kapitel 2: Teori

Dette kapitel præsenterer specialets teoretiske grundlag. Det præsenteres inden design, metode, videnskabsteori og det empiriske grundlag, fordi specialets formål er teorifortolkende. Teori virker derfor strukturerende, ikke bare for analysen, men også for design - og metode valg. Da der arbejdes teorifortolkende består det følgende afsnit af forskellige, modstridende teorier. Teoriene præsenteres ikke i deres helhed men afgrænset i forhold til deres relevans og kompetence til at analysere casen i forhold til problemstillingen. Teoriafsnittet er delt i tre. Indledningsvis præsenteres teori vedrørende planlagt, politisk initieret forandring, som er specialets perspektiv på målsætningen om øget inklusion. Dernæst præsenteres teori om målstyring. Først vedrører det teoretiske afsnit, hvad målstyring indebærer, hvorefter fire forudsætninger, der skal indfries for at opnå effekt med målstyring, præsenteres. Derefter præsenteres teori om utilsigtede effekter af målstyring. Dette afsnit muliggør analysen af kommunens målstyringspraksis med henblik på at vurdere, om den er *vellykket* i forhold til at understøtte realiseringen af målsætningen. Endelig præsenteres målstyring, som en universel forandrings- og ledelsesstrategi, efterfulgt af teori om situationsbetinget ledelse. Disse anvendes sammen med teori om forandring til at analysere, hvilken forandring øget inklusion udgør i folkeskolen, og hvilken strategi der er mest ideel for endelig at vurdere, om målstyring er *velegnet* som forandringsstrategi til at understøtte målsætningen om øget inklusion i folkeskolen.

### **Inklusion som politisk, planlagt forandring i et institutionelt perspektiv**

Målsætningen om øget inklusion i folkeskolen kan karakteriseres som en planlagt forandring i forhold til tidligere praksis, hvor elever med særlige behov i højere grad blev henvist til specialtilbud, eller hvor integration blev praktiseret frem for inklusion (Rasmussen, 2016, 76-77). Det kræver en forandring af skolens virke, hvorom antagelsen i specialet er, at styring er af vigtig betydning for at skabe institutionel forandring, som kan skabe succes med inklusion (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 406). Ønsket om øget inklusion i folkeskolen er ikke pludselig opstået som politisk ønske med inklusionsloven i 2012, men er over en årrække vokset frem som et ønskværdigt ideal - politisk såvel som samfundsmæssigt. Ikke desto mindre vil kravet om øget inklusion i det følgende belyses som en intentionel, hierarkisk forandring med afsæt i den nationale målsætning herom i et institutionelt perspektiv. Psykolog Kurt Lewin har blandt andre skabt en teoretisk ramme for planlagt forandring, som han anser som en proces. Denne proces består af tre steps; *optøning*, *forandring* og *stabilitet* (Lewin, 1947, 33). Royston Greenwood og Christoffer Hinings ser ligeledes planlagt forandring som en proces, som de benævner *Framebending*. Ifølge dem indebærer forandring, at organisationen skal gøre op med den eksisterende organisatoriske orientering. Det kræver et opgør



med både organisationens grundstruktur samtidig med, at de kognitive processer skal tage en ny retning. Således skal forandring både forekomme i struktur og kultur for at lykkes (Greenwood & Hinings 1996: 1024). Vedrørende en forandring i den offentlige sektor, implicerer den parlamentariske styringskæde, at forandringen skal være *planlagt*, og at den skal *styres*. I det mindste ved at politikerne har godkendt forslaget, hvormed politisk ansvarsplacering bliver en mulighed (Antonsen, Greve & Jørgensen, 2000, 18-19). Der kan kategoriseres fem styringsmetoder i den offentlige sektor, jævnfør Stephen Bell og Andrew Hindmoor. Der er *Hierarkisk styring*, som er en top-down styring, der forekommer, når regeringer eller staten bruger sin autoritet til at realisere et bestemt resultat gennem allokering af ressourcer og lovgivning. *Markedsstyring* betegner i stedet den type styring, hvor staten bruger markedet og kontrakter i styringsprocessen. Derudover kan styring have form af *overtalelse* eller *selvstyring*, hvor staten overtaler individet til at ændre adfærd gennem selvdisciplin. Endelig kan styring forekomme gennem *deltagerinddragelse* eller *netværk*. Deltagerinddragelse indebærer, at beslutningskompetencen flyttes til lokale forhold, for at sikre demokratisering og legitimitet. Netværksstyring forekommer, når staten samarbejder med virksomheder eller interessegrupper om at udvikle og implementere en politik (Bell & Hindmoor, 2009, 16-18). Folkeskoleområdet generelt og inklusion specifikt er styret gennem metoden *målstyring*. Denne styringsmetode kan ikke kategoriseres under én af de idealtypiske styringsmetoder, men trækker på forskellige styringsmetoder til at nå målet, hvilke og hvorledes belyses i følgende.

### **Målstyring - meget mere end bare at styre efter mål**

Målstyring af de offentlige ydelser, er en konkret metode til at styre indsatsen, som indebærer en række fordele og ulemper. I målstyrings-litteraturen er der enighed om, at målstyring er et udfordrende og komplekst redskab. Det, der adskiller perspektiverne, er hvorvidt, der er et ønske om at forkaste målstyringen til fordel for andre styringsværktøjer eller om løsningen i stedet ligger i design, implementering og anvendelse af målstyring (Bouckaert & Peters, 2002, 359). I følgende afsnit beskrives indledningsvis, hvad målstyring er, og hvilken betydning målstyring antages at have. Dernæst præsenteres forudsætninger og barrierer for vellykket målstyring, som skal tages i betragtning for at opnå succes med målstyring.

### **Hvad er målstyring**

Styringen af inklusion i folkeskolen, konkretiserer visionen om inklusion med en tredelt målsætning. Denne styring efter mål udspringer af en generel styringstendens i den offentlige sektor, som benævnes mål- og resultatstyring. Den fundamentale idé med målstyring er at fokusere de offentlige institutioner på at skabe resultater (Greve & Ejersbo, 2012, 35). Steffen Nielsen, Daniel Bojsen og

Nicolaj Ejler definerer resultatbaseret styring i tråd med Verdensbankens formulering, som lyder: ”*A management strategi focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts*” (Nielsen, Bojsen & Ejler 2008, 40). Denne definition fremhæver, hvordan målbaseret styring eller målstyring fokuserer på opnåelsen af både produkter, service (outputs), umiddelbare virkninger for målgruppen (outcomes), og de mere langsigtede effekter (impacts) (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 40). Der findes forskellige målstyringsmetoder, som blandt andet benævnes performance management, KPI’er, resultatkontrakt og kvalitetsstyring (Kommunernes Landsforening, 2001, 9- 10). Målstyring beror på en videnspositivisme, hvor forventningen er, at der kan produceres information, som kan skabe et fundament for bedre og mere rationelle beslutninger. Derved tilskriver målstyring sig *scientific management* traditionen også benævnet *taylorisme*, som opstod i starten af 1900erne. Fokus var her på at skabe målinger og procedurer, som skulle skabe mere effektive procedurer og øge medarbejdernes produktivitet (Linder & Vøxted, 2015, 15-17). Offentlige organisationer ansås som værende styret gennem omfattende patronage og korrupsion, hvorfor det ønskedes, at de subjektive skøn skulle erstattes med mere præcise målinger. Målinger skulle skabe viden, som automatisk ville afstedkomme mere rationelle beslutninger, som i sidste ende ville skabe en bedre statsførelse (Julnes, 2008, 58). Det er en generel udfordring at opnå reel viden om effekterne af de indsatser, der iværksættes. Med traditionel rammestyring alene vidste beslutningstagerne udelukkende hvilken økonomisk ramme, der var til rådighed, men havde ingen kontrol eller viden om, hvad effekten af bevillingen var. Der var tale om input-styring frem for output/outcome-styring (Jensen, Andersen & Henneberg, 2008, 124). Med udviklingen af mål- og resultatstyring, får beslutningstagerne således potentielt en større viden om aktiviteter, resultater, virkninger og effektiviteten og kan således ideelt set skabe mere velinformerede prioriteringer (Nielsen, Jacobsen & Pedersen, 2005, 277-278).

### **Forudsætninger for effekt med målstyring**

Den følgende målstyringsteori beskriver fire grundlæggende elementer, som skal opfyldes i praksis, for at målstyringens får effekt. Det er afgørende, at disse grundlæggende elementer er til stede i praksis, for at der kan forventes den ønskede effekt med målstyringen, som dermed understøtter en realisering af målsætningen. Målstyringsteori har tilmed blik for at målstyring kan medføre en række utilsigtede effekter, hvilket dernæst præsenteres.

Effekten af målstyring er afhængig af opfyldelsen af følgende fire betingelser: ”*Formulering af strategiske målsætninger*”, ”*Præcisering af effekter og organisering af indsatser*”, ”*Løbende*

*måling*” og ”*Styring og styrket ansvarliggørelse*” (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008 43-63). Målstyring bør tage udgangspunkt i klare strategiske mål for en aktivitet. I forhold hertil er det centralt, at det er *beslutningstagerne*, der formulerer målsætningerne for de samfundsmæssige behov, som det offentlige skal agere i forhold til. Beslutningstagerne skal fremhæve problemets karakter, målgruppen for aktiviteten, og afslutningsvis hvilken effekt der ønskes, og som er hensigtsmæssig (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 43-47). Efter formuleringen af de strategiske målsætninger er næste skridt en præcisering af de forventede effekter samt organiseringen af indsatser og ressourcer hertil. Det drejer sig om eksplicit at fastlægge det forventede kausalitetsforhold mellem indsatser og effekter eller ”indsatsens forandringsteori”. Denne skal overvejes og anvendes for at kunne vurdere hensigtsmæssigheden af en given indsats i forhold til at realisere målsætningen (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 47-48). Endvidere er det en forudsætning for effekt af målstyring, at der forekommer en løbende måling, som sikrer, at der er data til rådighed, som kan understøtte styringen. ”Løbende måling” operationaliseres i forhold til at være måling af ens eller sammenlignelig data gentaget over tid. Derfor er det fundamentalt, at der skabes indikatorer for input, output, resultater og virkninger, som anvendes løbende til at monitorere udviklingen og resultaterne af indsatsen. Input indikatorer vedrører de finansielle, menneskelige og materielle ressourcer, der er til rådighed. Outputindikatorer udtrykker det direkte ”produkt” af de aktiviteter, der skabes med ressourcerne (KREVI, 2010, 6). Resultatet vurderes med indikatorer, som kan være punktnedslag, som ikke nødvendigvis udtrykker, hvad der ligger bag tallene. Disse resultatmålinger vil ofte være målinger, som er top-down styret, hvorfor målepunkterne er officielt fastsatte mål, som dækker et bredt område. Indikatorer for virkninger eller effekter har derimod fokus på kausaliteten mellem indsatsen og resultatet og måler derfor på ændringer, der er forårsaget af en given indsats (KREVI, 2010, 11). Der skal god og rettidig dokumentation til, for at det bliver muligt at sammenholde de politiske målsætninger og deres realisering i praksis. God dokumentation indebærer, at alle niveauer i institutionen, som i dette tilfælde er kendetegnet ved en offentlig styringskæde, oplever indikatorerne som meningsfulde i forhold til deres position. Det kræver en løbende dialog, som er værdifuld i sig selv i forhold til at alle relevante aktører dermed anser indikatorerne som legitime og anvendelige. Endvidere er det afgørende, at der skabes en klar sammenhæng mellem de strategiske målsætninger og den ledelsesinformation, der registreres og dokumenteres. Hvis denne kobling ikke er eksplicit kan den indhentede data og dokumentation ikke anvendes til at styre efter (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50-52). Det er ikke nok at opstille mål og måle dem, de skal altså *anvendes* styringsmæssigt til at foretage taktiske og strategiske beslutninger. Denne måde at styre på er ikke banebrydende, men

den får nye effekter i forhold til et ændret styringsmæssigt fokus, hvor de leverede ydelsers effekt for borgerne bliver det centrale og en ændret fordeling af beslutningskompetence og ansvarlighed. Medarbejderne, som i dette tilfælde hovedsageligt er lærerne, får en større frihed til at praktisere inklusionsindsatsen, men denne autonomi følges af en større grad af ansvarlighed i forhold til at opnå resultater (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 59).

### **Utilsigtede effekter ved målstyring**

Ifølge professor for offentlig administration, organisation og ledelse ved Delft Universitet Hans De Bruijn er der ikke bare positive effekter ved målstyring. Målstyring har tilmed en række utilsigtede effekter, som på sigt vil komme til at dominere de positive effekter, hvis disse ikke neutraliseres gennem design af styringen (Bruijn, 2001, 5+41). Bruijn fremhæver fem utilsigtede effekter, hvor den første er, at målstyring kan skabe incitament til *strategisk adfærd*. Pointen er, at institutionen øger sin produktivitet i overensstemmelse med målstyrings-systemets kriterier, men denne øgede produktion har ikke nogen- eller en negativ- signifikans i det professionelle perspektiv. Målet for performance kan være af en sådan karakter, at medarbejderne enten vælger de nemme løsninger, for at producere mere på papiret, mens det i realiteten ikke har den store eller ønskede effekt. Målstyring kan tilmed virke *hæmmende for innovation og ambitioner*, som er den anden utilsigtede effekt, som Bruijn fremhæver. Argumentet er, at når en institution engageres i forhold til at øge produktionsprocessen, kan det medføre, at der fokuseres på såkaldte "cash cows". Det betyder, at den service, der er lettest at foretage med størst mulig effekt prioriteres (Bruijn, 2001, 23). Det er en ulempe ved målstyring, som kan tilskrives den incitamentsstruktur, som styringen beror på, som medfører, at de lærerne bliver opmuntret til at nå de lettest mulige mål med den mindst mulige indsats. Når fokus er på det letteste, vil medarbejderne være uvillige til at innovere, fordi det kræver en indsats i forhold til at tage en chance, som kan resultere i ingenting. Ligeledes vil ressourcer, der bruges på innovation, gå fra at "performe" på kort sigt, hvilket ikke belønnes (Bruijn, 2001, 23-24). Ligesom der er argumenteret for, at målstyring kan bidrage med indsigt og gennemsigtighed, kan det ligeledes være med til at *sløre aktuel performance*, hvilket er den tredje mulige utilsigtede effekt af målstyring. Ifølge teorien vil information blive sløret jo længere op i systemet, det anvendes, i takt med at der kan gå information tabt om kausalitet fra den primære proces, når informationen herom aggregeres. Jo større distance der er fra produktionen af "målene" og til anvendelsen af disse, jo mere valide antages indikatorerne og målene at være. Den medarbejder, som producerer service er tæt på processen og kender realiteten bag tallene, og tallene er blot en af flere andre kilder, som medarbejderen har til information (Bruijn, 2001, 24-25). Endvidere kan målstyring have

den, fjerde, utilsigtede effekt, at *målstyringen dræber den professionelle attitude*. Offentlige ydelser er multiple og indebærer en afvejning af forskellige hensyn og værdier. Målstyring indebærer en måling, hvilket er nemmere på lettere kvantificerbare elementer, hvor der er tydeligt definerede interesser. Det kan give et fordrejet billede af den professionelle indsats for eksempel kun at vurdere mængden af elever, og det kan virke ødelæggende for den professionelle adfærd, ved at lærerne kommer til at fokusere for meget på de specifikke mål. Dette benævnes *målfiksering* (Bruijn, 2001, 26-28). Afslutningsvis kan målstyring også have den utilsigtede effekt, at det kan *straffe performance*. En gennemsigtig institution, som performer godt kan blive straffet med besparelser gennem den logik, at bedre performance kan veksles til status *quo* i performance for mindre midler fremadrettet, hvorimod en institution, der ikke forbedrer sin performance vil kunne beholde sine bevillinger upåvirket (Bruijn, 2001, 29).

### **Målstyring som universel ledelsesstrategi i den offentlige sektor**

Som tidligere nævnt, har den offentlige styring i Danmark og resten af den vestlige verden været præget af styringsredskaber, som kan relateres til det overordnede NPM-paradigme. Målstyring er en metode, der fremhæves og anbefales i NPM-paradigmet, hvorfor målstyring som metode relaterer til dette overordnede paradigme. NPM ønsker at effektivere og øge produktiviteten i den offentlige sektor ved at lade sig inspirere af den private sektor (Dalsgaard & Jørgensen, 2010, 35-36). Den britiske politolog Christopher Hood lancerede det første samlede værk vedrørende NPM i 1991 i artiklen "*A Public Management For All Seasons?*" (Hood, 1991). Som artiklens titel fremhæver, stiller Hood spørgsmålstegn ved NPM's universelle karakter. NPM præsenteres i udgangspunktet som et universelt management-doktrin af to årsager; for det første fordi, det har en høj *portabilitet* og spredning til mange forskellige kontekster. For det andet, fordi NPM blev lanceret som en politisk neutral management-ramme, som kunne anvendes til at indfri forskellige værdier. I praksis er NPM blevet implementeret med variationer, men ikke desto mindre er NPM implementeret i hele den offentlige sektor, som en "one size fits all"-strategi, hvor NPM-redskaber anvendes som løsningen på styringsudfordringer uanfægtet feltets historik, traditioner og udgangspunkt (Dalsgaard & Jørgensen, 2010, 36). Selvom NPM i udgangspunktet blev lanceret som værdineutralt redskab, kan der argumenteres for, at paradigmet NPM baserer sine principper på en *rational choice* funderet forståelse af politik, hvor markedsøkonomisk teori overføres til politik og forvaltning (Lund, 2013, 46). Ifølge *rational choice* retningen er politik og markedet blot to forskellige måder at løse det fundamentalt samme problem vedrørende fordeling af goder i samfundet på (Nannestad, 2009, 839). Grundlæggende antager retningen, at aktører handler *rationelt*. Det

rationelle er ifølge retningen at søge at realisere givne mål, for den mindst mulige indsats eller færrest omkostninger. Således forstås adfærd som værende *nyttmaksimerende*. Det kræver, at aktørerne har mål eller præferencer, som de er bevidste om. Disse præferencer antages at være eksogene, relativt stabile, indbyrdes konsistente og aktørerne antages tilmed at have en transitiv præferencestruktur. Sådanne præferencer gør det muligt for aktøren at rangordne sine mål og at gå målrettet efter at realisere dem. Det antages endvidere, at aktørernes præference er nytte for dem selv, altså at de er *egennyttmaksimerende*. Institutioner repræsenterer for denne retning restriktioner for aktørernes præferencer. Inden for rational choice kan adfærd derfor styres gennem en ændring af institutionen, ved at incitamentsstrukturen således ændres gennem ændringen i restriktioner, som har betydning for aktørens præferencer (Nannestad, 2009 841-843).

### **Et situationsafhængigt perspektiv**

Når antagelsen er, at der er én styringsmetode, som er at foretrække uanset kontekst/situation, bliver løsningen på utilsigtede effekter at ændre design, som så skal medføre en ændring i praksis. Hvis udfordringer ikke kan tilskrives praksis, men i stedet udspringer af principielle udfordringer med målstyring, kan det derimod ikke forventes, at en ændring af design løser udfordringerne med de utilsigtede effekter. Inden for organisationsteori er *situationsafhængige* teorier udtryk for normen. Professor Dag Ingvar Jacobsen argumenterer for, at forandringsledelse bør lade sig inspirere af de situationsafhængige, konfiguratoriske organisationsteorier (Jacobsen, 2005, 281), som Jay Galbraith og Henry Mintzberg advokerer for (Galbraith, 1977, 28 + Mintzberg, 1979). Disse teorier påpeger, at en organisations effektivitet afhænger af, hvorvidt der er balance mellem samtlige organisatoriske elementer. Disse teoretikere argumenterer således imod, at der skulle være én bedste ledelsesform, som egner sig til at skabe forandring i enhver tænkelige organisation og situation. Der bør være balance mellem strategien, indholdet i forandringen, omfanget af forandringen, tidsperspektivet, graden af modstand og konteksten (Jacobsen, 2005, 281-282). Henry Mintzberg påpeger, hvordan en effektiv struktur afhænger af overensstemmelse mellem kontingenser og design: "*Effective structuring requires a consistency among the design parameters and contingency factors*" (Mintzberg, 1979, 220). For den situationsbetingede ledelsesstrategi, er der derfor en række kontingenser, der virker bestemmende for, hvilken forandringsledelse, der er ideel (Jacobsen, 2005, 51). Mintzberg opererer med *alder og størrelse, teknisk system, kontekst og magt* som bestemmende kontingenser (Mintzberg, 1979, 215). Jacobsen anvender betegnelserne *drivkræfter, indhold og omfang, kontekst* og *proces* (Jacobsen, 2005, 47-52). Disse eksempler på sæt af kontingenser er både overlappende og supplerende. I specialet, tages der udgangspunkt i Jacobsens. Disse kontingenser

undersøges som de uafhængige faktorer, som virker bestemmende for det design og dernæst strategi, der bør vælges, for at opnå en effektiv struktur (Mintzberg, 1979, 221).

### **Kontingens faktorer**

Drivkræfterne bag en planlagt forandring defineres som: ”forhold, der gør, at nogle mennesker i en organisation oplever, at organisationen ikke fungerer optimalt” (Jacobsen, 2015, 49). Disse forhold vil igangsætte en planlagt forandring, hvorfor de benævnes drivkræfter. Drivkræfter kan både opstå eksternt og internt i forhold til institutionen. Forandringens indhold kan være i form af en ny struktur eller kultur, en ny strategi eller teknologi. Jacobsen sondrer mellem forandring i organisationens formelle og uformelle elementer. De formelle elementer vedrører det givne system eller struktur, som der eksisterer en række forventninger til i forhold til, hvordan personer forventes at agere inden for systemet. De uformelle elementer vedrører de uformelle forventninger til hvilken adfærd, der ansues som rigtig og god inden for den givne organisation. Disse har fundament i grundlæggende antagelser, som videreføres i de gældende normer og værdier (Jacobsen, 2005, 86-95). Sammenhængen mellem de formelle og uformelle elementer er tilsvarende Greenwood og Hinings definition af arketyper, som fremhæver hvordan strukturen i en organisation reflekterer meninger og intentioner, som er et udtryk for kultur (Greenwood & Hinnings 1988: 295). Forandringens omfang vedrører hvor stor empirisk forskel, der er mellem to stabile tidspunkter i historien, som sammenlignes. Forandringen kan have enten et evolutionært eller revolutionært omfang. Evolutionær forandring betegner justeringer af det eksisterende, hvor revolutionær er udtryk for en markant ændring mellem de to tidspunkter (Jacobsen, 2005, 48 + 79-116). Den planlagte forandrings kontekst dikterer, at det har betydning, hvilken samfundsmæssig og organisatorisk sammenhæng, forandringen ønskes i. Der sondres mellem eksternt og intern kontekst, som udtryk for de forskellige institutionelle og samfundsmæssige rammer, som institutionen agerer inden for. Intern kontekst retter fokus mod institutioners karakteristika, hvor Mintzbergs konfigurationer anvendes til at analysere den indre institutionelle kontekst. Hans kontingenser vedrører blandt andet organisationens alder, størrelse og organisationens tekniske system (Mintzberg, 1979, 227-266). Eksternt kontekst vedrører de nationale forhold for folkeskolen, og folkeskolens funktion i samfundet i forhold til at opdrage til demokrati og give eleverne dannelse og medborgerskabskompetencer (Jacobsen, 2005, 50). Afslutningsvis er det essentielt for planlagt forandring at anskue forandringen som en proces. Processen kan medføre forskellige outcomes af en initieret forandring, fordi det tidsmæssige aspekt, medarbejdernes vilje, samarbejdsformer og magtrelationer påvirker processen

forskelligt. Nogle processer vil ifølge Jacobsen medføre stress og angst, hvor andre processer vil skabe motivation og sammenhold i institutionen (Jacobsen, 2005, 50-51).

