



FOLKETINGET RIGSREVISIONEN

Maj 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

folkeskolereformen

Opfølgning i sagen om folkeskolereformen (beretning nr. 10/2017)

8. maj 2023

RN 1406/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om folkeskolereformen, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 22. maj 2018 og 29. april 2021.

2. Beretningen handlede om Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at understøtte og følge op på implementeringen af folkeskolereformen, så det faglige niveau i folkeskolen forbedres. Rigsrevisionen følger i dette notat op på ministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen og ministeriets redegørelse om folkeskolereformens virkning til Folketinget.

Konklusion

Rigsrevisionen konstaterer, at Børne- og Undervisningsministeriet har afgivet redegørelse om folkeskolereformens virkning til Folketinget (nr. R 19 (28/5 2021)). Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet nu har afgivet den lovede redegørelse, så Folketinget har mulighed for at forholde sig til reformens effekt. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen konstaterer videre, at Børne- og Undervisningsministeriet i forlængelse af den senest gennemførte undersøgelse af vikardækningen i 2019 har planlagt og igangsat nogle initiativer for at reducere brugen af vikarer, herunder muligheder for at følge brugen af vikarer gennem de administrative systemer. Ministeriet har oplyst, at beslutninger i forhold til at arbejde videre med at følge brugen af vikarer med data forventes at blive truffet i løbet af 2023.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

3. Rigsrevisionen afgav i februar 2018 en beretning om folkeskolereformen. Beretningen handlede om, hvordan Undervisningsministeriet havde understøttet implementeringen af og opfølgningen på folkeskolereformen, så det faglige niveau i folkeskolen blev forbedret.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Børne- og Undervisningsministeriet generelt havde ydet en tilfredsstillende indsats for at få folkeskolereformen implementeret i kommunerne, bl.a. gennem information, rådgivning, vejledning og koordination. Selv om kommunerne havde ansvaret for at implementere reformen, fandt Statsrevisorerne, at ministeriet ikke havde fulgt tilfredsstillende op på, om kommunerne nåede målene med folkeskolereformen, og om de gennemførte indsatsen som forudsat.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
1. Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets undersøgelse af vikardækning i folkeskolen og af, hvor mange af de planlagte timer der gennemføres som planlagt, hvor mange der aflyses, og hvor mange der vikardækkes og vikarernes baggrund.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021.
2. Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets og Finansministeriets undersøgelse af skolerens anvendelse af folkeskolelovens § 16 b.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021.
3. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forlængelse af ovenfor nævnte undersøgelser.	Delvist afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021, idet spørgsmålet om initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer udestår, jf. pkt. 4.
4. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer.	Behandles i dette notat.
5. Redegørelsen, som børne- og undervisningsministeren senest 5 år efter lovens ikrafttræden giver Folketinget om lovens virkning. Redegørelsen blev udskudt til foråret 2021.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til de 2 udestående opfølgningpunkter. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på ministeriets Redegørelse nr. R 19 (28/2 2021) til Folketinget samt brevveksling med ministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen

8. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at den kvalificerede undervisning i folkeskolen blev udfordret af, at antallet af timelønnede vikarer i folkeskoler og specialtilbud var steget med knap 47 % fra 2014 til og med maj 2017, og at vikarernes uddannelsesniveau ofte ikke levede op til folkeskolens kvalifikationskrav.

Rigsrevisionen konstaterede i notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021, at Børne