### **Strategi E og Strategi O – og deres ideelle forudsætninger**

I det situationelle ledelsesperspektiv, bliver det afhængigt af situationen med afsæt i ovenstående kontingenser, hvilken forandringsstrategi, der bedst formår at realisere målsætningen (Jacobsen, 2005, 281- 283). Jacobsen skitserer to grundlæggende forskellige strategier for forandring af organisationer, som tager udgangspunkt i Michael Beer og Nitin Nohrias forskning ved Harvard Business School. Den første strategi benævnes Strategi E. Denne er en økonomisk strategi, hvis sigte er at skabe økonomisk vækst, og fokus er på de formelle strukturer og systemer i organisationerne. Forandringen anskues som rationel og drevet frem, planlagt af topledelsen, med overvejende økonomiske incitament. I modsætning hertil er Strategi O, som i stedet fokuserer på organisationsudvikling, og som har til formål at udvikle de menneskelige ressourcer. Ved at fokusere på at udvikle kulturen, er hensigten at skabe et stort engagement. Det er i høj grad inddragelse og deltagelse, som skal skabe dette, og forandringen karakteriseres i højere grad som værende inkrementiel, mindre struktureret og mindre planlagt (Jacobsen, 2005, 209-210). Jacobsen skitserer endvidere to væsensforskellige ideelle forudsætninger for anvendelsen af henholdsvis Strategi E og Strategi O. Der er grundlæggende tre forudsætninger, der er relevante for valget af Strategi E. Den første vedrører, at Strategi E er fordelagtig at anvende, når forandringen, der skal implementeres, knytter sig til organisationens mere formelle elementer, grundet dens fokus herpå. Dernæst er Strategi E fordelagtig, når det forventes, at være muligt at kunne overkomme en naturlig grad af modstand ved forandringen, ved at anvende central magt hos ledelsen. Endelig er det afgørende, at der er en accept i omgivelserne i forhold til anvendelsen af denne form for styring, hvor nogle har magt og rettigheder til at gennemtrumfe deres ønsker. Strategi E kan både bruges ved markante og mindre forandringer, hvorfor omfanget og tidsperspektivet af forandringen er af mindre relevans for anvendelsen af Strategi E. Markante forandringer er Strategi O til gengæld ikke velegnet til (Jacobsen, 2005, 283-289). De ideelle forudsætninger for Strategi O vedrører i stedet, når forandringen er af mere uformel karakter og vedrører forhold som kultur, normer, motivation og sociale relationer, men den kan også anvendes til at ændre strategi, struktur og systemer. Derfor dækker denne strategi et bredere område i forhold til forandringens indhold. Men Strategi O er tidskrævende, fordi det er omfattende at involvere alle relevante aktører. Derfor er det afgørende, at organisationen er i en stabil situation og har en grad af ”slack” at arbejde med, for at kunne afsætte tid og ressourcer til at overkomme modstand. Modstanden må ikke være stor, for at Strategi O kan lykkes,



fordi det kan blive en barriere for det samarbejde, som Strategi O baseres på. Ligesom Strategi E fordrer en accept i omgivelserne af anvendelsen af magt til at gennemtrumfe beslutninger, er det ligeledes afgørende for Strategi O at have accept i omgivelserne i forhold til at basere sig på deltagerbaserede processer (Jacobsen, 2005, 289-294). Eksempelvis vil Strategi E have høj sandsynlighed for at lykkes i en klassisk produktions virksomhed, hvor udfordringerne er af strukturel karakter og omgivelserne er svagt institutionaliserede, eller hvor afgørende, centrale aktører bakker op om forandringen, og hvor en top-down dikteret forandring accepteres i omgivelserne. Omvendt vil Strategi O være fordelagtigt, når magtafstanden er lille, og hvor omgivelserne er stærkt institutionaliserede gennem blandt andet professionsforeninger, interessegrupper og fagforeninger. Her er der megen magt hos medarbejderne, grundet deres høje grad af autonomi i arbejdet, og det er svært at få en samlet støtte fra eksterne aktører, hvorfor Strategi E vil være svært at gennemtrumfe. Især hvis udfordringerne ligger i mere kulturelle, sociale aspekter (Jacobsen, 2005, 288-289).

### **Kapitel 3: Forskningsdesign, metode og videnskabsteori**

Følgende kapitel klarlægger specialets konstruktion af viden. Indledningsvis præsenteres det videnskabsteoretiske fundament, som udtrykker specialets erkendelse af viden og klarlæggelsen af denne. Dernæst præsenteres specialets design samt den anvendte case og dennes formål og funktion. Endelig præsenteres de anvendte metoder, og i forlængelse heraf vurderes specialets forskningsmæssige værdi.

#### **Videnskabsteoretisk fundament**

Specialets videnskabsteoretiske fundament er placeret i hermeneutikken. Traditionelt har samfundsvidenskaben måtte vælge mellem hensigten om enten at *forklare* eller *forstå* et givent fænomen. Denne dualisme repræsenterer det realistiske, positivistiske erkendelsesparadigme i kontrast til det idealistiske, konstruktivistiske paradigme. Hermeneutikken overstiger denne dualisme, ved at antage at både forståelse og forklaring er mulig, ved forklaring bliver mulig med afsæt i den forgående fortolkning og forståelse. Med den fortolkende tilgang bliver det muligt at komme nærmere det reelle fænomen, som undersøges. Det tilskrives, at undersøgelsen tager afsæt i de involverede aktørers egne forståelser og fortolkninger (Berg-Sørensen, 2012, 216). Det der fortolkes er *meningen* med et fænomen, som kan være repræsenteret i handling, tekst, begivenhed eller deslige (Brinkmann, 2012, 68). Meningen skabes i relationen mellem del og helhed, og den vekselvirkning, der er mellem disse komponenter, udgør et grundprincip i hermeneutikken, som benævnes *Den hermeneutiske cirkel*. Således må delene, der undersøges, fortolkes i forhold til den helhed, som de uundgåeligt indgår i og omvendt, for at give mening (Højberg, 2009, 312-314). Dette perspektiv, som Hans-Georg Gadamer repræsenterer, mener ikke, at cirklen udelukkende er metode til at opnå sand erkendelse. Cirklen er tilmed det ontologiske princip, idet fortolkning tilmed er måden mennesker er til på (Gadamer, 1995, 265-266). Som det ses af specialets problemformulering, er det hensigten at skabe en forståelse af den kommunale forvaltnings praksis i forhold til inklusion i folkeskolen. Dernæst er det hensigten, på baggrund af den erhvervede forståelse, at forklare den betydning den anvendte styringsmæssige praksis har for realiseringen af målsætningen om øget inklusion.

#### **Design**

Designet, som strukturer undersøgelsen, beskrives i følgende afsnit. Både i forhold til, hvilke designmæssige valg, der er foretaget, og hvad det betyder for specialets resultater. Derudover præsenteres specialets case, og den funktion casen har, samt en vurdering af casens evner til at undersøge specialets problemstilling.

### **Specialets formål**

Nærværende casestudie er fundamentalt teoretisk, og teori har et *fortolkende* formål. Det betyder, at den videnskabelige fortolkning tager udgangspunkt i eksisterende teori, med henblik på at skabe ny empirisk viden (Antoft & Salomonsen, 2012, 38-39). Det der adskiller teoritestende og teorifortolkende casestudier er *hensigten* med casestudiet. Teoritestende casestudier sigter i stedet mod at videreudvikle og udfordre eksisterende teori (Antoft & Salomonsen, 2012, 38-41). Det betyder ikke, at et teorifortolkende casestudie ikke kan være kritisk over for den eksisterende teori og kan være med til at udvikle den teoretiske forståelse i diskussionen af casen i forhold til den givne teoretiske ramme. Teorien virker styrende for alle valg og fravalg i forhold til casen, ligesom teori strukturer empirien og virker styrende for analysen og diskussionen (Antoft & Salomonsen, 2012, 39). Den teoretiske ramme bliver således ramme for, hvordan empirien begrebsmæssigt forstås og tolkes. Herved forekommer der en bestemt organisering af ”virkeligheden” og en simplificering, som medfører, at det er essentielt, at konkurrerende teorier anvendes. Ellers er ukritisk verificering en risikofaktor. Derfor anvendes der en teoretisk ramme med forskellige teorier, som fremhæver forskellige og modstridende aspekter af især styrings-fænomenet (Antoft & Salomonsen, 2012, 40).

### **Casestudiet**

Formålet med specialet er at forstå, hvordan den kommunale forvaltnings styrer inklusionsindsatsen, og hvordan det påvirker kommunens skolers forudsætninger for at indfri den nationale målsætningen om øget inklusion i folkeskolen. Der søges derfor efter en umiddelbar forståelse af et fænomen, hvilket ofte – og i dette tilfælde - medfører, at case designet prioriteres grundet designet specifikke kompetencer til at besvare sådanne ”hvordan”-problemstillinger (Yin, 2009, 9). Prioriteringen af case designet skyldes endvidere, at case studiet er fordelagtigt, ved at muliggøre at konteksten kan inddrages i analysen (Yin, 2009, 18). Med et socialt aspekt som inklusion og styring heraf, bliver undersøgelsen stærk af den dybdegående, kontekstuelle analyse. Det bliver muligt at undersøge mange lag og aspekter af fænomenet set fra forskellige synsvinkler, som alle hver især bidrager til den dybe forståelse af emnet gennem hver deres position og perspektiv. Både styring og inklusion drejer sig om individer og grupperes oplevelser, meninger og følelser. Disse fænomener klarlægges og undersøges med fordel ved at gå i dialog med de relevante aktører på området, som arbejder med problemstillingen i praksis, og som kan bidrage med faglig erfaring og iagttagelser af, hvordan styring og inklusionspraksis hænger sammen, og hvordan de oplever, at styringen påvirker (Yin, 2009, 4-5). Styring af inklusion i folkeskolen kan betegnes som et komplekst socialt fænomen. Kompleksiteten kan imødekommes af casestudiet, som kan rumme mangfoldighed gennem sin

holistiske tilgang til et fænomen. Der kan åbnes op for forskellige forståelser af- og syn på fænomenet inklusion frem for at være nødsaget til at klassificere og operationalisere én forståelse af fænomenet, som undersøges i virkeligheden, med risiko for at denne forståelse ingen eller minimal relevans har for virkeligheden. Case designet opnår, med sin dybde, åbenhed og mulighed for mangfoldighed, jævnfør Yin, en mere realistisk og virkelighedsnær undersøgelse af casen (Yin, 2009, 4). Traditionelt kritiseres casestudiet for manglende stringens, at forskeren påvirker resultater, at være tidskrævende og for at der ikke kan skabes fundament for generalisering eller undersøgelse af kausalsammenhænge (Yin, 2009, 14-16). Kritikken af case designet negligeres ikke, hvorfor der foretages klare metodologiske valg og følges procedurer. Dette sikrer specialets videnskabelige gyldighed, på samme vis som det gælder for andre designs (Yin, 2009, 3+14). Det er ikke hensigten at generalisere statistisk, hvilket uddybes senere, hvorfor dette kritikpunkt ikke søges imødekommet.

### ***Det strategiske valg af case***

Der findes forskellige variationer af casestudie-designet, og i specialet arbejdes med varianten *single case design*, hvor casen er en *kritisk case* i relation til den teoretiske ramme (Yin, 2009, 47-52), hvilket er afgørende i det teorifortolkende perspektiv. Casen som undersøges i specialet er; *Den kommunale forvaltnings målstyringspraksis' understøttelse af realiseringen af visionen om øget inklusion i folkeskolen*. En case er unik og undersøges således, men der eksisterer samtidig en forestilling om, at casen relaterer sig til mere generelle sammenhænge (Antoft & Salomonsen, 2012, 43). Nærværende case er en case på offentlig styring, mere specifikt målstyring, af sociale serviceydelser i den danske offentlige sektor og styringens betydning for indfrielsen af den givne målsætning ved indfri de krav, der er, for at kunne opnå den ønskede effekt. Dog er det essentielt at påpege, at en single case ikke er en sample på én. Casen kan og skal ikke være repræsentativ (Bryman, 2012, 69). Efter vurdering af teoriens relevans for casen, blev Rebild Kommune vurderet kvalificeret som case. Det skyldes, at Rebild Kommune arbejder målrettet med øget inklusion gennem skabelsen af understøttende læringsmiljøer og anvender målstyring som metode. Rebild Kommune har haft inklusion som indsatsområde siden 2011 (Rebild Kommune, 2017b, 3), hvor der ønskes at inkludere i tråd med de nationale mål og metoder på området (Rebild Kommune, 2011, 4 + Undervisningsministeriet, 2017). Der er således tale om en kommune, som ønsker at arbejde ihærdigt for inklusion, og som har iværksat styringsmæssige tiltag for at imødekomme den nationale målsætning for inklusion. Rebild Kommune er en relativt god kommune i forhold til socioøkonomi, hvor Rebild scorer 0,67 i Økonomi- og Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks,

hvilket betyder, at kommunens udgiftsbehov er relativt lavere i forhold til andre kommuners på baggrund af 15 kriterier, som Økonomi- og Indenrigsministeriet ligger til grund for nøgletallet (Indenrigs og Sundhedsministeriet, 2007, 40 + Økonomi og Indenrigsministeriet, 2018 + Økonomi og Indenrigsministeriet, 2018a). Det minimerer risikoen for udfordringer med inklusion jævnfør Bækgaard & Jacobsens undersøgelse fra 2011 (Bækgaard & Jacobsen, 2011). Det ”kritiske” ved Rebild Kommune som case er dens forhold til den anvendte teoris gyldighedsområde, som altså tilskrives kommunens polarisering i den relativt gode ende i forhold til parametre, som skaber forudsætninger for succesrig inklusion og styrings betydning. En kritisk case gør det muligt at foretage logiske slutninger, som følger argumentationen: ”Hvis det ikke gælder for denne case, så gælder det for ingen cases” (Antoft & Salomonsen, 2012, 45). Når Rebild Kommune i udgangspunktet har gode forudsætninger for inklusion, med afsæt i deres gode elevgrundlag, som skulle give mindre udfordringer, antages det, at den forvaltningsmæssige styring har potentiale for at gøre en forskel. Specialet vil således afspejle den kommunale styrings betydning for inklusion i kommuner med et socioøkonomisk godt udgangspunkt.

Ovenfor er specialets design og dets styrker og svagheder skitseret, samt hvordan disse håndteres. Følgende afsnit vil beskrive de anvendte metoder til at indsamle empiri.

## **Metode**

Følgende afsnit klarlægger de metodiske overvejelser og valg for specialet. Indledningsvis præsenteres den grundlæggende metodologiske tilgang, dernæst præsenteres undersøgelsesmetoderne, som anvendes til at indsamle empiri. Herefter følger en beskrivelse af analysemetoden, og afslutningsvis skitseres overvejelser for specialets forskningsmæssige værdi og gyldighed.

## **Det kvalitative studium**

I forhold til den klassiske distinktion mellem kvantitativ og kvalitativ metode, anvendes den kvalitative metode til at indsamle og analysere empirien. Metoderne repræsenterer forskellige retninger eller perspektiver af forskning, hvor det kvalitative forskningsperspektiv indebærer et fokus på, *hvordan* et fænomen udspiller sig, og *hvordan* det opleves af de involverede aktører (Brinkmann & Tanggaard, 2015, 13). Hvor den kvantitative metode måler ”verden” i tal og mængder på baggrund af eksterne kriterier for signifikans og fortolkning, fokuserer den kvalitative metode på at identificere og begribe interne betydningsfulde forhold i menneskers livsverden og forstå dem i kategorier, som *ikke* har en fast målestok (Hastrup, 2015, 55). Specialet undersøger abstrakte begreber som *offentlig forvaltning* og *inklusion* med henblik på at forstå og forklare disse,

hvilket den kvalitative forskning er velegnet til (Brinkmann & Tanggaard, 2015, 13). Det er således ikke hensigten at kvantificere begreberne med henblik på statistiske beregninger. I stedet prioriteres en dybdegående forståelse af Rebild Kommunes forvaltning af inklusion.

### ***Forskningsmetoden***

I specialet indsamles empiri ved individuelle *forskningsinterview* som den grundlæggende forskningsmetode, som suppleres af *dokumentanalyse*. Der anvendes således to kvalitative metoder til at indsamle empiri, hvorved der foretages triangulering af empiri. Triangulering er med til at skabe større sikkerhed i forhold til specialets resultater, ved at der anvendes flere kilder (Bryman, 2008, 379), som sammenlignes i analysen, og det styrker specialets troværdighed (Tanggaard & Brinkmann, 2015a, 525). Dokumentanalysen foretages på teoretiske tekster og officielle dokumenter af relevans for styringen i Rebild Kommune. En stor del af forvaltningens styring af inklusion er nedskrevet i kontrakter og vurderes i evalueringer og kommunale kvalitetsrapporter, som derfor analyseres med henblik på deres indhold (Lynggaard, 2015, 160-161). Dette gøres i samspil med, hvordan forvaltningen og skolerne anvender kontrakterne, som afdækkes gennem interviews. Forskningsinterviewets hensigt er at forstå styringen af inklusion i folkeskolen og dens forudsætning for at understøtte øget inklusion, gennem de relevante interviewpersoners synspunkter. Interviewet vil udfolde og afklare den mening, som interviewpersonerne tillægger deres oplevelser med henblik på at afdække deres livsverden. Dette bliver tilsammen produktet, som anvendes til at skabe videnskabelige forklaringer om styringen og dens betydning for realiseringen af inklusion (Kvale & Brinkmann, 2009, 17-18+171). Forskningsinterview-metoden indebærer en række regler og teknikker, som sikrer metodens gyldighed i forhold til at producere viden, som gør, at denne form for samtale er særlig. Den empiri, som er skabt gennem interviewmetoden, anses ikke som nøgtern indhentning eller indsamling af viden, som på forhånd ”er derude”. Situationen, relationen og interaktionen mellem interviewer og informant er med til at skabe viden (Kvale & Brinkmann, 2009, 17-18+66-67). Derfor er der overvejelser af etisk karakter for interviewmetoden, som er væsentlige at tage hensyn til. Fundamentalt er det afgørende, at informanterne indgår i interviewet med et informeret samtykke og er indforstået med at identificerbar information offentliggøres, da det ikke er muligt at sikre fortrolighed med en lille population. Informeret samtykke sikres ved en briefing af informanten indledningsvis, hvor hensigten med interviewet specifikt og specialet generelt fremlægges, samt informanternes mulighed for at trække sig fra interviewet, som følges op i en debriefing afslutningsvis (Kvale & Brinkmann, 2009, 88-92+149). På en skole udtaler lederen og medarbejderne sig om en elev ved navn. For at beskytte eleven, er navnet erstattet med det

fiktive navn "Peter". Interviews til specialet er forberedt med et script, som virker strukturerende for interviewet. Der er tale om en semistruktureret interview-form, hvor scriptet virker som retningslinje. Det sikrer, at de teoretiske emner afdækkes, samtidig med at det vil være muligt at afvige herfra, hvis det bliver relevant. Scriptet er udarbejdet med tematiske forskningsspørgsmål, som er formuleret med afsæt i teori. Disse tilføjes interviewspørgsmål i talesprog, som er de spørgsmål, der anvendes i selve interview-situationen (Kvale & Brinkmann 143+151-153). Der er udarbejdet et script til henholdsvis direktøren for Center Børn og Unge og et script til PPR-lederen og Centerchefen. Derudover er der udarbejdet script til skolelederne og et til medarbejderne, fordi interviews med de respektive informantgrupper, har til formål at belyse forskellige dele af det teoretiske felt. Disse kan ses i Bilag 4, 5, 6 og 28.

#### Udvælgelse af informanter

Følgende afsnit beskriver Rebild Kommunes organisering og hvilke informanter, der vælges til interview herfra.

#### *Kommunens organisering*

I Rebild Kommune er der otte driftscentre, som står for service til borgerne og to fællescentre, som løser interne opgaver. Et af de otte driftscentre er Center Børn og Unge, som blandt andet har ansvaret for folkeskoler og specialundervisning i kommunen (Rebild Kommune, 2017a). I Rebild Kommune er der ni skoler med undervisning fra 0.-9. klasse samt et 10. klasses center. Specialundervisning er fordelt på tre skoler, som tilbyder forskellige typer af specialundervisning (Rebild Kommune, 2017). I kommunen er der udover den administrative forvaltning to afdelinger, som har til hensigt at støtte, hjælpe og rådgive i forhold til børn. De to afdelinger består af en rådgivningsafdeling og en inklusionsafdeling (Rebild Kommune, 2017d).

#### *Forvaltningen*

Undersøgelsen foretages i Rebild Kommune. Derfor er de relevante informanter i første omgang den kommunale ledelse med strategisk ansvar for den anvendte styring på folkeskoleområdet i Rebild Kommune. Disse foretages der interviews med, for at undersøge konstruktionen af og intentionen med styringen af inklusion. Disse interviews skal tilmed være med til at klarlægge hvilke nationale rammer kommunen opererer inden for, og i særdeleshed hvordan disse fortolkes og implementeres. I kommunalt regi foretages der interview med tre personer, som vurderes at have kompetence i forhold til den anvendte styring på området. Den øverste administrative leder for Center Børn og Unge i Rebild Kommune er direktør Vibeke Lei Stoustrup. Hendes funktion er at være bindeled mellem den faglige forvaltning; Center Børn og Unge og det politiske udvalg; Børne-

og Familieudvalget. Derudover har hun mere strategiske, udviklingsorienterede opgaver (Bilag 4, l. 7+21-22+36-37). Den næste i ledelseshierarkiet er Mads Rune Jørgensen, som er Centerchef for Børn og Unge. Hans ansvar vedrører dagplejebørn, børnehavebørn, skolebørn og alle de medarbejdere og ledere, der er i forbindelse med disse børnegrupper. Derudover har Mads Jørgensen ansvar for konsulentkorpset i Center Børn og Unge (Bilag 5, l. 6-12). I tilknytning til Center Børn og Unge er inklusionsafdelingen, hvor der er foretaget interview med Helle Grynderup, som er konstitueret PPR-leder. Hun har ansvaret for medarbejderne i PPR (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning), og hun har funktion i forhold til det centrale visitationsudvalg, som står for at visitere børn til specialtilbud uden for kommunen eller til mere vidtgående specialtilbud. Helle Grynderup har tidligere været konsulent i Center Børn og Unge i 10 år, hvor hun hovedsageligt har haft fokus på skoleområdet (Bilag 6, 10-19 + 27-34). Disse informanter sidder med det strategiske, administrative ansvar for skoleområdet i relation til inklusion, og er dem der udgør forvaltningen på området.

### *Folkeskolerne*

Dernæst foretages der interview på to af de ti folkeskoler i kommunen. Ideelt skulle Skørping Skole og Karensmindesolen indgå i undersøgelsen. De skoler var udvalgt, fordi de har ens karakteristika i forhold til størrelse og socioøkonomisk faktor, men adskiller sig i forhold til antallet af elever i specialtilbud (Bilag 16, 2-3). Begge skoler har cirka 700 elever og en socioøkonomisk faktor på 0,7, som repræsenterer den bedst mulige socioøkonomiske faktor. Men skolerne adskiller sig ved, at Karensmindeskolen kun har fire elever i specialtilbud, mens Skørping Skole har ti elever (Bilag 16, 3). Ved at vælge skoler med ens karakteristika foretages en simpel form for kontrol for socioøkonomi og størrelse, hvorfor dette blev prioriteret. Dog var det ikke muligt at få Karensmindeskolen med i undersøgelsen, og derfor blev denne skole erstattet med Haverslev-Ravnkilde skole. Dette er en mindre skole med 202 elever og en socioøkonomisk faktor på 1,3 og 0 visiterede elever pr. februar 2007 (Bilag 16, 3). Med dette mulige setup af skoler i undersøgelsen, vil socioøkonomi og størrelse i højere grad kunne have en betydning for deres inklusionspraksis på skolen. Men da skolerne visiterer med omvendt fortegn i forhold til denne tese, og da Haverslev-Ravnkilde ikke er blandt de ”ringeste” skoler i kommunen vurderet på socioøkonomi (Bilag 16, 2), vurderes skolen egnet som alternativ. Fordelen ved dette er at undersøgelsen i højere grad kan belyse, hvordan socioøkonomi og størrelse påvirker den styringsmæssige betydning for inklusionspraksis. På skolerne foretages der interview med skolelederen, som på Skørping Skole er Peter Hansen og på Haverslev-Ravnkilde Skole er Henrik Hejndorf. Skolelederen har ansvaret for den administrative og pædagogiske ledelse af skolen og er ansvarlig for skolens virksomhed over for skolebestyrelsen og



kommunalbestyrelsen (Undervisningsministeriet, 2017b). Skolelederne har dermed en afgørende betydning, fordi de er det vigtige mellemlid mellem den strategiske kommunale styring og lærernes praksis ude i klasselokalerne.

Omdrejningspunktet er styrings betydning for *forudsætningen* for realiseringen af øget inklusion. Styringen forekommer på et område med fagprofessionelle medarbejdere, som er vant til at nyde stor autonomi i deres virke (Brehm & Gates, 1999, 2-3). Lærerne er, ifølge Susan Tetler, dem, som er ansvarlige for inklusion ude i klasselokalerne, hvorfor det er essentielt at undersøge, hvordan styringen påvirker disse medarbejdere (Tetler, 2015, 85-87). Ifølge bottom-up implementeringsforskning med fremhævelse af Michael Lipskys forskning, har lærerne generelt, som såkaldte *frontmedarbejdere*, tilmed en afgørende betydning for realiseringen af politikken gennem deres handlinger i praksis (Nielsen, 2011, 322). Lærerne er udvalgt med hjælp fra skoleledelsen, ved backward-mapping metoden (Elmore, 1979-1980, 605), med den specifikation, at de udvalgte skulle have tilbageførte elever i deres klasser, så de arbejder med inklusion i deres hverdag. Grundet en sygemelding på dagen på den ene skole er der interviewet en pædagog, som fungerer som børnehaveklasse leder, som derfor arbejder under lærernes overenskomst på denne skole. Selvom denne pædagog ikke er lærer, er hendes uddannelse samme længde, hun har ansvaret for inklusionsindsatsen i klassen, og hun er frontmedarbejder, hvorfor hun alligevel vurderes at være relevant. Derfor interviewes der henholdsvis en lærer og en børnehaveklasseleder på den ene skole og tre lærere fra den anden skole, som belyser, hvordan de praktiserer inklusionen, som direkte eller indirekte følge af styringen mod øget inklusion.

Samtlige interviews lydoptages og transskriberes. Transskriberingen er nedskrevet tilnærmelsesvis ordret efter informanternes udtalelser, da det er deres forståelse, der er relevant for specialet (Bryman, 2012, 485). Transskriptionerne er vedlagt som Bilag 4-13.

### **Analysemetode**

For at sikre specialets evidensmæssige kvalitet gennem en tydelig, eksplicit metodisk fremgang anvendes en tematisk analysemetode af interviews i specialet. Metoden systematiserer det transskriberede materiale gennem en afsøgning af temaer med henblik på analyse. Analysemetoden har fokus på mening, og denne belyses gennem en *kodning* af materialet. Kodning indebærer en datareduktion, hvor transskriptionsmaterialet nedbrydes og sorteres. Kodningen i specialet er *teoristyret*, eller hvad der benævnes *etic-kodning*. Teorien anvendes til at skabe temaer/koder, som

virker strukturerende for det transskriberede materiale (Kristiansen, 2015, 485). Den anvendte kodningsstrategi benævnes *Framework*. Denne metode er en almindelig anvendt analysemetode, som er matrixbaseret og skaber orden gennem generelle stadier. Først skabes koder eller temaer, som danner undertemaer, som dernæst samles i relation til nogle centrale temaer. Disse skaber det indeks, som er formålet med analysemetoden. Indekset skaber overblik over materialet, som nu kan analyseres med afsæt i centrale- og undertemaer (Bryman, 2008, 578-580) I specialet er analysens inddeling og overskrifter udtryk for de temaer og undertemaer, som er skabt med matrixmetoden.

### **Specialets kvalitet**

Dette afsluttende afsnit i Kapitel 3 vurderer specialets forskningsmæssige kvalitet. En vurdering af et kvalitativt studie med målsætninger for kvantitativ forskning kan være, som at vurdere en pære i forhold til, om den er et godt æble. De klassiske kvalitetskriterier anvendes derfor med modifikationer, således at de anvendte kvalitetskriterier respekterer det særlige ved kvalitativ forskning i stedet for udelukkende at søge at tilnærme sig nogle, kan der argumenteres for, uopnåelige og uønskværdige kvantitative kriterier (Bryman, 2008, 376 + Tanggaard & Brinkmann, 2015, 521-523).

### **Validitet**

For specialet er god validitet opprioriteret på bekostning af reliabilitet og mulighed for statistisk generalisering. Validitet vurderes i forhold til om den indsamlede empiri, afspejler de reelle fænomener (Kvale & Brinkmann, 2009, 270-273). Som tidligere fremhævet, er den kvalitative metodes force, at den gennem sine dybdegående undersøgelser kan sikre en højere grad af kongruens mellem ”koncept” og ”observationer”, fordi metoden er åben over for informanternes livsverden, og er mere opsøgende i forhold til, hvilke koncepter, der giver mening frem for at operere med koncepter, der er fastlagt på forhånd (Bryman, 2012, 388-390). Intern validitet er et udtryk for, at den kausalitet, som der fremhæves, er rigtig (Bryman, 2012, 47). Der kan være mange faktorer, der påvirker medarbejderne i forhold til deres inklusionspraksis udover den forvaltningsmæssige styring, de udsættes for, primært gennem skolelederen. Det forhold søges imødekommet, ved at stille opfølgende spørgsmål, der får informanterne til at fokusere på styringens betydning, og som skal få informanterne til at forklare sammenhængen mellem deres udsagn og årsagen hertil.

### **Reliabilitet/Transparens**

I specialet sikres kvaliteten af undersøgelsen ved at være eksplicit og informationsrig vedrørende de metodiske valg og bevæggrunde herfor. Gennem metodisk refleksion sikres gyldighed af undersøgelsen, ved at klargøre den røde tråd fra problemstilling over design og metode til analyse/diskussion og endelig konklusion. Det skaber *transparens*, som gør det muligt for modtageren at

vurdere, om der er en saglig kohærens i undersøgelsen (Brinkmann & Tanggaard, 2015, 523+525-526). Transparens sikres ved den udførlige beskrivelse af interview-metoden ovenstående og ved at skabe en interview-guide eller script, som skitserer sammenhæng mellem forskningsspørgsmål, teori og adspurgte spørgsmål. Endvidere anvendes en konsekvent analysemetode til at analysere interviews. Transparens er den kvalitative pendant til reliabilitets-kravet. Det er ikke realistisk, at en anden forsker vil kunne gentage nærværende undersøgelse og indsamle samme empiri med samme resultat, hvorfor det kvantitative kvalitetskriterium om reliabilitet ikke anvendes (Brinkmann & Tanggaard, 2015, 523-524).

### **Generaliseringspotentialer**

Det er et kritikpunkt for casestudier i almindelighed, at det ikke kan lade sig gøre at vurdere, hvorvidt undersøgelsen og dens resultater har en *generel* gyldighed. David de Vaus fremfører, hvordan generalisering eller ekstern validitet ikke er hensigten med casestudiet, og derfor ikke skal forsøges (Vaus, 2011, 240). Dette forhold anerkendes i specialet vedrørende den *statistiske generalisering*. Der kan argumenteres for, at det i stedet er muligt at foretage en *analytisk generalisering*, hvor eksisterende teori anvendes som skabelon til at sammenligne de empiriske fund i casen. Analytisk generalisering kan forekomme gennem en analyse af ligheder og forskelle mellem specialets case og en given anden case, som der ønskes generaliseret til. Hvis den givne anden case er ens på afgørende punkter i forhold til teori, type, kontekst og struktur, vil specialets resultater kunne generaliseres *analytisk* til denne (Kvale & Brinkmann, 2009, 292).

## **Kapitel 4: Analyse af målstyring af inklusion i folkeskolen**

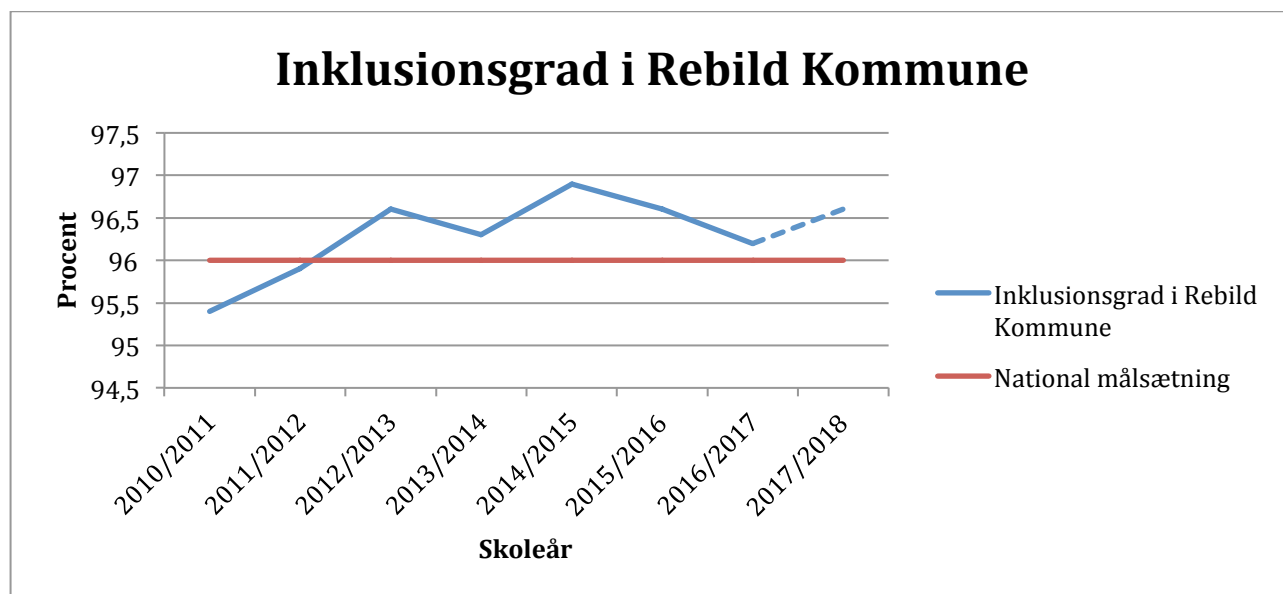
Følgende analyse er delt i tre. Den første del analyserer Rebild Kommunes folkeskolelæreres resultater i relation til den oprindelige, tredelte målsætning for inklusion, med henblik på at vurdere, om skolerne lykkes med den politiske vision for inklusion. Anden del af analysen omhandler, hvorvidt målstyring er vellykket i Rebild Kommune, hvor den sidste og tredje del af analysen vedrører, om målstyring er velegnet som metode til at opnå øget inklusion i folkeskolen i Rebild Kommune. Der vil i analysen være kildehenvisninger til de interview-transskriptioner, som er vedlagt som bilag (Bilag 4-13). Kilderne i analysen benævner informantens stilling for gennemskuelighedens skyld.

### **Analysedel 1: Rebild Kommunes folkeskolelæreres realisering af inklusionsmålsætningen**

Siden inklusionslovens vedtagelse i 2012 og den efterfølgende økonomiaftale mellem den daværende regering og kommunerne, var det frem til 2016 målsætningen, at 96 % af alle elever skulle inkluderes i den danske folkeskole (Antorini, 2012 + Regeringen & KL, 2012, 22). Udover den kvantitative målsætning for inklusionsgraden var det samtidig målsætningen, at andelen af elever, der får karakteren 2 eller derunder i dansk og matematik skulle være reduceret i 2015 og yderligere i 2018, samt at trivslen skulle fastholdes under omstillingen til øget inklusion (Regeringen & KL, 2012, 22). I Rebild Kommune indfries alle tre parametre af den nationale målsætninger umiddelbart.

Andelen af elever, der opnår karakteren 2 eller derover i både dansk og matematik er ifølge kommunes kvalitetsrapport steget med 4,6 % fra 2013-2014 til 2015-2016, og nu opnår 91,6 % af eleverne i Rebild Kommune mindst karakteren 2 i både dansk og matematik (Bilag 18, 16-17). Således er andelen af elever, der får karakteren 2 eller derunder reduceret i 2015. Undervisningsministeriets data viser dog, at der har været et fald frem til de nyeste tal for 2016/2017. For at få et sammenligneligt grundlag fra Undervisningsministeriets data til Rebild Kommunes kvalitetsrapport skal karakterer medtages fra ”normalklasser – fuldt årgangsdelte”. I 2016/2017 er der sket et fald fra de 91,6 % til 87,2 % af eleverne, der modtager mindst karakteren 2 i både dansk og matematik (Undervisningsministeriet, 2018). Det viser, at Rebild Kommune har opfyldt målsætningen om reduktion af andelen, der får 2 eller derunder i 2015, men er i en negativ udvikling i forhold til at reducere den yderligere frem til 2018. Trivslen er ”let øget” fra 2014/2015 til 2015/2016 fra 3,7 til 3,8 på en skala fra 1-5, hvor 5 er udtryk for den bedste trivsel (Bilag 18, 26-27). Dog er der et mindre fald i trivsel på 0,1 % fra 2015/2016 til 2016/2017 ifølge Undervisningsministeriets nyeste data, som udtrykker, hvor stor en procent af eleverne i 4.-9. klasse, der har et gennemsnit på 3 eller

derover i trivselsundersøgelsen (Undervisningsministeriet, 2018). I skoleåret 2011/2012, hvor målsætningen om en inklusionsgrad på 96 % blev vedtaget, opfyldte Rebild Kommune knap målsætningen, med en inklusionsgrad på 95,9. Året efter var målsætningen nået og overskredet med en inklusionsgrad på 96,6 %. Nedenstående figur viser udviklingen i Rebild Kommunes inklusionsgrad fra 2010/2011 og frem til skoleåret 2017/2018.



Figur 1 Inklusionsgrad i Rebild Kommunes kommunale skoler (Undervisningsministeriet, 2018)

Ifølge Rebild Kommunes prognose baseret på egne tal vil inklusionsgraden stige igen med 0,4 % for nuværende år (Bilag 16, 11), efter at den har været faldende siden 2014/2015. Data fra Kommunernes Landsforening (KL) viser tilmed, at Rebild Kommune er i en positiv udvikling på 0,3 i forhold til segregeringsgrad (KL, 2018, 18). Det betyder, at Rebild Kommune i forhold til de nyeste data inkluderer flere i folkeskolen (KL, 2018, 18). Samlet set lykkes Rebild Kommune at realisere den nationale målsætning, om øget inklusion på de parametre, som der var enighed om, at inklusion skulle måles på indledningsvis (Regeringen og KL, 2012, 21). Trivsel er dog faldet minimalt frem til 2016/2017 ligesom den faglige udvikling er vendt fra positiv til negativ, som gør det vanskeligt for kommunen at realisere målsætningen om yderligere reduktion af andelen af elever, der får 2 eller derunder i dansk og matematik i 2018.

## Analysedel 2: Målstyring af inklusion i praksis i Rebild Kommune

Følgende analyse behandler, hvorvidt målstyring i Rebild Kommune er vellykket i forhold til at understøtte realiseringen af målsætningen. Det analyseres ved at belyse, hvordan inklusion styres mere generelt, og om den nye nationale målsætning implementeres. Herefter analyseres målstyrin-

gens design i kommunen med henblik på at vurdere, om målstyringen i praksis indfrier betingelserne for at opnå en effekt. Afslutningsvis analyseres, hvorvidt der opstår utilsigtede effekter i praksis.

### **Den nye nationale målsætning**

Som resultaterne fra Analysedel 1 viste, lykkes Rebild Kommune i relation til den politiske målsætning, hvorfor vedtagelsen af denne ikke umiddelbart har krævet en forandring i Rebild Kommune. Dog valgte kommunen, at vedtage en kommunal målsætning på 97 % i 2012, hvorfor et tilsvarende kvantitativt ønske om øget inklusionsgrad har været gældende i Rebild Kommune. Denne kvantitative målsætning er fortsat gældende i Rebild Kommune i dag (Bilag 16, 11), hvorfor den nationale ændring af målsætningen ikke er implementeret i kommunen. Direktør for Center Børn og Unge udtaler, at hun ikke ser nogen grund til, at Rebild Kommune ikke skulle bevare målsætningen om at inkludere 97 % af eleverne fremadrettet (Direktør, 110). Dog er det, ifølge Centerchef for Børn og Unge, politisk snarere end forvaltningsmæssigt, at en målsætning på 97 % er relevant, og han udtaler i den forbindelse:

*”Jeg kigger ikke så meget på 97 %. Det er ikke så vigtigt for mig. Det er det lige, når vi snakker med politikerne om det, så er det selvfølgelig vigtigt. Men for mig er det vigtigt, at vi overholder loven, og at vi egentlig har et ens serviceniveau i hele kommunen, og at de børn der har behov for, at vi kan inkludere dem, og dem vi ikke kan, at vi giver dem et godt tilbud til dem også.”* (Centerchef, 116-120).

Udtalelsen er et udtryk for, at den kvantitative målsætning, på trods af sin eksistens, ikke er det, der umiddelbart fylder i forvaltningens styring af skolerne. Lederen af PPR udtaler ligeledes, at hun synes det er fint, at have målsætningen om en inklusionsgrad på 97 %, men at det ikke er den, der bliver ”afgørende” (PPR-leder, 903-904).

### **Den overordnede styring af inklusion på skoleområdet**

Offentlig styring karakteriseres ifølge Bell & Hindmoor i forhold til fem overordnede metoder. Målet om øget inklusion er vedtaget politisk af regeringen og KL, hvorfor der er tale om *hierarkisk* styring. Ikke gennem decideret lovgivning, men ved at regeringen og KL er skolens øverste ledelse, og der derfor er tale om en top-down initieret målsætning. På skoleområdet er der tradition for en høj grad af *deltagerinddragelse*, hvor medarbejderne har haft stor medindflydelse på form og indhold (Ekholm, 2004, 35 + Brehm & Gates, 1999, 2-3). Endvidere vil følgende analyse fremhæve, hvordan et styringstiltag i kommunen, hvor der er gennemført en udlægning af midlerne til

specialundervisning (Bilag 16, 1), får betydning, i form af styringsmetoden *selvstyring* (Bell & Hindmoor, 2009, 16-18).

### **Hvordan målstyring af inklusion praktiseres i Rebild Kommune**

Indledningsvis analyseres forvaltningens design af målstyringen af inklusion. Til at belyse dette analyseres de dokumenter, som anvendes til at styre indsatsen, og empiri fra interviews hovedsageligt fra forvaltningen, med supplement af empiri fra skolerne, hvor de vurderer forvaltningens styring. Denne analysedel undersøger, hvilken betydning den praktiserede styring har for vellykket praksis på skolerne, så realiseringen af målsætningen understøttes.

#### ***Kontraktstyring***

I Rebild Kommune anvendes kontraktstyring som metode til at sikre, at skolerne i kommunen arbejder hen mod de politisk vedtagne målsætninger. Kontrakterne er målstyringen i kommunens formaliserede del, ved at det er i kontrakterne at kommunens mål for inklusion fastsættes og indsatsen på skolerne koordineres med forvaltningen (Rebild Kommune, 2017c). Disse kontrakter er toårige og kan både indeholde politiske mål og skolens egne mål (Direktør, 140-142). De politiske mål i kontrakterne er temaer, som skolerne selv sætter sine egne mål i forhold til (PPR-leder, 430-431). For indeværende kontraktperiode er der tre strategiområder, hvor *Læring og inklusion* er en målsætning under Strategiområde A: Det gode børneliv. Læring og inklusion består i alt af fire temaer, som er gennemgående for alle institutioner i kommunen. Disse er *læringsmål, segregering, indsats for drenge og systematisk resultatopfølgning*. Ud fra disse temaer udformer institutionerne deres egne målsætninger, men i praksis er det først ved *handlinger*, at skolernes kontrakter adskiller sig (Bilag 19 + 20). Både for Skørping - og Haverslev-Ravnkilde Skole er det en målsætning for indeværende periode at have: ”*Fokus på fortsat inklusion af børn i almenområdet m.h.p. at fastholde en kommunal inklusionsprocent på det politisk besluttede niveau*” (Bilag 19, 4 + Bilag 20, 3). Dermed er den politiske kvantitative målsætning om at nå en inklusionsgrad på 97 % stadig gældende for skolerne. Systemet indebærer, at lederne i kommunens institutioner anerkendes ved at være kontraktholdere (Centerchef, 223-224). Denne struktur er ifølge centerchefen en ”Rebild-ting”, som medfører, at kommunens institutioner får større handlefrihed og et rigtig stort ledelsesrum (Centerchef, 221-225). Kontrakterne indgås mellem skolerne og det politiske udvalg (Direktør, 142-143), og blev indført i det tidligere Støvring Kommune fra januar 2002, og videreført som samlet styringsprincip for alle institutioner, centre og afdelinger i Rebild Kommune efter kommunesammenlægningen i 2007 (Øster Hornum Børneunivers, 2018 + Bilag 19, 1), fordi der er en tilfredshed med denne styringsform (Direktør 412-426).

### ***Økonomisk styring***

En anden metode, der anvendes i Rebild Kommune til at sikre, at skolerne arbejder for at øge inklusionen ved at udlægge kommunens midler til specialundervisning og inklusionsforanstaltninger til skolerne. Denne metode er en mere uformel måde at sikre, at skolerne arbejder mod målsætningen, fordi den virker ind på skolernes præferencer mere indirekte end de formaliserede kontrakter, som eksplicit udtrykker målsætningen. Byrådet besluttede tilbage i november 2012, at midlerne til specialundervisning skulle udlægges fra skoleåret 2013/2014. Disse midler skal både dække skolernes betaling for elever, der modtager undervisning i kommunens specialklasser og inklusionsforanstaltninger, der iværksættes for at inkludere elever i den almene klasse (Bilag 16, 2). Selvom forvaltningen påpeger, at valget mellem inklusion og specialtilbud ikke må foretages med økonomiske argumenter (PPR-leder, 690 + Direktør, 680-682), er der en gennemgående forståelse af, at økonomiske hensyn betyder meget, hvilket vil fremgå løbende i følgende analyse.

### **Design af målstyring i Rebild Kommune**

Design af målstyring vedrører fire elementer, som har betydning for at kunne opnå effekt med målstyring (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 43-63). De fire elementer analyseres i det følgende, i forholdt til at vurdere om praktiseringen af målstyring i Rebild Kommune lever op til disse forudsætninger, for at målstyring kan få en effekt og dermed kan siges at virke understøttende for realiseringen af målsætningen.

#### ***1. Formulering af strategiske målsætninger***

Først er det afgørende, at der er klare, strategiske mål, som er politisk formuleret, og at problemets karakter, målgruppe og hvilken effekt, der ønskes, er fremhævet (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 43-47). Målene for Rebild Kommunes inklusionsindsats er politisk formuleret og besluttet, som en indsats i forbindelse med kommunens strategi for Fremtiden Folkeskole (Bilag 15, Bilag 26, Leder S, 130-131), og ved at kontrakterne udarbejdes i samarbejde mellem skolerne og det politiske udvalg Børne- og Familieudvalget (Direktør, 150-160). Kontrakterne beskriver mål, indsats, handling, hvem der er ansvarlig og en plan for proces og evaluering, som derfor klarlægger problemets karakter, målgruppe og ønsket effekt (Bilag 19 + 20). De strategiske mål er dog ikke entydigt ”klare”, hvor et mål for eksempel lyder: ”Der skal være en særlig fokus på at styrke læring for drengene i dagtilbud og skole” (Bilag 19, 4). Målene i kontrakterne er generelt bredt formulerede, og der gives udtryk for, at der er for mange mål, hvilket både direktøren og en skoleleder fremhæver som en udfordring (Leder HR, 548-554 + Direktør, 330-333). Direktøren ønsker færre og mere præcise mål i den næste kontraktperiode, med det argument, at det skal gøre det nemmere



at vide, hvornår målsætningen er nået og at evaluere på indsatsen (Direktør, 180-181), ligesom at et uens serviceniveau er blevet en udfordring i kommunen (Centerchef 90-96). Det vurderes til at være en konsekvens af de brede mål, som gør, at: ”*det er alt for let at bevæge sig ud til høje og venstre*” (Leder HR, 547).

## **2: Præcisering af effekter og organisering af indsatser**

I modsætning til at der ønskes klarere mål fremadrettet, er der til gengæld ikke et ønske om at præcisere yderligere, hvordan indsatser og ressourcer skal organiseres i forhold til de forventede effekter (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 47-48). I kontrakterne udfylder kontraktholderne hvilke indsatser og handlinger, der iværksættes for at indfri den politisk fastlagte målsætningen (Bilag 19+20), men som centerchefen påpeger, så ønsker direktionen og det politiske niveau kun ”*statements og effektmål*”, og så er det op til skolerne at arbejde med, hvordan de når i mål (Centerchef 537-543). Lederen på Haverslev-Ravnkilde Skole udtaler, hvordan det er meget op til lærerne at vurdere indsatsen. Han beskriver, at det eneste, der er italesat, som et krav for lærerne er, at der skal være faglig og social udvikling. Det er ifølge ham lærerne, der ved bedst, fordi det er dem, der arbejder konkret med inklusion, ved at det er dem, der:

*”(...) sidder med fingrene nede i dejen og ved, jamen lige nu, der nytter det sgu ikke noget, at vi vil lære Peter et eller andet, fordi det kan han ikke. (...) og det er der hvor, der har læreren jo den fulde kompetence, og jeg tænker også, de har ekspertisen, til at navigere i det.”* (Leder HR, 387-394).

Medarbejderne oplever ligeledes, at det er op til deres faglighed, hvordan de skal komme fra A til B, hvor Lærer3 udtrykker tilfredshed med den frihed, der er i forhold til indsatsen, selvom der kan være usikkerhed om metoden, og udtaler:

*”Det synes jeg egentlig lægger op til vores faglighed. Og det er jeg egentlig glad for, der er det her frirum til at kunne agere i det (...). Jeg tror ikke, der er nogle af os, der er i tvivl om, hvilken retning vi skal gå. Men der er nogle, man kan måske være i tvivl om, hvilken måde man kommer fra A til B”* (Lærer2, 262-268).

I relation til dette, gives der udtryk for, at en præcisering ikke er mulig for inklusionsindsatsens på en meningsfuld måde, grundet opgavens kompleksitet og kontekst (Lærer2, 168-173). Lærer3 udtaler, at det er forskelligt, hvordan de når i mål og tilføjer:

*”Ja jeg ved heller ikke om det kan være anderledes, fordi altså vi har jo ikke sådan en mappe, hvor der står: ”Vild dreng 3. klasse med det og det, så gør vi sådan”, vel altså. Så der er så mange faktorer ikke. Der er så mange faktorer, der spiller ind. Hvad er det for nogle forældre, hvad er det for en klasse, hvad er det for nogle lærere. Altså der er jo rigtig mange personer i den kontekst, som barnet er i. Så derfor så. Så det der med hvordan, jo processen kan vi måske godt være enige om, men lige præcis hvordan vi gør det, det er der jo ikke nogen færdig løsning på, tænker jeg.”*  
(Lærer3, 185-190).

Således er der ikke fra forvaltningens side nogen eksplicit forandringsteori for indsatsen, hvorfor det ikke bliver muligt at vurdere hensigtsmæssigheden af inklusionsindsatsen på skolerne i forhold til realiseringen af målsætningen. Tvært i mod så er der med kontraktstyringen delegeret en høj grad af frihed til, hvordan skolerne forvalter inklusionsindsatsen. Den faglige frihed er noget, der værdsættes, og en præcisering vil, grundet opgavens kompleksitet og karakter, ikke være meningsfuld.

### **3: Løbende måling**

Fundamentet for vellykket målstyring er, at der er en fyldestgørende dokumentation, som kan anvendes til at styre indsatsen fremadrettet. Fyldestgørende dokumentation indebærer, at der er skabt og måles på indikatorer for input, output, resultater og virkninger (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50). Dokumentationen i folkeskolen vedrørende inklusionsindsatsen i relation til forvaltningen lever ikke op til dette krav.

#### Centralt-lovbestemte målinger

Der er omfattende, løbende og centralt-lovbestemte dokumentationskrav i forhold til Undervisningsministeriet, hvor skolerne bliver vurderet på en lang række parametre (Undervisningsministeriet, 2018d). Af relevans for inklusionsindsatsen kan Kommunernes Kvalitetsrapports information om inklusion, faglighed og trivselsmåling fremhæves. Kvalitetsrapporten skal kommunerne udarbejde hvert andet år i medfør af lov om folkeskolen § 40 a, stk. 5, jævnfør lovbekendtgørelse nummer 665 (Undervisningsministeriet, 2014). Frem til 2020 er der krav om, at kvalitetsrapporten skal indeholde information om inklusion (Bilag 18, 31). I Rebild Kommunes seneste kvalitetsrap-

port fra 2015-2016, vurderes inklusionsindsatsen i forhold til udviklingen i inklusionsgrad og i forhold til, at der har været en enkelt klage i perioden i forhold til specialundervisning, hvor kommunen fik medhold (Bilag 18, 35). Under andre overskrifter i kvalitetsrapporten vurderes elevernes karakterer ved afgangseksamen og elevernes trivsel i en årlig trivselsmåling. I trivselsundersøgelsen indgår fire parametre for trivsel, som er social trivsel, faglig trivsel, støtte og inspiration og ro og orden. Der er spørgsmål i trivselsundersøgelsen, som kunne anvendes som indikatorer til et indeks for inklusion (Bilag 27), som kunne rumme de tre parametre for inklusion foruden tilstedeværelse/inklusionsgrad; accept, deltagelse og præstationer (Farrell, 2004, 7-8). Således kunne der skabes et mere nuanceret mål for inklusion, hvor alle fire parametre fra Farrells definition indgår, og ikke kun inklusionsgraden, som alene kun vurderer integration. Kvalitetsrapporterne udarbejdes af forvaltningen hvert andet år, men indikatorer for inklusionsgrad, trivsel og karakterer måles årligt (Undervisningsministeriet, 2018e + Undervisningsministeriet, 2018b + Undervisningsministeriet, 2017c). Der er således tale om løbende målinger for alle indikatorer, ved at de gentages. Det gør det muligt at sammenholde de politiske målsætninger med deres realisering i praksis. Men disse top-down styrede mål og deres målinger er ikke i medarbejdernes bevidsthed, og samtlige informanter fra skolerne svarer, at der ikke dokumenteres noget vedrørende medarbejdernes inklusionsindsats udover individuelle handleplaner og statusrapporter, som ikke vedrører de centrale krav (Leder S, 216-217 + Leder HR, 264-268 + Bh-leder, 192-194 + Lærer3, 127-129, Lærer2, 131-132 + Lærer4, 100). Disse centrale målinger er således ikke noget medarbejderne giver udtryk for, at de er i kontakt med, har indflydelse på eller er i dialog med ledelsen om (Lærer3, 484 + Lærer1 309). Ligesom forvaltningen i Rebild Kommune heller ikke har nogen indflydelse på disse (PPR-leder, 605-606). Det er et krav for at dokumentationen er god, legitim og anvendelig, at alle niveauer i institutionen er i dialog om indikatorerne og oplever, at de er meningsfulde i forhold til deres position. Den centrale, lovbestemte dokumentation er således ikke udtryk for en god og legitim dokumentation for inklusionsindsatsen, fordi medarbejderne ikke er involveret (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50-52). Mål for karakterer, inklusionsgrad, trivselsmåling og mængden af klager er alle indikatorer for *resultater* af inklusionsindsatsen, ved at være udtryk for punktnedslag for inklusion, trivsel og klager, som er officielt skabte indikatorer for målene, som ikke udtrykker nogen kausalitet med indsatsen.

### Kontraktevalueringer

Kontrakterne mellem det politiske udvalg og skolerne evalueres, når kontraktperioden på to år er afsluttet. Disse kontraktevalueringer er et udtryk for en vurdering af indsatsen og dens effekt i den

forgangne periode. For disse evalueringer er der i kontrast til de centrale målinger søgt en sammenhæng mellem mål, indsats, handling, proces og endelig evalueringen. Kontraktevalueringerne skaber således indikatorer for virkning. Indsatserne og deres evaluering er dog forskellig – både fra skole til skole og over tid (Bilag 21+22 + PPR-leder, 546-554+610-612), hvorfor disse indikatorer ikke er løbende (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50-51).

#### Indikatorer for input

Input til inklusionsindsatsen har forvaltningen indikatorer for i budgettet, hvor opfølgninger herpå kan vise forvaltningen, hvilke ressourcer der anvendes og hvordan (Direktør, 543-548). Udlægning af midlerne til specialundervisning betyder dog, at skolen får alle midlerne, og så er det skolelederens ansvar, hvordan disse anvendes (Leder HR, 200-207), og forvaltningen anvender ikke budgetterne som indikatorer for input, ved at de ikke kontrollerer, hvordan pengene bliver brugt, når bare ”varen leveres” (Direktør, 493-499).

#### Samlet analyse af den løbende måling

Der er altså løbende måling i forhold til output i form af inklusionsgrad, trivsel, karakterer og klager, som indgår i de toårige kvalitetsrapporter, men disse indikatorer vurderer ikke virkningen og er ikke i medarbejdernes bevidsthed som dokumentation, hvorfor den ikke er god og legitim. Inputindikatorer eksisterer, men anvendes ikke styringsmæssigt. Virkninger af indsatser vurderes i kontraktevalueringerne mellem det politiske udvalg og skolerne, men disse er ikke direkte relateret til den strategiske målsætning om at øge inklusionsgraden, men er i stedet forskellige fra skole til skole og over tid, hvorfor disse evalueringer ikke opfylder kravet om at være løbende. Der er således ingen samlet dokumentation for medarbejdernes konkrete inklusionsindsats og virkningen af denne målt eller vurderet løbende. De relevante indikatorer eksisterer tilnærmelsesvis separat, men de er ikke koblet til strategien og indsamles ikke løbende. Det er parameteret *inklusionsgrad*, der anvendes alene til at vurdere inklusionsindsatsen, sammen med antallet af klager i kommunens kvalitetsrapport. Derved kommer *inklusionsgrad* overvejende til at fungere som Rebild Kommunes målstyringssystemets kriterium.

#### **4: Styring og styrket ansvarliggørelse**

Følgende analyse vedrører den fjerde forudsætning, der skal indfris for at opnå effekt med målstyring. Først analyseres det, hvordan mål og dokumentation herfor anvendes. Dernæst analyseres det, om denne anvendelse skaber en ændret ansvarlighed for inklusionsindsatsen.

### Mål og dokumentation anvendes til at styre indsatsen

Når koblingen mellem den indhentede data og målsætningen ikke er eksplicit bliver konsekvensen, at den indhentede data ikke kan anvendes til at styre efter. Derfor kan Rebild Kommunes forvaltning teoretisk set ikke anvende den dokumentation, til at realisere målsætningen. Selvom udgangspunktet ikke er ideelt, vurderer følgende afsnit, hvordan forvaltningen gør brug af den eksisterende data og dokumentation.

Direktøren udtaler, at forvaltningen fremadrettet skal have fokus på at gøre målet skarpere, med henblik på at kunne vide, hvornår målet er indfriet, og at dette afhænger af, hvordan der evalueres (Direktør, 180-181). Evaluering vil være et emne, hvor der vil kunne rettes fokus på virkningen af indsatserne, som var en mangel i forhold til at have god dokumentation til rådighed. Direktøren udtaler: *”Men hvis du skal vide, hvornår du scorer, så skal du også være skarp på, hvordan evaluerer man. Og der tænker jeg, at der tror jeg, vi har et stykke vej at gå endnu.”* (Direktør, 321-323). Der er således en erkendelse af, at der mangler evaluering, som kunne bidrage til viden om virkningen af indsatserne i relation til målsætningen. Selvom koblingen mellem målsætning og ledelsesinformation ikke er klar, så vurderer direktøren, at det forhold, at kommunen har målsætningen, gør det muligt at følge op på de enkelte skolars inklusionsindsats, og at det er med til at fokusere indsatsen (Direktør, 201-206). Det, hun nævner, der følges op på, er inklusionsprocenterne på skolerne. Det er denne indikator, der umiddelbart giver anledning til, at forvaltningen ”italesætter” nogle målrettede behov eller indsatser, for de enkelte skoler (Direktør, 203-206). Endvidere udtaler direktøren, at det bliver for omfattende for det politiske udvalg, hvis de skal forholde sig til ”udfoldelsen” bag ved arbejdet med de fælles mål i relation til målsætningen om øget inklusion. Dette som, vurderer direktøren, vedrører driften, skal udvalget ikke involveres i, fordi det politiske system ellers ”drukner i information” (Direktør, 183-184 + 195-196). Det er optimalt, at der er en selektion i information, og at det politiske niveau ikke kan forholde sig til alle de indsatser, der foretages ude på de respektive skoler (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 55). Det er derfor, det er afgørende for vellykket målstyring, at der skabes indikatorer for indsatsen, sådan at det bliver relevant for alle niveauer i organisationen at forholde sig til indsatsen (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 52). Som en direkte konsekvens af mål- og kontraktstyring i relation til kommunens strategi Fremtidens Folkeskole, vurderer centerchefen, at kommunen har et ”kæmpe problem” i forhold til, at serviceniveauet er blevet meget forskelligt internt i kommunen (Centerchef, 91-92). Samtidig er der kommet en negativ udvikling for inklusion, som betyder, at skoleområdet begynder at bruge for mange penge på specialtilbud (Centerchef, 99-112). Det har medført, at forvaltningen er gået i gang

med at lave såkaldte servicebeskrivelser, som en del af et stort ”oprydningsarbejde” (Centerchef, 97-99). Servicebeskrivelserne klarlægger formålet med lovgivningen, indholdet af de respektive tilbud, målgruppen, varighed og omfang af støtten, procedure for visitation/indskrivning, forældrebetaling og mulighed for økonomisk støtte og klageadgang (Rebild Kommune, 2018). Oprydningskravet afstedkommer blandt andet af at økonomien/inputtet ikke har hængt sammen med målsætningen hidtil (Centerchef, 78-80). Der udtrykkes således en manglende sammenhæng mellem indsats og målsætning på skolerne. Det kan skyldes, at målstyring, med ledelsens fokus på output frem for proces og virkning, er kommet til at virke som et slør for ledelsen, som har mistet indsigt i aktiviteterne ude i klasselokalerne (Bruijn, 2001, 51). Uden indikatorer for aktiviteterne bliver det vanskeligt for forvaltningen og dermed også for politikerne at vurdere - ikke bare hvilken effekt, der ønskes – men også hvilken effekt, der er hensigtsmæssig (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 47-48). Forvaltningen giver udtryk for, at den – på trods af et langt fra ideelt udgangspunkt – kan styre og styrer inklusionsindsatsen mod målsætningen om en inklusionsgrad på 97 %.

#### Styring får betydning for styrket ansvarliggørelse

I forlængelse af, at det er essentielt for at opnå en effekt med målstyring at dokumentationen anvendes til at styre efter, er dette dog ikke principielt noget nyt. Det nye er i stedet, at den måde at anvende dokumentationen til at styre på, får en anden betydning i et ansvarliggørelses-perspektiv (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 59). I Rebild Kommune er der en gennemgående enighed om, at der er en høj grad af frihed til, hvordan skolerne vil praktisere inklusionsindsatsen fra forvaltning over skoleledelse og til medarbejdere (Leder S, 26-28 + Centerchef, 224-225 Leder HR, 558-566, PPR-leder, 670-671 + Bh-leder, 322-323 + Lærer3, 295-297 + Direktør, 431-437). Denne frihed følges af en tilsvarende høj grad af ansvarlighed, men denne følger ikke entydigt af kontraktstyringen. Lederen af Skørping Skole udtrykker, at ansvarligheden følger af rollen som kontraktholder, ved at det er kontraktholderne, som har ”ansvaret for det hele” (Leder S, 21). Derimod udtaler Lederen fra Haverslev-Ravnkilde Skole, at ansvaret ikke direkte skyldes kontraktstyringen: ”*Jamen jeg tænker jo, altså ved du hvad, kontrakt eller ikke kontrakt, ansvaret for at tingene de lykkes, det er vores.*” (Leder HR, 580-581). Lederen af PPR fremhæver, hvordan ansvaret for at lykkes med inklusionsindsatsen følges af den udlægning af midlerne, der har fundet sted. Ifølge hende er det ikke bare midlerne men også opgaven, der er lagt ud til skolerne, og det har medført, at de respektive skoler ”*har fået mere at skulle have sagt*” (PPR-leder, 670-671). Den høje grad af frihed fulgt af et stort ansvar får den betydning, at skolerne kan lave en hurtigere og mere målrettet indsats (PPR-leder, 676-677 + Centerchef, 258-261). Derved kan der argumenteres for, at de leverede ydelsers effekt

for borgerne bliver mere centralt, fordi skolerne hurtigt og særligt tilrettelagt kan tilgodese deres elever (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 59). Kontraktstyringen og udlægningen af midlerne medfører til sammen, at skolelederne bliver ansvarlige for at holde budgettet i en sådan grad, at økonomiske argumenter vægtes tungere. Centerchefen udtaler i den forbindelse:

*”Til gengæld så kan man sige, med kontraktstyring og med hele det her, så er det også sådan, at når man er så afhængig af at holde budgettet, jamen så skal du også tænke økonomi, ofte før du skal tænke meget andet.”* (Centerchef, 263-265).

Ligeledes udtaler PPR-lederen, at det forhold, at midlerne og ansvaret er delegeret ud til skolerne, kan medføre en udfordring for forvaltningen i forhold til at være sikre på, om børnene får det, de har behov for (PPR-leder, 678-679). Det kommer således til udtryk, hvordan uddelegeringen af frihed og ansvar gennem midlerne medfører, at økonomiske incitament er får en større betydning. Når økonomiske incitament bliver fremtrædende, kan det således komme til at være på bekostning af et fokus på de leverede ydelsers effekt, ved at ledelsen skal vurdere, om der er råd til ydelsen i højere grad, end hvilken effekt den har for elevens inklusion.

#### **Utilsigtede effekter i praksis ved anvendelse af målstyring**

Hans de Bruijn fremhæver fem potentielle utilsigtede effekter af målstyring. Disse virker styrende for følgende analysedel, hvor strategisk adfærd analyseres først, efterfulgt af blokering af ambitioner og innovation, sløring af aktuel performance, dræbende for den professionelle attitude og endelig analyseres det, hvorvidt Rebild Kommunes praktisering af målstyring kan komme til at straffe ”performance” eller vellykket inklusion på skolerne.

#### ***Usikkerhed vedrørende kausalitet***

Det er vanskeligt at isolere den betydning, som den kvantitative målsætning alene har haft af utilsigtede effekter. Medarbejderne er ikke umiddelbart bekendte med den specifikke målsætning om 96-97 % på henholdsvis nationalt og kommunalt niveau, hvor de svarer noget andet, i forhold til hvad målet er med arbejdet med inklusion (Lærer1, 270-271 + Lærer2, 233-235 + Lærer3, 169-172 + Lærer4, 203-204 + Bh-leder, 250-254). Hvis den kvantitative målsætning har en betydning, er det altså indirekte. Det er essentielt for analysen fremadrettet at pointere, at der således ikke er en direkte bevidst kausalsammenhæng mellem den politiske kvantitative målsætning og medarbejderne praksis. Medarbejderne er i stedet bekendte med, at der er et generelt ønske om øget inklusion (Lærer1, 270-271 + Lærer2, 247-249). Det skal pointeres, at der er tale om *utilsigtede* effekter,

således at medarbejderne uden at kende til den specifikke kvantitative målsætning godt kan være påvirket af denne i deres praksis.

### ***1: Strategisk adfærd***

Hvorvidt målstyringen medfører strategisk adfærd hos medarbejderne afhænger af, hvorvidt de øger ”produktiviteten” i overensstemmelse med målstyringssystemets kriterium med ingen eller negativ betydning i det professionelle perspektiv (Bruijn, 2001, 21-23). Med udfordringerne vedrørende kausalitet in mente vurderer medarbejderne overvejende, at de gør en større indsats på skolerne for at bevare eleverne i almenområdet, og at de bliver presset, især økonomisk, i forhold til deres faglighed vedrørende inklusion. Lærer4 udtaler, at hun tydeligt kan mærke, at der er et pres eller en implicit forventning om, at der skal gøres en ekstra indsats for at bevare eleverne i almenområdet (Lærer4, 290-296), ligesom bh-lederen vurderer, at hun gør en større indsats for at bevare eleverne i normalområdet (Bh-leder, 398) og begrundet det med, at: *”Det er jo fordi, man skal. Altså.”* (Bh-leder, 360). Lærer2 og lærer3 vurderer dog, at det ligger langt tilbage i tiden (Lærer2 332-333 + Lærer 3, 317-318), at: *”(...) vi bare sådan sendte børn i specialklasse”* (Lærer3, 317-318). Det taler imod, at det er målstyringen og målets karakter, der afstedkommer den strategiske adfærd. Forstået på den måde, at udviklingen mod en større indsats for at bevare elever i almenområdet ikke afstedkommer af den nyere politiske målsætning herom, men at det, at eleverne skal bevares i almenområdet, er udtryk for en udvikling, der ligger længere tilbage i tiden. Der gives udtryk for, at der skal prøves mange tiltag af inden et specialtilbud kan blive en mulighed (Lærer1, 347), og det er især her deres faglighed bliver udfordret. Lærer3 udtaler, at det ikke nødvendigvis er det rigtige, at bevare eleverne i almenområdet i den grad, som det sker i dag:

*”(...) der er børn, vi trækker meget langt. Og det er jo ikke bare os, det er jo hele vejen rundt. Der er jeg ikke sikker på, at det er det rigtige altså. Som jeg siger, hvis jeg taler med dem fra AK-klassen<sup>1</sup>, så siger de jo tit, jamen vi får dem så sent nu, at de her børn, de er simpelthen så, jamen ødelagte nogle gange ikke.”* (Lærer3, 327-330).

Det kan være et udtryk for strategisk adfærd, hvor den høje inklusionsgrad prioriteres, ved at trække eleverne meget langt i almenområdet, selvom det har negativ signifikans i det professionelle

---

<sup>1</sup>”AK-klassen” er betegnelsen for Adfærd-Kontakt-klassen. AK-klassen er tilknyttet Skørping Skole. Målgruppen er de elever, der har gavn af et skoletilbud med en struktureret pædagogik i tilknytning til en folkeskole (Skørping Skole, 2018).



perspektiv, i og med at der gives udtryk for, at disse børn bliver ”ødelagte” af inklusionsindsatsen. Bh-lederen udtaler i tråd hermed:

*”Jamen hvor man en gang i mellem kan tænke, jeg synes faktisk ikke, det er fair for det her barn, og jeg synes måske heller ikke, det er fair for resten af klassen, at sådan et barn kan, jamen nærmest splitte en hel klasse af ikke også. Nogle gange kan man jo så krydse fingre for, at de flytter, altså der er jo også mange nomade-familier her, altså. Sådan er det bare.”* (Bh-leder, 364-367).

Af citatet udtrykkes det, at inklusion kan være ødelæggende både fra det pågældende barn men også for resten af klassen, og at faglige hensyn alene ikke er nok til at visiterer til specialtilbud. Det er generelt den økonomiske begrænsning, der i højere grad bliver argumentet for den øgede inklusionsindsats end den politisk fastsatte målsætning eller faglige hensyn (Lærer4, 294-298 + Lærer3, 327-328 + Bh-leder, 372+377). Lærer3 giver udtryk for, at økonomiske hensyn begrænser hendes faglighed, hvor hun ville foretrække en mere fleksibel løsning, så det ikke var udpræget enten/eller i forhold til placeringen af eleven:

*”Men det der med, at man har mulighed for at få noget, der passer til en. (...) Og så kunne måske være med i nogle fag og være tilknyttet en klasse, at der kunne jeg godt se noget, men det er nok dyrt”* (Lærer3, 344-346).

Den professionelle vurdering af, hvad der vil være hensigtsmæssig, kan ikke realiseres af økonomiske årsager. Målstyringssystemets kriterium, inklusionsgrad, kan på denne måde være medvirkende faktor til at en fleksibel løsning ikke er mulig, fordi systemet vurderer enten/eller, og der gives økonomi i forhold til dette skisma. Lærer2 er i modsætning til de andre medarbejdere ikke enig i, at der gøres en større indsats for at bevare eleverne – i hvert fald ikke som konsekvens af, at det er politisk besluttet. Lærer2 udtaler: *”Jeg tror faktisk ikke, de (lærerne red.) er specielt gode til bare at tage det til sig, der bliver proppet ned i halsen på dem”* (Lærer2, 363-364). Lærer2 fremhæver i stedet, at inklusion: *”(...) hvor man ikke kun snakker inklusion, men hvor man tager det til sig”* (Lærer2, 358-359), det er noget noget, der ydes en større indsats for: *”Fordi man kan mærke, det er det rigtige for det barn eller for de børn”* (Lærer2, 361). I dette tilfælde bliver den øgede inklusionsindsats således tilskrevet en faglig prioritering på trods af den politiske beslutning herom (Lærer2, 361-364). Således tilskrives den øgede indsats for at bevare eleverne i almenområdet ikke en

strategisk adfærd for at øge produktiviteten/inklusionsgraden i overensstemmelse med målstyrings-systemets kriterium om øget inklusionsgrad, men fordi det har signifikans i det professionelle perspektiv, ved at eleverne trives og får det godt af at blive i almenområdet.

## **2: Målstyring blokerer ambitioner og innovation**

Den anden utilsigtede effekt som målstyring kan medføre er, at medarbejderne fokuserer på de elever, der er mulige "at nå i mål med" på bekostning af de svageste elever, fordi skolen som organisation fokuserer på at "producere" i overensstemmelse med den anvendte indikator for mål (Bruijn, 2001, 23). Det billede, der tegner sig i Rebild Kommune, er ikke entydigt. Det bliver både fremført, at medarbejderne er nødt til at nedprioritere de svageste til tider, fordi de har begrænsede ressourcer, men samtidig er de svageste svære "at komme udenom", fordi de kræver meget opmærksomhed. Ingen af medarbejderne fremfører dog direkte, at de prioriterer nogle frem for andre for at lykkes med en given målsætning for inklusion. To af lærerne udtaler, at de svageste elever tit får meget opmærksomhed, fordi de kræver det, blandt andet ved at være udadreagerende (Lærer2, 395). De svageste elever får ifølge dem meget opmærksomhed både for deres egen skyld og for klassens skyld. Lærer3 udtaler: "*Men det er bare lidt med de der børn, der ligger helt derude, de er meget tit svære at komme uden om, altså. Så du er bare nødt til at lægge nogle kræfter der. For alle de andre også altså*" (Lærer3, 367-368) og Lærer2 udtaler:

*"Det er dem, man får øje på. Det er jo tit udadreagerende børn, (...). Så det er helt klart, det er der, man vil lægge, den store indsats i dag i hvert fald."* (Lærer2, 395-397).

Selvom de svært udfordrede elever kræver deres opmærksom, og derfor også i en vis grad får den, så er der også lærere, som udtaler, at de er nødt til at prioritere "mellemløbet" (Lærer4, 310-311), og at det er her, langt størstedelen af undervisningen foregår (Lærer4, 324). Den begrænsede tid medfører, at læreren er nødt til at prioritere at ramme flest muligt (Lærer4, 315-317). Dog fremfører en anden lærer, at hun selv vil vælge at prioritere den elev, der er svært udfordret (Lærer2, 396-397), men udtaler samtidig, at der bestemt er nogle, der vil nedprioritere de svageste, fordi de er så udfordrede, at de kan ansues som værende i venteposition til et specialtilbud (Lærer 2, 405-407). Dermed kan det vurderes, at de elever, der ikke har potentiale for at øge performance i henhold til målstyringsystemets kriterium, fordi de potentielt snart flyttes til et specialtilbud, altså nedprioriteres, og det kan være et udtryk for den utilsigtede effekt, hvor inklusionsambitionen forstået trefoldigt nedsættes, og den vigtige opgave med de svært udfordrede børn nedprioriteres.

Medarbejderne vurderer generelt ikke, at de bliver værdsat for at prøve nye tiltag i relation til inklusion. Der er det ”så meget som muligt ro på. Og de ting der virker.” (Lærer1, 426), der i højere grad værdsættes i stedet. Det kan være et udtryk for, at innovation nedprioriteres af medarbejderne til fordel for at kunne bevare eleverne i normalområdet i tråd med målstyringssystemets kriterium herfor. Lærer3 udtaler, at de ikke innoverer, af den årsag at det kræver ressourcer, som de ikke har (Lærer3, 392-395). Der kan derfor anskues en tendens til at medarbejderne prioriterer at bevare eleverne i klassen med de midler, de ved der virker, i nogen højere grad, end at de prøver nye ting af og innoverer i forhold til inklusionsindsatsen, og at målstyringen i praksis kan få den utilsigtede effekt, at det blokerer innovation i relation til inklusionsindsatsen.

### **3: Slører aktuel performance**

Denne potentielt utilsigtede effekt ved målstyring vedrører den information, som de forskellige niveauer i Rebild Kommune har om inklusionsindsatsen, og hvilken værdi den tillægges (Bruijn, 2001, 24-25). I Rebild Kommune gør det sig gældende, at jo længere op i systemet, desto større værdi tillægges de mere simple udtryk for indsatsen, som data er udtryk for, og omvendt stiger skepsis for disse data jo længere ned i organisationen, der opereres. Derved sløres aktuel performance som følge af målstyringen i Rebild Kommune.

Direktøren for Center Børn og Unge fremhæver, hvordan den udfoldelse, der ligger bag inklusionsarbejdet, ikke er noget, der direkte vedrører hende, men at det er den faglige centerchefs område (Direktør, 564-566), og den større udfoldelse bag arbejdet med inklusion ikke er noget direktionsniveauet ”vil se” (Direktør, 169-171). I stedet bliver det essentielle for hendes niveau – det øverste i kommunen - at have få, klare kontraktmål, som de kan evaluere på, så ledelsen ved, hvornår målet er nået (Direktør, 175-184). Centerchefen, som er den faglige chef, i niveauet under direktøren, vurderer ”tal” til at være vigtige, når kommuner skal sammenlignes, men har samtidig en skepsis, i forhold til om de internt i forvaltningen vurderer sig selv i forhold til dem:

*”Og det vi kan se, når vi tager KL’s nøgletal, og går ind og ser, jamen så er det sådan nogle tal der, ”hvad koster en elev”, ”hvor mange inkluderede”, altså det er jo sådan nogle tal, der åbenbart er relevante. Jeg ved ikke, om vi vurderer os selv på det, men det er det, (...), man sammenligner kommuner efter.” (Centerchef, 125-129).*

Hvorefter Centerchefen i overensstemmelse med teorien (Bruijn, 2001, 24-25) fremhæver: ”*Jamen jeg kan sige, jo højere, jo længere væk, du kommer fra praksis, jo mere bliver du nødt til at kigge på det (tal red.).*” (Centerchef, 133-134). Dette bekræfter, at direktionsniveauet ikke bare ønsker simplificering, men også er afhængig af det. Derudover opstår der allerede på det faglige ledelsesniveau en skepsis i forhold til, hvor retvisende data er, ved at centerchefen er i tvivl om, hvorvidt de vurderer sig selv i forhold til dem. Samtidig udtaler PPR-lederen, som også er faglig leder i forvaltningen, at de kan have nogle forklaringer på tallene i forvaltningen, som kan være svære at videregive i systemet (PPR-leder, 639-640). Det understreger, at der er nogle vigtige aspekter af inklusionsindsatsen, som ikke kan indfanges i dataene herfor. Medarbejderne har ikke nogen direkte relation til den data, der indsamles, da de ikke dokumenterer noget direkte videre til systemet vedrørende deres inklusionsindsats, som tidligere analyseret. Det data som medarbejderne arbejder med i forhold til inklusionsindsatsen er handleplaner, som de selv udformer, men selv denne data, som de selv bestemmer indholdet i, vurderer de ikke er tilstrækkelig til at dække inklusionsindsatsen. Det tilskrives blandt andet, at disse handleplaners omdrejningspunkt er det enkelte barn, hvor argumentet er, at inklusionsindsatsen tilmed vedrører relationen til læreren, classesammensætningen og andre faktorer (Lærer2, 202-207). Lærer4 vurderer, at selve inklusionsopgavens dynamiske karakter gør det svært at indfange indsatsen i en form for dokumentation, og hun vurderer også, at ikke engang handleplanerne kan indfange inklusionsindsatsen (Lærer4, 158-173).

#### ***4: Dræber professionel attitude***

Gennemgående oplever medarbejderne, at der er skabt en fokus på, at de skal inkludere flere elever, i den forstand at de er bevidste om, at de *skal* øge den kvantitative mængde af elever i almenområdet. Det, at fokus er på at øge mængden af elever, får samtidig den utilsigtede effekt, at medarbejdernes professionalisme undermineres (Bruijn, 2001, 26). Det skyldes, at ikke bare andre aspekter af inklusionsindsatsen bliver nedprioriteret, men også andre aspekter af lærergerningen nedprioriteres. Det er en direkte ønsket effekt med målstyring, at medarbejders indsats fokuseres i forholdt til at skabe resultater i relation til målsætningen (Greve & Ejersbo, 2012, 35). Det kommer til udtryk, at kravet om at øge inklusionsgraden medfører, at andre vigtige aspekter eller opgaver nedprioriteres, i et eksempel, som Lærer2 beskriver, hvor kravet om at bevare en svært udfordret elev i almenområdet fik negativ betydning for både eleven selv, lærerens faglige udvikling og de andre elever i klassen, ved at undervisningen heller ikke kunne udvikle sig under de vilkår. Lærer2 udtaler:

*”(...) at der (i nogle svære tilfælde red.) kan det godt blive så slemt, at det kan blive, ja, opbevaring nærmest (...). Og det fastholder desværre eleven i en rigtig, rigtig forfærdelig situation ikke, fordi barnet udvikler sig jo ikke. Undervisningen kommer heller ikke til at udvikle sig. Der er ingen, der udvikler sig overhovedet. Så det er ikke godt for nogen (Lærer2, 466-470).*

Citatet udtrykker netop, hvordan kravet om at bevare en elev i almenområdet - altså den fysiske placering af eleven, får en negativ betydning i det professionelle perspektiv. Det er et tegn på, at elevernes trivsel, som er et vigtigt aspekt af inklusionsindsatsen, nedprioriteres. Bh-lederen udtaler, at hun kan komme til at tabe nogle af de dygtige elever, grundet kravet om øget inklusionsgrad (Bh-leder, 460-463) og endelig udtaler Lærer1, at inklusion: *”Det er jo noget, vi skal. (...) Der er jo ikke rigtig nogle muligheder. Selvom vi siger, jamen det (et tilbud i en specialklasse red.) vil være godt for ham sådan, og sådan og sådan.”* (Lærer1, 119-124). Således kommer det til udtryk, at der er skabt en målfiksering, hvor medarbejderes professionelle vurdering undermineres, ved kravet om at øge inklusionsgraden får betydning for at andre vigtige aspekter af inklusionsindsatsen, for eksempel elevernes trivsel og udvikling, nedprioriteres samtidig med at selve undervisningen, dygtige elever og lærerens faglige udvikling også nedprioriteres.

### **5: Straffe performance**

Den sidste utilsigtede effekt som er en risiko ved målstyring er, at performance straffes (Bruijn, 2001, 29). Det er ikke entydigt, hvorvidt skoler der performer godt i relation til inklusion bliver straffet i Rebild Kommune. Med udlægningen af midlerne (Bilag 16, 2), har skolerne råderet over de midler, der blive tildelt skolen, og ifølge centerchefen bliver en skole ikke straffet økonomisk, ved at den anvender mindre midler på inklusionsindsatsen end tildelt. Så kan skolen ifølge ham beholde pengene og bruge dem til andet eller en bedre inklusionsindsats (Centerchef, 580-586). Direktøren fremhæver dog, at skolen skal *”have en god forklaring”* på, hvorfor de skal beholde eventuelle midler, som ikke er blevet brugt, i tilfælde af at en skole *”svinger for meget ud”* økonomisk (Direktør, 557-558). Det billede gentager sig hos skolelederne. Skolelederen for Haverslev-Ravnkilde skole udtaler, at de selv bestemmer, hvordan pengene skal bruges, fordi midlerne er lagt ud (Leder HR, 201-207), men at der er den risiko for, at kommunen tager dem, hvis de har brugt for lidt (Leder HR, 215-218). Det kræver dog en politisk beslutning, og han giver et eksempel, hvor skolen havde brugt for lidt penge på vedligehold. Denne situation medførte blot, at pengene blev flyttet fra post til post internt på skolen, så det var mere i overensstemmelse med virkeligheden (Leder HR, 222-232). Pengene blev således ikke taget fra skolen, som derfor ikke blev straffet for at

bruge mindre midler på et område end tildelt. Performance straffes derfor ikke umiddelbart, men der er en risiko for, at et stort udsving *kan* medføre en økonomiske konsekvens, hvorfor straf af performance er en utilsigtet effekt, der potentielt eksisterer, men der skal store udsving- og en politisk beslutning til, før skolerne kan blive straffet økonomisk.

### **Delkonklusions på 2. analysedel**

Ovenstående analyse har først fokuseret på den styringsmæssige praksis af inklusion i folkeskolen i Rebild Kommune. Målstyringen praktiseres ved metoden kontraktstyring, som også påvirkes af især den økonomiske styring, hvor udlægningen af midlerne har fået en betydning i form af høj selvdisciplin på skolerne. Målstyring stiller krav, om at alle niveauer inddrages i udarbejdelsen og anvendelsen af indikatorerne, som skal anvendes til at styre efter, hvorfor deltagerbaseret styring kan fremmes med målstyring. Det er dog de lovbestemte dokumentationskrav på output-niveau, der anvendes løbende, med et overvejende fokus på inklusionsgraden som determinant for inklusionsindsatsen. Således kommer hierarkisk styring og selvdisciplin som styringsmetode til at overskygge målstyringens deltagerbaserede elementer. Praktiseringen af målstyringen i kommunen er mangelfuld, hvorfor den ønskede effekt ikke understøttes. Der arbejdes med brede mål i kommunen, som ikke evalueres systematisk, hvilket har medført et uens serviceniveau og en uklarhed i forhold til om målet nås. Aktiviteterne eller indsatsen på skolerne er sløret for ledelsen, som derfor ikke kan vurdere hensigtsmæssigheden af den inklusionsindsats, deres styring medfører. Denne sløring er både tilsigtet og utilsigtet. Endelig anvendes dokumentationen til at styre inklusionsindsatsen, selvom der ikke er løbende data for input, output, outcome og virkninger i relation til den strategiske målsætning. Endvidere er medarbejderne ikke involveret i den data, der anvendes til at styre indsatsen, og derfor bliver disse illegitime og uanvendelige. Der opstår utilsigtede effekter, og målet om at øge inklusionsgraden kommer til at overskygge de faglige og trivselsmæssige aspekter af inklusionsindsatsen. Disse utilsigtede effekter analyseres til overvejende at afstedkomme af den økonomiske styring frem for kontrakt/målstyringen.

### **Analysedel 3: Målstyring som principielt understøttende**

Forrige analysedel vedrørte, hvorvidt målstyringen i praksis i Rebild Kommune var vellykket i forhold til at understøtte målet om øget inklusion. Følgende undersøger mere principielt målstyringens forudsætning for at skabe den forandring, som øget inklusion i folkeskolen er et udtryk for, altså om målstyring som metode er velegnet.

### **Universel kontra situationsbetinget metode**

Målstyring, som en metode, der anbefales af NPM-paradigmet, er anvendt som en universel metode til at skabe forandring og realisere mål i den danske offentlige kontekst (Dalsgaard & Jørgensen, 2010, 36). Hvis der ikke kun er én universel metode, der er fordelagtig til at skabe forandring uanset kontekst, bliver det relevant at vurdere, om målstyring som metode er den mest velegnede til at understøtte den forandring, som inklusion i folkeskolen er udtryk for. Den næste analysedel analyserer derfor indledningsvis, hvilken type forandring inklusion i folkeskolen er et udtryk for, med henblik på at analysere hvilken forandringsstrategi, der har de bedste forudsætninger for at understøtte realiseringen af målsætningen.

### **Hvilken type forandring karakteriserer øget inklusion i folkeskolen?**

Ifølge det situationsbetingede forandringsledelses perspektiv er det afgørende, for at realisere målsætningen gennem sikring af organisatorisk effektivitet, at der tages forbehold for de i Kapitel 2 nævnte kontingenser (Jacobsen, 2005, 51). Det er kontingenserne, der er determinerende for hvilken forandringsstrategi, der ideelt set bedst understøtter realiseringen af målsætningen. Derfor analyserer følgende afsnit den forandring, som kravet om øget inklusion betyder for skolerne samt den kontekst, som forandringen søges implementeret i med henblik på at vurdere, om anvendelsen af målstyring i princippet er fordelagtig.

### ***Drivkræfter***

Målet om øget inklusion er i første omgang besluttet, som en aftale mellem KL og regeringen fra 2012 (Regeringen og KL, 2012), og er derfor politisk rammesættende for Rebild Kommunes inklusionsindsats. På kommunalt niveau er målsætningen tilmed besluttet politisk, som en del af en strategi efter en længere proces med analyse i forvaltningen og en lovbestemt høringsfase (Direktør, 78-86). Drivkræfterne til øget inklusion er derfor umiddelbart eksterne og top-down gennem formelle aftaler. Der er samtidig skabt en intern drivkraft på skolerne, gennem den økonomiske styring, som fremhævet i 2. Analysedel. Ved at det er økonomisk favorabelt at inkludere frem for at sende i specialtilbud, er de økonomisk pressede skoler, ifølge Lærer2, i højere grad nødt til at: *”Lave det her skifte, og få vendt den måde man tænker børn på og ser børn på og hele sin undervisning”* (Lærer2, 98-99). Hvorimod skoler i gode områder, som har penge, meget nemmere kan undgå: *”At tænke i de dybere inklusionsbaner”* (Lærer2, 101). Således skaber den økonomiske styring interne drivkræfter for øget inklusion. Derudover er der også en fagligt funderet intern drivkraft, i forhold til at, medarbejderne fremhæver, at børnene skal opleve forskellighed, at de

udfordrede elever kan spejle sig i såkaldte almindelige børn, og at den øgede inklusion gør eleverne rummelighed (Lærer3, 52-57 + Lærer1 149-150).

### ***Indhold***

Skolerne, i form af ledere og medarbejdere, giver udtryk for, at arbejdet med inklusion er kulturbestemt, og hvor langt de er i forandringsprocessen vurderes især at afhænge af, den eksisterende kultur for at inkludere på skolen. Lederen på Haverslev-Ravnkilde skole fremhæver, hvordan inklusionspraksis på skoler er et spørgsmål om ”indstillingen til opgaven” (Leder HR, 79-80), som udtrykker, at forandringen er en ændring i normer, værdier og den fundamentale opfattelse af verden (Jacoben, 2005, 72). Tilmed udtrykker han, at Haverslev-Ravnkilde skole har et udgangspunkt, som har betydet, at de har været nødt til at inkludere i høj grad – mere eller mindre altid. Det har ifølge lederen, medført, at skolen: ”(...) *har et personale, som langt hen ad vejen er gearret til det* (at rumme mange red.)” (Leder HR, 63). Skolen har et elevgrundlag, som er præget af en lavere socioøkonomisk faktor på 1,3 (Bilag 16, Tabel 2, 2). Det refererer lederen og bh-lederen til, som et strukturelt vilkår, der har betydet, at de har tradition for at inkludere (Leder HR, 62 + 749-755 + BH-leder 102-106). Derfor repræsenterer kravet om øget inklusion ikke en markant forandring for skolen, som har opbygget en fast rutine i forhold til elever med udfordringer som ADHD, og inklusion er blevet en del af almen praksis. Et udtryk for at inklusion er en primært kulturel forandring kommer til udtryk ved, at lærergerningen skal ”tænkes helt anderledes” (Lærer1, 100-101). Samtidig med, at ”*måden man tænker børn på*” (Lærer2, 43) ændres, sker der ændringer i måden, hvorpå undervisning tilrettelægges og planlægges (Lærer2, 50-53). Det er en strukturel ændring, der dog ikke kan siges at udgøre en ændring af folkeskolens grundstruktur, hvorfor der overvejende er tale om en kulturel forandring, der ikke ledsages af strukturelle forandringer, hvorfor forandringen ikke er kendetegnet ved *Framebending* (Greenwood & Hining, 1996: 1024).

### ***Forandringsproces***

Ifølge Kurt Lewins forandringsproces kan øget inklusion karakteriseres som værende et stabilt element i Haverslev-Ravnkilde Skole, som ikke har været gennem en udpræget forandringsproces jævnfør ovenstående (Lewin, 1947, 33). På Skørping Skole har elevgrundlaget en bedre socioøkonomisk faktor på 0,7 (Bilag 16, Tabel 2, 2), og skolen har egne specialklasser, hvilket kan medføre en tendens til, at der i højere grad visiteres til egne specialtilbud (PPR-leder, 563--567) og at segregering ikke i samme grad opfattes som et stort indgreb (Lærer3, 115-117). Derfor har de ikke haft samme drivkræfter bag inklusion, som på Haverslev-Ravnkilde. Kravet om øget inklusion er derfor noget, der fylder, og som er udfordrende. Derfor er Skørping Skole i højere grad i en



forandringsproces og til dels stadig i optøningsfasen. Det tilskrives blandt andet, at Lærer3 udtaler, at hun oplever i relation til de andre lærere: ”(...) så er det jo meget forskelligt, hvor godt man føler sig klædt på til det (arbejdet med inklusion red.). Og også holdningen til, hvad er vores opgave, og hvor langt skal vi gå i forhold til de andre børn.” (Lærer3, 82-84). Det stemmer overens med, at hun føler, hun har kompetencerne, hvor en anden lærer på skolen udtaler, at hun synes, at det er udfordrende men spændende (Lærer1, 112-113). Når der er usikkerhed om, ikke bare *hvordan* opgaven skal håndteres, men også hvad opgaven *er*, kan det være tegn på at inklusionsprocessen stadig er i optøningsfasen.

### ***Forandringens kontekst***

I den danske folkeskole vægtes både målet om deltagelse og demokrati og faglige kompetencer siden første skolelov fra 1814 (Undervisningsministeriet 2018a). Folkeskolen er en grundlæggende, traditionsrig institution i det danske samfund, som har en vigtig rolle i forhold til at skabe dannede, demokratiske medborgere (Hansen, 2015, 273). Der har været tradition for tillid til skolerne og faggrupperne, som har stor selvstændighed i deres virke (Ekholm, 2004, 35 + Esmark, 1970, 8-9). Ønsket om øget inklusion var i udgangspunktet præget af konsensus, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved den brede opbakning til vedtagelsen af inklusionsloven i 2012, hvor kun Enhedslisten stemte imod (Antorini 2011-2012). Et år efter inklusionslovens vedtagelse opstod der kritik af inklusion som spareøvelse (Børne- og Undervisningsudvalget, 2012-2013, 1), opbakningen fra forældre og lærere var faldende (Baviskar, Dyssegaard, Egelund & Montgomery, 2015, 10) og der opstod debat om vandring fra folkeskolen til privatskoler som konsekvens af inklusion. Samtidig bliver folkeskolereformen vedtaget efter uoverensstemmelse om lærernes arbejdstidsregler, som efter lock-out af lærerne endte med lovindgreb (Kristensen, 2013). Det er en proces, der kan siges at have skabt stress og angst i højere grad end motivation og sammenhold (Jacobsen, 2015, 50-51), hvilket kom til udtryk ved, at 64 % af lærerne overvejede at forlade faget som konsekvens af implementeringen af reformen (Danmarks Lærerforening, 2014). Selvom kravet om inklusion ikke udspringer af folkeskolereformen, får det afgørende betydning for, at kravet om inklusion bliver udfordrende, fordi folkeskolen er præget af fundamental forandring. Centerchefen påpeger hvordan, kommunen ikke kan opretholde det høje inklusionsniveau, fordi der lægges pres på folkeskolen fra mange vinkler:

*”(...) hvis man udvider skoledagen (...), og man presser alle lærerne, man fjerner penge fra skolerne, og man siger de alle sammen skal nå minimum to, og vi skal også have flere, der bliver*

*uddannelsesparate. Jamen så bliver hele systemet presset, og det kan det godt holde til i et stykke tid. Men det vi oplever lige nu, at det pres, det har man holdt i et stykke tid. Og lige nu kan man ikke holde til det så meget” (Centerchef, 802-806).*

Det stemmer overens med Susan Tetlers udtalelse om, at udfordringen med implementeringen af inklusion kan tilskrives, at folkeskolen skulle have haft fem års ro til at fokusere på dette alene for at lykkes med inklusion (Lauritsen, 2017).

### **Omfang**

Omfanget af inklusionsforandringen isoleret set kan det være vanskelig at vurdere, da den er implementeret, som en del af en cocktail af nye tiltag i folkeskolen, og det er forskelligt, hvorvidt lederne og medarbejderne oplever det som udfordrende eller almen praksis - både mellem skolerne men også internt på de givne skoler. Der er dog sket en indholdsmæssig forandring i og med, at der er eksempler på elever fra begge skoler, som vurderes til at ville være sendt i et specialtilbud tidligere, men som i dag modtager undervisning i almenområdet (Lærer4, 23-26 + Lærer1, 85-91). Således kan der ses en empirisk forskel på før og efter kravet om en øget inklusionsgrad (Jacobsen, 2005, 48). I Rebild Kommune var der et forventet elevtal på 3.579 elever pr. 5. september 2017 (Bilag 16, 2). Hvis det antages, at elevtallet har været konstant, vil den nationale målsætning fra 2012 på en inklusionsgrad på 96 % betyde, at Rebild Kommune skulle inkludere 22 elever, for at realisere målsætningen. I 2012 sætter Rebild Kommune deres egen målsætning om at nå en inklusionsgrad på 97 % i 2020 (Bilag 12). For at realisere denne skulle kommunens skoler inkludere 39 elever. I 2017 har Rebild Kommune en inklusionsgrad på 96,2 %. Den nationale målsætning er derfor indfriet. For at indfri deres egen målsætning skal der inkluderes yderligere 29 elever over de næste to år, hvilket svarer til cirka tre elever pr. skole (egne beregninger). Der er således tale om et beskedent kvantitativt omfang, men det reelle omfang afhænger i høj grad af, hvor udfordret de elever, som skal tilbageføres er, og hvor stor skolen, der skal modtage de tre elever, er, i forhold til hvor stor en kvalitativ betydning, det har. Der er ikke nogen entydighed i informanternes svar i forhold til, hvor meget inklusionskravet har betydet, men de er overvejende modstandere af *mere* inklusion i form af flere elever med specialbehov i almenområdet. I den forbindelse udtaler de, at der blandt andet ikke er ressourcer til at inkludere ordentligt nu (Lærer3, 517-518), at arbejdsmængden ville blive for stor (Lærer4, 503-513) og at spændet mellem eleverne er stort, som det er nu, og at det er synd for eleverne (Lærer1, 504-513). Forandringen fra kravet om en inklusionsgrad på 96 % i 2012 og frem til i dag vurderes derfor samlet set til at være karakteriseret ved at være

evolutionær frem for revolutionær (Jacobsen, 2015, 48). Der ikke er tale om en folkeskole, der er væsensforskellig fra før 2011 og til i dag. Der er nærmere sket en justering af den eksisterende kultur og struktur end en dramatisk, radikal forandring.

### ***Opsamling på øget inklusion som forandring***

Der er tale om både interne og eksterne drivkræfter for forandringen, som giver forandringen et godt udgangspunkt. Indholdsmæssigt vedrører inklusion i høj grad en ændring af kultur, hvor strukturen for undervisningen også tilpasses, men ikke selve folkeskolens grundstruktur. Der er forskel mellem de to skoler i specialet, i forhold til hvor de placerer sig i forandringsprocessen. Haverslev-Ravnkilde Skole har i højere grad været vant til at skulle inkludere, hvorfor de har opbygget en kultur, som gør, at de er længere i forandringsprocessen, og har opnået stabilitet. Skørping Skole er derimod mere fremmet over for inklusion, hvorfor de stadig er i optønings- eller forandrings-processen. Konteksten for øget inklusion er særlig, ved at forandringen forekommer i en traditionel offentlig institution, hvor de fagprofessionelle har haft stor frihed og medbestemmelse. Disse medarbejders opbakning har været faldende i takt med, at kritikken af inklusion er steget. Ligeledes har skolereformens implementering fra skoleåret 2013/2014 skabt en pres på skolerne, som var vanskeliggjort omstillingen til øget inklusion. Endelig virker tre elever mere på hver skole ikke overvældende, men når samtlige medarbejdere vurderer, at en øget inklusionsgrad ikke vil være ønskværdigt, kan kravet om en inklusionsgrad på 97 % alligevel være omfattende for skolerne. Folkeskolen kan med reformen være i en revolutionær forandringsproces, men kravet om øget inklusion har i højere grad karakter af justeringer af praksis, som altså ikke er væsensforskellig. Denne analyse, har således karakteriseret forandringen, som øget inklusion indebærer i folkeskolen. Følgende analyse belyser hvilken forandringsstrategi, den situationsbetingede ledelsesteori vil anbefale.

### **Anbefalet forandringsstrategi med situationsbetinget ledelsesteori**

På baggrund af ovenstående analyse af den forandring kravet om øget inklusion medfører, analyseres hvilken forandringsstrategi, der har ideelle forudsætninger, for at realisere målsætningen. Der er tale om en overvejende kulturel forandring, som søges realiseret gennem opkvalificering af medarbejdere i en fundamental institution for det danske demokratiske samfund, som traditionelt er kendetegnet ved en høj grad af autonomi og selvstændighed til medarbejderne. Strategi O er at foretrække, da dennes ideelle forudsætninger i høj grad er til stede. Det tilskrives især, at der er tale om en overvejende kulturel forandring vedrørende et socialt aspekt, som inklusion er (Jacobsen, 2015, 288-289). Lærerne er stærkt forenet i Danmarks Lærerforening (DLF) med 82.250 medlem-

mer (Danmarks Lærerforening, 2017), og der ligger en høj grad af magt hos medarbejderne, ved at de har en høj grad af autonomi (Lærer1, 325 + Bh-leder 322 + Jacobsen, 2015, 288-289). Strategi E kan prioriteres, ved at forandringen er initieret top-down. Denne strategis sigte om økonomisk vækst gennem fokus på strukturer og systemer er dog ikke fremtrædende i en offentlig kontekst, hvor profitmaksimering ikke er et mål i sig selv, og hvor målet med inklusion mere specifikt ikke er besparelser (Antorini, 2015). Samtidig vurderes det, at der ikke vil være accept af, at modstanden mod forandringen overkommes gennem anvendelsen af central magt. Det skyldes, at det eksempelvis er formaliseret ved lov, hvordan beslutninger af denne type på folkeskoleområdet skal gennem en høringsproces (Direktør, 78-86), og der er dialog mellem forvaltning og kontraktholdere og mellem kontraktholderne og deres skolebestyrelse, tilsvarende Strategi O's anvendelse af deltagerbaserede processer (Jacobsen, 2015, 289-294 + Direktør 354-357). Modstanden i Rebild Kommunes folkeskoler til inklusion vurderes at være meget forskellig og afhængig af om kompetencerne til at håndtere inklusionen er til stede (Direktør, 684-692), og at der er en forståelse af meningen med inklusion (Centerchef, 745-747). Ligeledes fremhæves det, hvordan oplevet modstand fra medarbejderen og forældre, er overkommet ved at "lytte og fortælle" (Leder HR, 725-726). Det understøtter, at Strategi O er anvendt og foretrækkes (Jacobsen, 2015, 289-294). Omfanget af forandringen vurderes at være karakteriseret af evolution, som både Strategi E og O kan håndtere. Strategi O kræver dog en stabil situation med en grad af slack, som skal bruges til at involvere og engagere relevante aktører, hvormed modstand overkommes. Det udfordres af, at folkeskolen som institution, med reformen fra 2013, kan siges at være præget af reform. Centerchefen vurderer dog, at der er opnået stabilitet i forhold til dette på nuværende tidspunkt i Rebild Kommune (Centerchef 786-788). Samtidig er der et økonomisk pres på skolerne, hvor budgetterne ikke er overholdt og hidtidige bloktilskud reduceres (Bilag 25, 2015, 3). Det kan være en barriere i forhold til at have tilstrækkeligt slack, til at anvende på deltagerbaserede processer, som er ressourcekrævende, hvorfor Strategi O ikke udelukkende har ideelle forudsætninger.

### **Er målstyring udtryk for ideel styringsstrategi for inklusion i folkeskolen?**

Ovenstående analyse vurderede, at Strategi O er foretrukket til at implementere en forandring som øget inklusion i Rebild Kommunes folkeskoler. Følgende analyse analyserer overensstemmelsen mellem målstyring og henholdsvis Strategi O og Strategi E. Det gøres med henblik på at analysere, om målstyring som metode er i tråd med den strategi, der giver realiseringen af målsætningen om øget inklusion i folkeskolen de bedste forudsætninger. Analysen foretages gennem en meningsbase-

ret indholdsanalyse af dokumenter, hvor teori om målstyring sammenholdes med teori om henholdsvis Strategi E og Strategi O.

Målstyring kan ikke entydigt kategoriseres som enten Strategi E eller Strategi O, da disse er udtryk for idealtyper, og metoden har elementer fra begge strategier. Strategi E vurderes dog til at være i størst overensstemmelse med målstyringsmetoden. Det tilskrives blandt andet det forhold, at forandringen generelt, med Strategi E, anskues som rationel og intentionel (Jacobsen, 2015, 209-210), hvilket er i overensstemmelse med målstyringens videnspositivisme, som medfører, at målstyring har et fokus på at producere viden, som skal være fundament for bedre/mere rationelle beslutninger (Julnes, 2008, 58). Målstyring vægter dog ligeledes inddragelse og dialog vedrørende indikatorer, som afgørende for at opnå en effekt (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50), hvorfor målstyring også har elementer fra Strategi O (Jacobsen, 2015, 209-210). Målstyringens primære fokus er på at skabe resultater (Greve & Ejersbo, 2012, 35), hvilket vurderes at være i tråd med Strategi E's fokus på økonomisk vækst (Jacobsen, 2015, 209-210). Strategi O's fokus på udvikling af menneskelige ressourcer kan også skabe resultater, men det er ikke det primære fokus, som i stedet er at udvikle organisationen gennem udvikling af de menneskelige ressourcer (Jacobsen, 2015, 209-210). Ligeledes betyder målstyringens fundament i scientific management- og rational-choice-retningen, at der er en grundlæggende mistillid til medarbejderne, som korrupperer i den forstand at de ønsker at maksimere deres *egen* nytte (Julnes 2008, 58 + Nannested, 2009, 841-843). Denne mistillid genkendes i højere grad i Strategi E frem for Strategi O, hvor Strategi E ønsker forandringen drevet frem af topledelsen, som med magt kan overkomme modstand (Jacobsen, 2015, 283-289). Medarbejderne er således i højere grad nogle, der skal "overkommes", frem for nogle der skal være med til at skabe udviklingen gennem deltagerbaserede processer, som Strategi O vægter (Jacobsen, 2015, 289-294). Når medarbejderne anskues som egennyttmaksimerende, kan der argumenteres for, at det ikke vil være i ledelsen interesse at inddrage disse medarbejdere i forandringsledelsen, med det argument at de vil fremme deres egne interesse frem for organisationens.

Opsummerende er målstyring i højere grad i tråd med Strategi E end Strategi O. Målstyring vægter dialog og inddragelse af medarbejderne, men det er mere som et middel til at sikre legitimitet til indikatorerne (Nielsen, Bojsen & Ejler, 2008, 50), end det er målet i sig selv. Målstyring deler i højere grad sit primære fokus på at skabe resultater gennem rationel proces med Strategi E. Det var Strategi O, der blev vurderet optimal som forandringsstrategi i relation til inklusion i folkeskolen,

og målstyring i højere grad er i overensstemmelse med Strategi E, vurderes målstyring ikke at være den optimale styringsmetode til at realisere målsætningen om øget inklusion i folkeskolen. Målstyring er derfor principielt ikke optimal til at realisere målsætningen om øget inklusion i folkeskolen, ved at den som metode ikke er i overensstemmelse med den forandringsstrategi, som er bedst velegnet til at understøtte den forandring, som øget inklusion i folkeskolen er. Dette betyder, at målstyring som metode ikke er velegnet. Altså *måden* at implementere øget inklusion er ikke den optimale, fordi der er forhold vedrørende forandringens kontingenser, som medfører, at målstyring ikke er den optimale metode. Målstyring er derfor hverken vellykket i praksis eller velegnet i princippet.

## Kapitel 5: Diskussion

Følgende afsnit indeholder en diskussion af analysens resultater i relation til reel inklusion, metoden og kausalitetsproblematikken i specialet. Diskussionsafsnittet indeholder desuden teoriudvikling og problemløsningsforslag.

### Diskussion af analysens resultater i relation til reel øget inklusion

Det er gennem analysen påpeget, hvordan Rebild Kommune indtil videre lykkes med inklusionsindsatsen i relation til den oprindelige politiske nationale målsætning herfor. Det er til trods for, at målstyringen i Rebild Kommune er analyseret til både at være mislykket i praksis og uegnet som strategi til at understøtte realiseringen af målsætningen. Endelig kan der argumenteres for, at målstyringen i Rebild Kommune slet ikke sigter mod øget *reel* inklusion. Reel i den forstand, som Peter Farrell definerer inklusion, som altså vedrører mere end elevens fysiske placering. Denne forståelse af inklusion udtrykkes også gældende i Rebild Kommunes strategi, hvor det beskrives som: ”*Inklusion handler altså om accept, respekt og lige muligheder. Og det handler om at sikre, at alle blive aktive deltagere i fællesskabet – og i samfundet*” (Bilag 26, 4). Ikke desto mindre får den brede forståelse af inklusion ikke meget plads i den kommunale forvaltningsmæssige styringspraksis. Der kan argumenteres for, at der generelt mangler en fyldestgørende dokumentation af inklusionsindsatsen ved, at der ikke eksisterer sammenhængende indikatorer for input, output, outcome og virkninger i relation til den overordnede strategi, som indsamles og anvendes løbende af ledelsen til at foretage strategiske beslutninger. Når inklusionsindsatsen vurderes i kvalitetsrapporten er det i forhold til inklusionsgraden og antal klager, og ifølge direktøren er det tilmed udsving i inklusionsgraden, der får forvaltningen til at iværksætte tiltag (Direktør, 203-206). Når det økonomiske ansvar for midlerne til specialundervisning og inklusion tilmed tilfalder skolerne, og det er billigere at inkludere end at sende i specialtilbud, bliver den fysiske placering atter fremtrædende, fordi det økonomiske aspekt også afhænger af dette. Det er oplagt, at inklusionsgraden får en fremtrædende betydning ude på skolerne, når det er dette parameter, der fokuseres på og straffes/belønnes i forhold til. Det kan være en forklaring på, at der er en generel forståelse gennem hele hierarkiet fra forvaltning over skoleledelse til medarbejdere om, at *inklusionsgraden* skal øges – og ikke så meget inklusion i den brede forstand. Direktøren udtaler: ”*Og det vi kan se, det er jo, at det, man sætter lys på, det vækster.*” (Direktør, 307-308), og når der sættes lys på inklusionsgraden og ikke på accept, deltagelse og præstationer, kan der argumenteres for, at skolen vækster integration frem for inklusion. Det kan være årsag til, at nogle af lærerne også er fortvivlede og stiller spørgsmålstejn ved, hvorfor de skal øge inklusionsgraden og til hvilken nytte. Det giver ingen mening at øge

inklusionsgraden alene, fordi integration lover ikke de skoleforbedringer, som inklusion gør. Blev der i stedet sat lys på, om eleverne også oplevede en øget accept, deltagelse og præstation, kunne det være at reel inklusion ville vækste, og at medarbejderne ville opleve, at deres indsats ikke blev simplificeret, og at målet om øget inklusion gav mere mening – også i praksis. Det ville kunne imødekomme den kritik af inklusion i folkeskolen, der har været.

Det er vanskeligt at vurdere, om det er den kvantitative målsætning, der medfører et fokus på at inkludere flere på trods af faglige ambitioner, når der stadig er en kvantitativ målsætning i kommunen, som medarbejderne dog ikke er bevidste om. Specialets analyse peger på, at det ikke nødvendigvis er fordi, at målsætningen er forkert ved at være kvantitativ specifik, men fordi der ikke er skabt indikatorer for de relevante parametre, så målingen ikke er valid og legitim. Det tilskrives, at de utilsigtede effekter opstår i Rebild Kommune, selvom medarbejderne ikke kender den specifikke målsætning. Ambitioner blokeres og målfiksering opstår også når målsætningen er generel, som den er det i medarbejdernes bevidsthed. Derfor kan der argumenteres for, at den nye nationale målsætning ikke alene vil kunne omgå de utilsigtede effekter, der er opstået, så længe det eneste der måles og vurderes på, fortsat er inklusionsgraden frem for reel inklusion.

Det vil være oplagt, at Rebild Kommunes forvaltning brugte den eksisterende data bedre, hvor et indeks, for alle fire parametre af inklusion, ville kunne blive skabt umiddelbart ved hjælp af den årlige trivselsmåling. Det ville forbedre validiteten af målingen af inklusion væsentligt, men der vil stadig være tale om output-målinger, som ikke udtrykker nogen sammenhæng mellem indsats og virkning. Derfor vil det være essentielt, for at målstyringen skulle lykkes i Rebild Kommune med at understøtte realiseringen om øget reel inklusion, at der skabes meningsfulde indikatorer for input, output, outcome og virkninger i relation til den overordnede målsætning. For at være meningsfulde indikatorer skal de relevante aktører på alle niveauer involveres i skabelsen af indikatorerne, som skal være specifikke til de respektive niveauer i forhold til hvilken viden, de skal bruge hver især. Således vil målstyringens praksis i kommunen forbedres ved både at blive mere anvendelig, men også ved at blive mere legitim og valid. Endvidere vil det blive muligt for forvaltningen at styre indsatsen bedre, især med henblik på at det vil blive muligt at vurdere hensigtsmæssigheden af målsætningen i relation til, hvad det kræver af indsats. Det kan være, at servicebeskrivelser, strammere central styring og skarpere og færre mål, som evalueres bedre, kan være tiltag, som giver forvaltningen bedre styringsmæssige forudsætninger fremadrettet. Det vil forbedre målstyringens



mulighed for at få en effekt, så målstyringen kan understøtte realiseringen af visionen om øget reel inklusion.

Lige lidt hjælper det dog at rette op på praksis, når målstyringen i princippet ikke er en velegnet metode til at skabe den forandring, der er tale om. De tiltag, der forslås i det ovenstående, vil betyde en større prioritering og anvendelse af deltagerbaserede processer, som målstyringen har til fælles med Strategi O, som blev analyseret til at være ideel til at understøtte øget inklusion i folkeskolen. Det er spørgsmålet, om det er grundet mangel på slack i en presset offentlig økonomi, at målstyringen anvendes som et quick-fix; hvor simple, målbare, centralt bestemte og -indhentede indikatorer anvendes i stedet for at gennemføre de ressourcekrævende deltagerbaserede processer. I stedet kunne målstyring anvendes mere i overensstemmelse med Strategi O, således at det deltagerbaserede aspekt blev opprioriteret på bekostning af top-down styringen, hvilket ville tilpasse målstyringen i relation til den forandring, der ønskes, taget konteksten i betragtning. Det ville gøre målstyringen mere anvendelig på folkeskoleområdet, hvor der er en tradition for høj grad af autonomi og medbestemmelse til medarbejderne, som stadig praktiseres.

### **Diskussion af kausalitet i relation til specialets undersøgelsesmetode**

Ovenstående har diskuteret, hvad der er udfordringen ved målstyring i praksis og princip og kommet med løsningsforslag, der kunne overkomme disse, så målstyringen potentielt kunne understøtte realiseringen af reel øget inklusion i folkeskolen bedre. Det kræver dog, at målstyringen fungerer isoleret som faktor. Det gør den ikke. Den følgende afsluttende diskussion omhandler den kausalsammenhæng, som der argumenteres for er gældende med den nye empiriske viden, specialet har bidraget med.

Den nye empiriske viden, som er indsamlet og analyseret anvendes i det følgende til at udvikle målstyringsteorien ved at diskutere casen i forhold til den teoretiske ramme med afsæt i den kausalitet, som fremhæves af informanterne på skolerne. Målstyringens formål om at fokusere indsatsen, er noget der overvejende fremhæves som værende gældende i Rebild Kommune på øverste ledelsesniveau. Skoleledelsen vurderer, at målene i form af kontrakterne er nogle, der ikke har nogen afgørende betydning, og medarbejderne på skolerne er end ikke bekendte med den kvantitative målsætning for inklusion, hvorfor den ikke kan virke fokuserende for deres indsats. Det er altså ikke umiddelbart målsætningen, der kommer til at virke bestemmende. I stedet fremhæves det ude på skolerne, hvordan økonomiske argumenter virker determinerende. Der kan derfor

argumenteres for, at den økonomiske ansvarlighed og selvdisciplinering er årsag til de utilsigtede effekter i højere grad. Den økonomiske ansvarlighed skabes ved at udlægge midlerne, hvilket bliver muligt, når der anvendes mål- og kontraktstyring. Det får den betydning, at økonomiske argumenter kommer til at vægte tungere, muligvis fordi selvdisciplineringen virker (for) stærkt på skolerne. Hvis målene ikke er bindende og nærværende for dem, som skal praktisere dem, og der ikke følges op på indsatserne og effekterne løbende, så ledelsen endvidere ikke kan anvende dokumentationen til at styre indsatsen fremadrettet, så kan der argumenteres for, at målene står svagt i forhold til de økonomiske mål, som med udlægningen af midlerne står stærkt. Målet om øget inklusion er oven i købet blevet simplificeret til at omhandle inklusionsgraden alene, som der også er økonomiske incitament bag, fordi inklusion overvejende er billigere end specialtilbud. På den vægtskål kan det være svært for de faglige argumenter om accept, deltagelse og præstationer at opveje de økonomiske, målbare argumenter. Således kan der argumenteres for, at den høje grad af decentralisering, som målstyring muliggør, kan virke selvdisciplinerende i en sådan grad på skolerne, at en utilsigtet effekt bliver, at de økonomiske argumenter kommer til at veje tungere. Det virker derfor oplagt, som direktøren udtaler, at forvaltningen fremadrettet skal have en strammere central styring og få, skarpe mål. Direktørens argument er, at det skal sikre inklusionsgraden stiger, men argumentet kan ifølge ovenstående også være, at reel inklusion vil kunne øges, ved at de faglige mål kan komme til at stå stærkere.

## **Kapitel 6: Konklusion**

Dette afsluttende kapitel begynder med at fremlægge undersøgelsens formål og resultater. Dernæst præsenteres de faglige systematikker, som undersøgelsen er foretaget med og deres betydning for konklusionen. Afslutningsvis perspektiveres specialets undersøgelse i forhold til, hvordan resultaterne kan anvendes videre.

### **Specialets formål og resultater**

Specialet har underbygget, hvordan visionerne for øget inklusion i folkeskolen besidder en stor diversitet. Inklusion i folkeskolen lover både besparelser, opdragelse til demokrati, velfærd og trivsel, uddannelse og bekæmpelse af diskrimination. På den måde bliver inklusion middel til at opnå mange - og forskellige mål, ligesom inklusion også er målet i sig selv ved at være en fundamental rettighed for elever med særlige behov. Det, at der er tale om en kompleks serviceydelse i den offentlige sektor, viser sig, at stille store krav til den offentlige styring, som både i praksis og i princippet er udfordret i forhold til at skabe gode forudsætninger for at realisere reel øget inklusion. Det kan være en forklaring på, den voksende skepsis, som inklusion i praksis har medført.

Nationalt har Regeringen Lars Løkke Rasmussen II og KL anerkendt, med Aftale om kommunernes økonomi 2017 på baggrund af inklusionspanelets endelige rapport fra 2015, at den tidligere målsætning om at sigte mod en inklusionsgrad på 96 % medførte utilsigtede effekter i praksis i form af en social slagside, en skæv ressourcefordeling mellem skolerne og målfiksering. Løsningen blev at ændre målets karakter, som skulle medføre en forandring i praksis ude på skolerne. Derved skulle de utilsigtede effekter udgås, og der ville blive tale om mere reel inklusion og skepsis kunne vendes til opbakning igen. Det viser sig, at denne to år gamle nationale ændring af målsætningen ikke skaber nogen ændring af praksis i Rebild Kommune. Det kan være, at det blot kræver længere tid før den nationale ændring bliver implementeret decentralt. I Rebild Kommune er de ikke desto mindre glade for målsætningen om en inklusionsgrad på 97 % og har ikke planer om at ændre den fremadrettet. Derfor får den ændrede nationale målsætningen ingen betydning for en ændret praksis i Rebild Kommune, hvorfor det kunne forventes, at der stadig skabes utilsigtede effekter af styringen i Rebild Kommune.

I Rebild Kommune anvendes målstyring til at sikre, at øge inklusionen i overensstemmelse med deres egen målsætning om en inklusionsgrad på 97 %. Rebild Kommune formår at formulere strategiske målsætninger, som er politisk vedtaget, men der er mange, brede mål for inklusionsindsatsen og evalueringen af målene halter, hvorfor det er svært for alle niveauer at vide, hvornår målet

er nået, og det medfører et uens serviceniveau ude på skolerne. Forvaltningen ønsker ikke at præcisere effekter og organiseringen af indsatser i forhold til dette yderligere. Forvaltningen mener, at det i høj grad er op til skolerne at finde ud af, hvordan de vil realisere målsætningen og skolelederne delegerer det videre til medarbejderne, der anses, som dem der ved bedst, hvordan målsætningen realiseres med udgangspunkt i deres faglighed og ekspertise. Det underbygger, at inklusion i folkeskolen er en serviceydelse i den offentlige sektor, hvor det ikke giver mening at præcisere en forandringsteori i højere grad, fordi det kræver en afvejning af mange faktorer i konteksten, som ikke vil kunne standardiseres, i den grad som målstyring stiller krav om. Uden denne præcisering, er det dog ikke muligt at vurdere hensigtsmæssigheden af indsatserne i forhold til det givne mål, hvilket kan være en årsag til medarbejdernes skepsis for inklusionsprojektet. Endelig er det en afgørende barriere, at der ikke er en gennemgående, løbende måling af input, output, outcome og virkninger, hvorfor det ikke bliver muligt for forvaltningen at styre indsatsen strategisk fremadrettet. Forvaltningen vurderer dog, at de kan styre inklusionsindsatsen med målstyringen, men anerkender at der er et meget uens serviceniveau på skolerne, og at der skal mere fokus på få, skarpe mål og evalueringen heraf. Det vil være tiltag, der vil forbedre målstyringen i praksis. Der er dog stadig elementære udfordringer, for at målstyringen kan indfri sit potentiale om at skabe en fokuseret effekt på skolerne. Disse kan imødekommes ved umiddelbart at vurdere inklusionsindsatsen på alle fire parametre; tilstedeværelse, accept, deltagelse og præstationer, ved at skabe et mere nuanceret indeks af disse for inklusion.

Specialets undersøgelse viser endvidere, hvordan inklusion, som komplekst middel, i praksis er blevet simplificeret. Det sker ved flere forhold. Selvom udgangspunktet for inklusionsmålsætningen i 2012 var, at inklusion skulle måles på både faglighed, trivsel og inklusionsgrad, blev der i praksis i kommunen et overvejende fokus på inklusionsgraden alene. For det første ved at inklusionsindsatsen overvejende vurderes på inklusionsgraden, dernæst ved at den økonomiske styring er tilrettelagt sådan, at det er inklusionsgraden, der belønnes og straffes i forhold til. Endvidere er det inklusionsprocenterne, forvaltningen holder øje med, og det er inklusionsprocenterne, der får forvaltningen til at reagere med tiltag i forhold til skolerne. Simplificeringen skabes endvidere, ved at der mangler gode, legitime indikatorer for især virkningen af indsatsen og ved at sløring af aktuel performance blandt andet er en utilsigtet effekt, som eksisterer i Rebild Kommune. Denne simplificering bliver en udfordring i praksis for at understøtte realiseringen af reel inklusion, fordi det kun er integration, der fokuseres på og belønnes, hvorfor indsatser i forhold til trivsel og faglighed ikke får samme

fokus og den samlede eller reelle inklusionsindsats vurderes og belønnes derfor ikke. Der skabes tilsvarende utilsigtede effekter i Rebild Kommune, som der kunne forventes med udgangspunkt i inklusionspanelets anbefalinger med afsæt i KORA-analysen. Således ses det, at der, udover at aktuel performance sløres, forekommer strategisk adfærd, ambitioner blokeres til dels og innovation værdsættes ikke. Derudover forekommer der en målfiksering, ved at den professionelle attitude dræbes. Performance straffes ikke i praksis, men forekommer som en trussel i form af, at skolerne potentielt kan blive straffet for at performe godt.

Specialet har diskuteret, hvordan målstyringen i praksis muliggør en høj grad af decentralisering af både midler og ansvar, som har medført, at økonomiske argumenter har fået en fremtrædende og til tider afgørende betydning for inklusionspraksis. Det tilskrives, at målstyringen lykkes i forhold til at skabe en ny ansvarliggørelse, men det bliver på bekostning af målet om reel inklusion, fordi målstyring i form af kontrakterne ikke anvendes tilstrækkeligt, mens den økonomiske præmis bliver styrende. Der er således en høj grad af selvdisciplinering og hierarkisk styring på bekostning af de mere deltagerbaserede metoder, som har været traditionelt anvendt på folkeskoleområdet.

Endelig blev det analyseret, hvordan den forandring, som visionen om inklusion, kan karakteriseres som, har de bedste forudsætninger for at lykkes ved anvendelse af Strategi O frem for Strategi E. Strategi E er samtidig i størst overensstemmelse med målstyringsmetoden, selvom denne trækker på elementer fra både Strategi E og Strategi O. Derfor skaber målstyring i princippet ikke de bedste forudsætninger for at realisere målsætningen om øget inklusion i folkeskolen.

Rebild Kommune lykkes med inklusion i relation til alle tre parametre fra den oprindelige, nationale målsætning, hvor der både har været en positiv udvikling i forhold til faglighed, trivsel og i graden af elever, der modtager undervisning i almenområdet. Udviklingen er dog vendt for både trivsel og faglighed inden for det sidste år. Når styringen af inklusion i folkeskolen i Rebild Kommune både er udfordret i praksis og i princippet, kan der derfor stilles spørgsmålstegn ved den offentlige styrings betydning. Det tyder på, at Rebild Kommunes folkeskoler lykkes med inklusion *på trods af* den kommunale styring. Det, at skolerne lykkes med inklusion på trods af styringsmæssige barrierer, kan skyldes kommunens gode socioøkonomiske grundlag, som giver skolerne et godt udgangspunkt for at realisere reel inklusion.

Specialet kan konkludere, at den nationale målsætning om øget inklusion i folkeskolen forvaltes kommunalt ved målstyringsmetoden i forhold til den oprindelige målsætning. Rebild Kommune lykkes umiddelbart med at realisere den politiske målsætning, men der er ikke skabt ideelle forudsætninger for at realisere målsætningen om reelt øget inklusion. Det kan være en forklaring på den voksende kritik af visionen, og at udviklingen lader til at vende i Rebild Kommune nu. Målstyring som metode er analyseret til at være uegnet fundamentalt, men der kan endog gøres tiltag for at forbedre praksis. Rebild Kommune bør følge den nye nationale målsætning og opgive fokus på en bestemt kvantitativ målsætning og at fokusere overvejende på inklusionsprocenterne i vurderingen af inklusionsindsatsen, da der er skabt et ensidigt fokus på at integrere elever i almenområdet frem for at reelt at inkludere flere. En ændring af målsætningen alene gør dog ikke forskellen, da det ses, at de utilsigtede effekter forekommer, uanset at den kvantitative målsætning ikke er i medarbejdernes bevidsthed. Derfor bør det udover de konkrete tiltag for at nuancere målingen og vurderingen af inklusionsindsatsen endvidere overvejes om den økonomiske og ansvarsmæssige decentralisering, kan have skabt en for høj grad af selvdisciplinering, som medfører utilsigtede effekter. Det betyder, at elever derfor ikke får det tilbud, der fagligt prioriteres, men det tilbud, der økonomisk prioriteres. Med det forbehold, at det er vanskeligt at vurdere kausalitet for specialet, fremhæves de økonomiske argumenter i høj grad, som det der virker styrende bag de utilsigtede effekter. I dag lykkes Rebild Kommune med inklusionsindsatsen på kommunes folkeskoler på trods af de ringe forudsætninger den kommunale forvaltnings anvendelse af målstyring skaber, således at den politiske målsætning indfris, men der kan stilles spørgsmålstegn ved, om den fundamentale rettighed til at blive inkluderet sikres, når integration og økonomiske argumenter fremmes frem for reel inklusion.

### **De faglige systematikker og deres betydning for konklusionen**

Specialets konklusion er nået på baggrund af et single case design studie med kvalitative undersøgelsesmetoder med et teorifortolkende formål. Det får den umiddelbare konsekvens, at kausaliteten mellem forvaltningens styring og de utilsigtede effekter på skolerne er vanskelig at belyse. Det kan ikke udelukkes, med specialets design, at andre faktorer påvirker eller medfører de utilsigtede effekter udover den anvendte målstyring i forvaltningen. Den kvalitative undersøgelsesmetode, hvor der foretages triangulering af metoderne interview og dokumentanalyse, har forbedret undersøgelsen af kausaliteten, ved at muliggøre at informanternes mere reelle oplevelse af sammenhængen i relation til de officielle dokumenter. I undersøgelsen er der foretaget interviews med både ledere i forvaltningen med ansvar på området, skoleledere og medarbejdere. Det er en potentiel

barriere for at opnå kritiske udsagn fra informanterne, at medarbejderne var udvalgt af ledelsen, og at der ikke var mulighed for at garantere anonymitet, så især medarbejderne kan frygte at kritiske udsagn i forhold til ledelsen kan få betydning for dem fremadrettet. Ikke desto mindre var medarbejderne og skolelederne både positive såvel som kritiske i deres udtalelser, endda med vægt på sidstnævnte. Hvorfor det vurderes, at den manglende anonymitet ikke har påvirket dem i en sådan grad, at kritik er udeblevet. Naturligvis kan der være ting, som ikke er kommet frem i interviews af denne grund. Det vil derfor være fordelagtigt fremadrettet at supplere nærværende undersøgelsen med et anonymt spørgeskema. Afslutningsvis er tidsperspektivet essentielt at fremhæve. Både fordi det er oplagt, at den nye nationale målsætning ikke er implementeret i Rebild Kommune, fordi det i offentlig forvaltnings kontekst ”kun” er vedtaget for to år siden. Endelig fordi kontraktstyringen med den kvantitative målsætning for inklusion har været praksis i Rebild Kommune siden 2012, hvorfor det kan være vanskeligt for de fleste af informanterne at vurdere, hvilken forskel det gør, at have sådan en målsætning, fordi de ikke har oplevet andet. De kan dog alle udtale sig om, hvordan de oplever praksis er nu, og hvad de mener er årsagen hertil.

Specialets design betyder, at konklusionen afgrænser sig i forhold til forvaltningens styrings skabelse af forudsætninger i kommuner med gode forudsætninger for at realisere inklusion, fordi problemstillingen er undersøgt ved at anvende en best case i forhold til teorien. Analysen viste, at der var forskel på, hvordan de to skoler håndterer inklusionsindsatsen og oplever udfordringerne ved inklusion, ligesom det er forskelligt hvor i forandringsprocessen, de er. Det kan tyde på, at det har betydning om skolen har gode eller ringe forudsætninger i udgangspunktet. Således får konklusionen den nuance, at den forvaltningsmæssige anvendelse af målstyring er ringe til at skabe forudsætninger for at realisere målsætningen om øget inklusion i kommuner med høj socioøkonomi, som derved teoretisk er mindre udfordret med inklusion i udgangspunktet.

Specialets konklusion kan ikke generaliseres i statistik forstand, sådan at det kan siges at være gældende for alle kommunale forvaltninger af inklusion i folkeskolen, men der kan foretages analytisk generalisering. Det kræver en analyse af ligheder og forskelle mellem specialets case og en given anden case. Når de essentielle aspekter vedrørende målstyringens praksis og konteksten er til stede, kan der analytisk argumenteres for, at de resultater, der er opnået i specialet, tilmed vil gøre sig gældende for denne anden kommune. Uanset, så er den anvendte case kritisk, hvilket

medfører, at når styringen ikke skaber gode forudsætninger i Rebild Kommune for at understøtte realiseringen af øget inklusion, vil det ikke være gældende for nogle cases.

### **Perspektivering**

Rebild Kommunes forvaltning kan gøre brug af specialets resultater, som giver dem mulighed for at iværksætte umiddelbare, konkrete tiltag, der kan forbedre deres vurdering af inklusionsindsatsen med det samme, som potentielt kan være med til at forbedre indsatsen for reel inklusion frem for integration. Endvidere kan en større proces iværksættes, hvor en fundamental bedre dokumentation kan skabes gennem en længere deltagerbaseret proces i hele kommunen med henblik på at tilpasse målstyringen, så den er mere i overensstemmelse med konteksten omkring folkeskolen, og så der skabes løbende målinger, som kan anvendes til at styre indsatsen bedre fremadrettet.

Forskningen kan bruge det kvalitative supplement til viden om målstyrings betydning for praksis. Ligesom specialet har klarlagt, hvordan målstyringen mere principielt ikke stemmer overens med inklusion som forandring i den danske folkeskole. Begge er aspekter, som KORA-undersøgelsens specifikt eftersøgte, og som derfor ikke er belyst inden vedtagelsen af den nye nationale målsætning. Sammenhængen mellem målstyring og de utilsigtede effekter er med specialet belyst fra en underbelyst vinkel, hvor ny empiri, tilmed har været med til at videreudvikle teorien.

Endelig er det oplagt, at specialet anvendes som et pilotprojekt i forhold til at belyse problemstillingen kvantitativt med inddragelse af flere kommuner og flere informanter og respondenter. Det vil forbedre udsagn vedrørende kausalitet og gøre det muligt at generalisere undersøgelsens resultater statistisk. Endelig vil det blive muligt at nuancere målstyringens betydning for understøttelse af realiseringen af mål, ikke bare i kommuner med gode vilkår som i Rebild, men differentieret i forhold til forskellige vilkår i kommunerne.



## Litteraturliste

**Antoft, Rasmus & Salomonsen, Heidi Houlberg** (2012) *Det kvalitative casestudium – introduction til en forskningsstrategi*, i Antoft, Rasmus, Jacobsen, Michael Hviid, Jørgensen, Anja & Kristiansen, Søren (red.), Håndværk & Horisonter, Syddansk Universitetsforlag.

**Antonsen, Marianne, Greve, Carsten & Jørgensen, Torben Beck** (2000) *Teorier om forandring i den offentlige sektor*, i Antonsen, Marianne & Jørgensen, Torben Beck (red.), Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor, Jurist og Økonomforbundets Forlag,

**Antorini, Christine** (2012) *Om lovforslaget*, Folketinget, tilgængelig på:  
<http://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/L103/index.htm>, lokaliseret 26.2.18.

**Antorini, Christine** (2015) *Inklusion er ikke en spareøvelse*, folkeskolen.dk, debat, tilgængelig på:  
<https://www.folkeskolen.dk/555994/inklusion-er-ikke-en-spareoevelse>, lokaliseret: 12.4.18.

**Arendt, Kasper S., Christensen, Christiane P., Nielsen, Chantal P.** (2016) *Inklusionspanelet. Et forskningsprojekt om inklusion af elever med særlige behov i den almindelige undervisning – statusnotat 3*, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

**Baviskar, Siddhartha, Dyssegaard, Camille Brørup, Egelund, Niels & de Montgomery, Christopher** (2015) *Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. 2015*, Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet.

**Berg-Sørensen, Anders** (2012) *Hermeneutik og fænomenologi*, i Jacobsen, Michael Hviid, Lippert-Rasmussen, Kasper & Nedergaard, Peter (red.), Videnskabsteori – i statskundskab, sociologi og forvaltning. 2. udgave, Hans Reitzels Forlag, (215-244).

**Bloch, Cathrine & Jessen, Bodil** (2017) *Undervisningsminister: Vi er alt for optagede af at gøre de unge til effektive skatteydere*, Berlingske.dk, Politiko, tilgængelig på:  
<https://www.b.dk/politiko/undervisningsminister-vi-er-alt-for-optagede-af-at-goere-de-unge-til-effektive>, lokaliseret: 18.4.18.

**Bouckaert, Geert & Peters, B. Guy** (2002) *Performance Measurement and Management*, Public Performance & Management Review, (359-362).

**Brehm, John & Gates, Scott** (1999) *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.

**Brinkmann, Svend** (2012), *Forståelse og fortolkning*, i Jacobsen, Michael Hviid, Lippert-Rasmussen, Kasper & Nedergaard, Peter (red.), Videnskabsteori – i statskundskab, sociologi og forvaltning. 2. udgave, Hans Reitzels Forlag, (67-98).

**Bruijn, Hans de** (2001) *Managing performance in the Public Sector*, Routledge Taylor & Francis Group.

**Bryman, Alan** (2008) *Social Research Methods*, Oxford University Press, 3. udgave.

- Bryman**, Alan (2012) *Social Research Methods*, Oxford University Press, 4. udgave.
- Børne- og Undervisningsudvalget** (2012-2013) *Analysenotat*, Danmarks Lærerforening, tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/buu/bilag/317/1282803.pdf>, lokaliseret: 13.4.18.
- Christensen**, Esben, 2012, *Inklusionsloven vedtaget: Specialbegrebet ændres radikalt*, folkeskolen.dk, tilgængelig på: <https://www.folkeskolen.dk/511352/inklusionsloven-vedtaget-specialbegrebet-aendres-radikalt>, lokaliseret 19.2.18.
- Christensen**, Esben (2017) *KL åbner debat: Er skolens formålsparagraf tidssvarende?*, Folkeskolen.dk, tilgængelig på: <https://www.folkeskolen.dk/612326/kl-aabner-debat-er-skolens-formaalsparagraf-tidssvarende>, lokaliseret: 18.4.18.
- Christensen**, Jørgen Grønnegård, **Christiansen**, Peter Munk & **Ibsen**, Marius (2011) *Forvaltningens politiske organisering*, i Politik og forvaltning, Hans Reitzels Forlag. 3. Udgave, 2. Oplag (11-28).
- Christensen**, Jørgen Grønnegård, **Christiansen**, Peter Munk & **Ibsen**, Marius (2011) *Kommunal og regional forvaltning* i Politik og forvaltning, Hans Reitzels Forlag. 3. Udgave, 2. Oplag (11-130).
- Dalsgaard**, Lene & **Jørgensen**, Henning (2010) *Kvaliteten der blev væk – kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, Frydenlund.
- Danmarks Lærerforening** (2013) *Samråd om inklusion: Ikke tilfredsstillende svar fra Antorini*, Danmarks Lærerforening, tilgængelig på: <https://www.dlf.org/nyheder/2013/oktober/samraad-om-inklusionikke-tilfredsstillende-svar-fra-antorini>, lokaliseret 19.3.18.
- Danmarks Lærerforening** (2014) *Lærerne: Vi føler os ikke godt nok klædt på til reformen*, Danmarks Lærerforening, tilgængelig på: <https://www.dlf.org/nyheder/2014/april/laererne-vi-foeler-os-ikke-godt-nok-klaedt-paa-til-reformen>, lokaliseret 16.3.18.
- Danmarks Lærerforening** (2017) *Kort om DLF*, Danmarks Lærerforening, tilgængelig på: <https://www.dlf.org/om-dlf/kort-om-danmarks-laerereforening>, lokaliseret 19.3.18.
- Dyssegaard**, Camilla Brørup, **Larsen**, Michael Søgaard & **Tiftikçi**, Neriman (2013) *Effekt og pædagogisk indsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen*, Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning IUP, København, Aarhus Universitet.
- Egelund**, Niels (2005). *Hvad er en folkeskole i verdensklasse? Hvilke kompetencer er de vigtige?*, Folkeskolen.dk, tilgængelig på: <https://backend.folkeskolen.dk/~Documents/193/41793.pdf>, lokaliseret 11.9.14.
- Ekholm**, Mats (2004) *OECD-rapport om grundskolen i Danmark*, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie nr. 5 – 2004, København, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <http://static.uvm.dk/publikationer/2004/oecd/hel.html>, lokaliseret 22.3.18.
- Elmore**, Richard F., (1979-1980) *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, Political Science Quarterly, Vol. 94, No. 4, The Academy of Political Science.

- Esmark**, Kim (2006) *Dansk indledning*, i Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude, *Reproduktion – Bidrag til teori om undervisningssystemet*, Hans Reitzels Forlag. Oversat af Peer F. Bundgård – 2006 (7-12).
- Farrell**, Peter (2014) *Making Inclusion a Reality for All*. *School Psychology International*, (5-19).
- Gadamer**, Hans-Georg (1995) *Truth and method*, oversat af: Weinsheimer, Joel & Marshall, Donald G., The Continuum Publishing Company, 2. udgave, original: *Wahrheit und Methode*.
- Galbraith**, Jay R., 1977, *Organization Design*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Greenwood**, Royston & **Hinnings**, C. R. (1988) *Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change*, *Organization Studies* 1988; 9; 293.
- Greenwood**, Royston & **Hinnings**, C. R. (1996) *Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism*, *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4. (1022- 1054).
- Greve**, Carsten & **Ejersbo**, Niels (2012) *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor – Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*, tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/KOU/bilag/127/1261203.pdf>, lokaliseret 4.12.17.
- Hansen**, Hanne Foss (2013) *Fra kontrolleret autonomi til centraliseret økonomisme*, i Henrichsen, Carsten (red.), 30 år med NPM – Et kritisk review af New Public Management, *Futuriblerne*, 41. Årg., nr. 3-4, udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning, tilgængelig på: <http://artikelbibliotek.fremtidsforskning.dk/wp-content/uploads/Futuriblerne-dec-2013.pdf>, lokaliseret: 9.4.18.
- Hansen**, Janne Hedegaard (2015) *Uddannelse som vejen til inklusion*, i Erlandsen, Torsten, Jensen, Niels Rosendal, Lanager, Søren et al. (red.), 2015, *Udsatte børn og unge – en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, (272- 283).
- Hastrup**, Kirsten (2015) *Feltarbejde*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder – En grundbog*, 2. Udgave, Hans Reitzels Forlag.
- Holst**, Emma Qvirin (2016) *Regeringen dropper inklusions-målsætning*, *Altinget.dk*, tilgængelig på: <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-dropper-inklusions-maalsaetning>, lokaliseret: 13.4.18.
- Hood**, Christopher (1991) *A Public Management For All Seasons?* *Public Administration*, Volume 69, issue 3, Royal Institute of Public Administration.
- Højberg**, Henriette (2009) *Hermeneutik*, i Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch (red.), *Videnskabs-teori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer*, 2. Udgave, 4. Oplag, Roskilde Universitetsforlag.
- Indenrigs og Sundhedsministeriet** (2007) *Kommunal udligning og generelle tilskud 2008*, Indenrigs og Sundhedsministeriet, tilgængelig på: <https://oim.dk/media/15491/kommunal->

udligning-og-generelle-tilskud-2008.pdf, lokaliseret: 19.4.18.

**Jacobsen, Bo, Jensen, Flemming Troels, Madsen, Mikkel Bo, Sylvestersen, Marius & Vincent, Claude** (2004) *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag.

**Jacobsen, Dag Ingvar** (2005) *Organisationsændringer og forandringsledelse*, Forlaget samfundslitteratur.

**Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan** (2008) *Hvordan organisationer fungerer – en indføring i organisation og ledelse*, København, Hans Reitzels Forlag, 2. Udgave.

**Jensen, Lotte, Andersen, Torben Skovgaard & Henneberg, Stig** (2008) *Statens budget – processer, rammer og aktører*, i Christiansen, Peter Munk (red.), Budgetlægning og offentlige udgifter, Hans Reitzels Forlag.

**Julnes, Patria de Lancer** (2008) *Performance Measurement Beyond Instrumental Use*, i Van Dooren & Van De Walle (red.), Performance Information in the Public Sector – How it is used, Palgrave Macmillan. (58-72).

**Jørgensen, Anne Sofie Weigaard, Blankenberg, Maj, Skall, Ulla & Schjerbeck, Rune Hejlskov** (2016) *Afrapportering af inklusionseftersynet – den samlede afrapportering*, Ministeret for Børn, Undervisning og Ligestilling.

**Kaspersen, Lars Bo & Loftager, Jørn** (2009) *Introduktion*, i Kaspersen, Lars Bo & Loftager, Jørn (red.), Klassisk og moderne politisk teori, København. Hans Reitzels Forlag, (9-16).

**Kjer, Mikkel, Baviskar, Siddhartha & Winter, Søren C.** (2015) *Skoleledelse i folkeskolereformens første år – en kortlægning*, København, SFI- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, tilgængelig på: [https://pure.sfi.dk/ws/files/353527/1540\\_Skoleledelse.pdf](https://pure.sfi.dk/ws/files/353527/1540_Skoleledelse.pdf), lokaliseret: 28.3.18.

**KREVI** (2010) *Målingsterminologi – en introduktion*, Århus N, KREVI, tilgængelig på: [https://www.kora.dk/media/281625/Malingsterminologi\\_FINAL.pdf](https://www.kora.dk/media/281625/Malingsterminologi_FINAL.pdf), lokaliseret: 27.3.18.

**Kristiansen, Søren** (2015) *Kvalitative analyseredskaber*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.), Kvalitative metoder – en grundbog, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave.

**KL** (2018) *Kend din kommune – Brug nøgletal i styringen 2018*, Kommunaløkonomisk Forum 2018, KL, tilgængelig på: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_85179/cf\\_202/Kend\\_din\\_kommune\\_2018.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_85179/cf_202/Kend_din_kommune_2018.PDF), lokaliseret: 23.4.18.

**Kommunernes Landsforening** (2001) *Erfaringer med målstyring i kommunerne*, Kommuneinformation.

**Kotter, John P.** (1995) *Leading Change – Why Transformation Efforts Fail*, Havard Business Review, March-April 1995, Reprint 95204, (59-67).

**Kristensen, Anni** (2013) *Tidslinje: Den nye folkeskole*. Jyllands-Posten, tilgængelig på: [https://jyllands-posten.dk/topic/Kampen\\_om\\_skolen/ECE7206963/Tidslinje-Den-nye-folkeskole/](https://jyllands-posten.dk/topic/Kampen_om_skolen/ECE7206963/Tidslinje-Den-nye-folkeskole/), lokaliseret 26.2.18.

**Kvale, Steiner & Brinkmann, Svend** (2009) *InterView – introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave.

Lauritsen, Helle (2017) *Afgående professor: Ingen tænkte inklusion og folkeskolereform sammen*, Folkeskolen.dk, tilgængelig på: <https://www.folkeskolen.dk/620185/afgaaende-professor-ingen-taenkte-inklusion-og-folkeskolereform-sammen>, lokaliseret: 17.4.18.

**Lewin, Kurt** (1947) *Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change*, SAGE publications (5-41).

**Linder, Jens & Voxted, Søren** (2015) *Performance Management – moderne ledelse i praksis*, Hans Reitzels Forlag.

**Lund, Henrik Herløv** (2013) *New Public Management – rehabilitering af markedet* i Henrichsen, Carsten (red.), 30 år med NPM – Et kritisk review af New Public Management, Futuriblerne, 41. Årg., nr. 3-4, udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning, tilgængelig på: <http://artikelbibliotek.fremtidsforskning.dk/wp-content/uploads/Futuriblerne-dec-2013.pdf>, lokaliseret: 9.4.18.

**Lynggaard, Kennet** (2015) *Dokumentanalyse*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.), Kvalitative metoder, 2. Udgave, Hans Reitzels Forlag.

**Løgstrup, Knud Ejler** (1985) *Skolens formål* i Lauridsen, Peter & Varming, Ole (red.), Skolens formål – debat om skolens opgave, Danmark Lærerhøjskole.

**Mainz, Pernille & Fuglsang, Jacob** (2014) *Inklusion koster folkeskolen elever - forskere advarer om A- og B-skoler*, Politiken, tilgængelig på: <https://politiken.dk/indland/uddannelse/art5520043/Inklusion-koster-folkeskolen-elever-forskere-advarer-om-A-og-B-skoler>, lokaliseret 19.3.18.

**Mintzberg, Henry** (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of Research*, Prentice-Hall, Inc.

**Møller, Maria Østergaard, Iversen, Katrine & Andersen, Vibeke Normann** (2016) *Review af resultatbaseret styring – Resultatbaseret styring på grundskole -, beskæftigelses- og socialområdet*. KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, tilgængelig på: [http://www.kora.dk/media/5186743/10946\\_review-af-resultatbaseret-styring.pdf](http://www.kora.dk/media/5186743/10946_review-af-resultatbaseret-styring.pdf), lokaliseret 28.3.18.

**Nannested, Peter** (2009) *Rational choice/Public choice*, i Kaspersen, Lars Bo & Loftager, Jørn (red.) Klassisk og moderne politisk teori, Hans Reitzels Forlag.

**Nielsen, Steffen Bohni, Bojsen, Daniel Schwartz & Ejler, Nicolaj** (2008) *Introduktion til resultatbaseret styring*, I Ejler, Nicolaj, Seiding, Henrik Rosenberg, Bojsen, Daniel Schwartz, Nielsen, Steffen Bohni & Ludvigsen, Freja (red.), Når måling giver mening – resultatbaseret styring og

dansk velfærdspolitik i forvandling, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (kap 3: 40-71).

**Nielsen**, Steffen Bohni, **Jacobsen**, Mads Nyholm & **Pedersen**, Morten (2005) *Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser*, Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/2005, 86. årgang. (276-295).

**Nielsen**, Vibeke Lehmann (2011) *Implementeringsteori* i Berg-Sørensen, Anders, Grøn, Caroline Howard et al. (red.), *Organisering af den offentlige sektor*, Hans Reitzels Forlag (319-356).

**Rasmussen**, Niels (2016) *Socialpolitik – et bud på en definition* i Møller, Iver Hornemann & Larsen, Jørgen Elm (red.) *Socialpolitik*. København, Hans Reitzels Forlag, 4. udgave (73-93).

**Rebild Kommune** (2011) *På vej mod fremtidens folkeskole 2020 - Strategi for folkeskolen i Rebild Kommune – vision, indsatser, delprojekter, implementering og finansiering*. Rebild.dk, tilgængelig på:  
[http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg\\_media\\_files/paavejmodfremtidensfolkeskole2020\\_vedt110825\\_pdf\\_0.pdf](http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg_media_files/paavejmodfremtidensfolkeskole2020_vedt110825_pdf_0.pdf), lokaliseret: 18.4.18.

**Rebild Kommune** (2017) *Børn og skole*, Rebild.dk, tilgængelig på: <http://rebild.dk/borger/boern-og-skole>, lokaliseret 23.10.17.

**Rebild Kommune** (2017a) *Om kommunen*, Rebild.dk, tilgængelig på: <http://rebild.dk/om-kommunen>, lokaliseret 23.10.17.

**Rebild Kommune** (2017b) *Perspektiver på det gode børneliv - En fælles skole- og dagtilbudspolitik for de 0-16 årige*, Rebild.dk, tilgængelig på:  
[http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg\\_media\\_files/perspektiver\\_paa\\_det\\_gode\\_boerneliv\\_i\\_rebild\\_kommune\\_-\\_faelles\\_skole-og\\_dagtilbudspolitik-tilrettet\\_efter\\_hoering1.pdf](http://rebild.dk/sites/default/files/wysiwyg_media_files/perspektiver_paa_det_gode_boerneliv_i_rebild_kommune_-_faelles_skole-og_dagtilbudspolitik-tilrettet_efter_hoering1.pdf), lokaliseret: 18.4.18.

**Rebild Kommune** (2017c) *Referat*, Rebild.dk, tilgængelig på: <http://rebild.dk/politik/dagsordener-og-referater/121/6279>, lokaliseret: 23.4.18.

**Rebild Kommune** (2017d) *Støtte, hjælp og rådgivning*, Rebild.dk, tilgængelig på:  
<http://rebild.dk/borger/boern-og-skole/stoette-hjaelp-og-raadgivning>, lokaliseret 23.10.17.

**Rebild Kommune** (2018) *Referat*, Rebild.dk, tilgængelig på: <http://rebild.dk/politik/dagsordener-og-referater/121/6998>, lokaliseret 28.3.18.

**Regeringen** (2011) *Et Danmark der står sammen – regeringsgrundlag oktober 2011*, Statsministeriet, tilgængelig på:  
[http://www.stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/index.htm](http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/index.htm), lokaliseret: 26.3.18.

**Regeringen og KL** (2010) *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*, Finansministeriet, tilgængelig på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2010/06/20100612-ansvarlig-aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2011>, lokaliseret 26.2.18.

**Regeringen og KL** (2012) *Aftale om kommunernes økonomi for 2013 - grøn omstilling og udvikling af velfærd*, Finansministeriet, tilgængelig på: [https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2013\\_groen-omstilling-og-udvikling-af-velfaerd](https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2013_groen-omstilling-og-udvikling-af-velfaerd), lokaliseret 19.3.18.

**Regeringen og KL** (2016) *Aftale om kommunernes økonomi for 2017*, Finansministeriet, tilgængelig på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2017>, lokaliseret: 13.4.18.

**Sekretariatet for ministerudvalget** (2007) *Fakta om øget sammenhæng i den offentlige service som følge af kommunalreformen* i Kvalitet i den offentlige sektor, tilgængelig på: [http://www.stm.dk/multimedia/Fakta\\_kommunalreform\\_og\\_sammenh\\_ng1.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Fakta_kommunalreform_og_sammenh_ng1.pdf), lokaliseret 9.4.18.

**Skørping Skole** (2018) *Beskrivelse af AK klassen på Skørping skole*, Skørping Skole, tilgængelig på: <http://skoerpingskole.skoleporten.dk/sp/60247/text/Beskrivelse>, lokaliseret: 4.4.18.

**Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend** (2015) *Kvalitative metoder, tilgange og perspektiver: En introduktion*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder – En grundbog*, 2. Udgave, 2. Oplag, Hans Reitzels Forlag.

**Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend** (2015a) *Kvalitet i kvalitative studier*, i Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red.), *Kvalitative metoder – En grundbog*, 2. Udgave, 2. Oplag, Hans Reitzels Forlag.

**Tetler, Susan** (2015) *In- og eksklusion – når udfordrende børn og unge udfordrer skolen*, i Erlandsen, Torsten, Jensen, Niels Rosendal, Lanager, Søren & Petersen, Kirsten Elisa (red.), *Udsatte børn og unge – en grundbog*, Hans Reitzels Forlag, (82-92).

**Thejsten, Thorkild** (2009) *Kampen om folkeskolens formål*, Folkeskolen.dk, tilgængelig på: [https://backend.folkeskolen.dk/~Documents/41/55841.pdf](https://backend.folkeskolen.dk/~/Documents/41/55841.pdf), lokaliseret: 22.3.18.

**Undervisningsministeriet** (2014) *Bekendtgørelse om kvalitetsrapporter i folkeskolen*, Retsinformation, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163976>, lokaliseret: 21.3.18.

**Undervisningsministeriet** (2017) *Bag om inklusion*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/inklusion/bag-om-inklusion>, lokaliseret 10.10.17.

**Undervisningsministeriet** (2017a) *Sorø-mødet 2017: Dannelse i en global verden*, Regeringen.dk, tilgængelig på: <https://www.regeringen.dk/nyheder/soroe-moedet-2017-dannelse-i-en-global-verden/>, lokaliseret: 18.4.18.

**Undervisningsministeriet** (2017b), *Den daglige skoleledelse*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://uvm.dk/folkeskolen/organisering-og-ledelse/skolens-ledelse/den-daglige-skoleledelse>, lokaliseret 24.10.17.

**Undervisningsministeriet (2017c)** *Specialundervisning*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://www.uvm.dk/statistik/grundskolen/elever/specialundervisning>, lokaliseret 30.10.17.

**Undervisningsministeriet (2018)** *Datavarehus for grundskolen*, tilgængelig på: <https://www.uddannelsesstatistik.dk/grundskolen>, lokaliseret: 18.4.18.

**Undervisningsministeriet (2018a)** *Folkeskolens formål*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal>, lokaliseret: 22.3.18.

**Undervisningsministeriet (2018b)** *Karakterer i grundskolen*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://uvm.dk/statistik/grundskolen/karakterer-og-test/karakterer-i-grundskolen> lokaliseret 27.3.18.

**Undervisningsministeriet (2018d)** *Sådan følges udviklingen i folkeskolen*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: <https://uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/nationale-maal/saadan-foelges-udviklingen-i-folkeskolen>, lokaliseret: 21.3.18.

**Undervisningsministeriet (2018e)** *Trivselsmåling*, Undervisningsministeriet, tilgængelig på: lokaliseret 19.2.18 <https://uvm.dk/folkeskolen/elevplaner-nationale-test-og-trivselsmaaling/trivselsmaaling>, lokaliseret: 19.2.18.

**UNESCO & Det Spanske Ministerium for Uddannelse og Viden (1994)** *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, Salamanca, Spanien, tilgængelig på: [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF), lokaliseret 19.3.18.

**Vaus, David A. (2001).** *Research Design in Social Research*, SAGE Publications.

**VIVE (2018)** *KORA er blevet til VIVE*, Kora.dk, tilgængelig på: <https://www.kora.dk>, lokaliseret 27.2.19.

**VK Regeringen 2 (2005)** *Nye mål – Regeringsgrundlag*, Regeringen.dk, tilgængelig på: <https://www.regeringen.dk/media/1512/nye-maal-2005.pdf>, lokaliseret 22.3.18.

**VK Regeringen 3 (2007)** *Mulighedernes samfund – Regeringsgrundlag*, Regeringen.dk, tilgængelig på: [https://www.regeringen.dk/media/1413/regeringsgrundlag\\_07.pdf](https://www.regeringen.dk/media/1413/regeringsgrundlag_07.pdf), lokaliseret 22.3.18.

**Qvortrup, Ane & Qvortrup, Lars (2015)** *Inklusion – Den inklusionskompetente lærer, pædagog og elev*, Hans Reitzels Forlag.

**Yin, Robert K. (2009).** *Case Study Research – Design and Methods*, SAGE Publications, 4. udgave.

**Økonomi og Indenrigsministeriet (2018)** *Alle nøgletallenes definitioner*, Økonomi og Indenrigsministeriet, tilgængelig på: <http://www.noegletal.dk/ntInfo17A.html#nw025>, lokaliseret 15.2. 8.

**Økonomi og Indenrigsministeriet (2018a)**, *OIMs Kommunale Nøgletal*, Økonomi og Indenrigsministeriet, tilgængelig på: <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>, lokaliseret 15.2.18.



**Øster Hornum Børneunivers (2018) Grundoplysninger**, tilgængelig på:  
<http://ohskole.skoleporten.dk/sp/203928/basic-information>, lokaliseret 20.3.18.

## **Bilagsoversigt**

Bilag 1: Interview-script Direktør.

Bilag 2: Interview-script Forvaltningsleder.

Bilag 3: Interview-script Lærere.

Bilag 4: Transskribering af interview m. Vibeke Lei Stoustrup (Direktør).

Bilag 5: Transskribering af interview m. Mads Rune Jørgensen (Centerchef).

Bilag 6: Transskribering af interview m. Helle Grynderup (PPR-leder).

Bilag 7: Transskribering af interview m. leder på Skørping Skole (Leder S).

Bilag 8: Transskribering af interview m. leder på Haverslev-Ravnkilde Skole (Leder HR).

Bilag 9: Transskribering af interview m. Dorte Dalhoff (Lærer1).

Bilag 10: Transskribering af interview m. Tenna Povlsen (Lærer2).

Bilag 11: Transskribering af interview m. Ann Bendix Ejlertsen (Lærer3).

Bilag 12: Transskribering af interview m. Charlotte Møller Christensen (Lærer4).

Bilag 13: Transskribering af interview m. Mette Alexandersen (Bh-leder).

Bilag 14: Rebild Kommunes inklusionsgrad (Undervisningsministeriet, 2018).

Bilag 15: Referat for Børne- og Ungdomsudvalget, 2012, Rebild Kommune.

Bilag 16: Analyse af udgifter til vidtgående specialundervisning, 2017, Rebild Kommune.

Bilag 17: Folkeskoler i Rebild Kommune, 2017, Undervisningsministeriet.

Bilag 18: Kvalitetsrapport på skoleområdet for skoleåret 2015-2016, 2017, Rebild Kommune.

Bilag 19: Kontraktmål 2017-2018 Skørping Skole.

Bilag 20: Kontraktmål 2017-2018 Rebild Syd.

Bilag 21: Kontraktevaluering Skørping Skole.

Bilag 22: Kontraktevaluering Rebild Syd.

Bilag 23: Sagsfremstilling vedr. kontraktstyring 2017-2018, Rebild Kommune.

Bilag 24: Andel af elever i den almindelige undervisning i folkeskolen, 2016/17, Undervisningsministeriet.

Bilag 25: Analyse af Rebild Kommunes folkeskoler, 2015, Brøndum & Fliess.

Bilag 26: På vej mod fremtidens folkeskole 2020, 2011, Rebild Kommune.

Bilag 27: Trivselsundersøgelsens spørgsmål 4.-9. Klasse, 2018, Undervisningsministeriet.

Bilag 28: Interview-script Skoleledelse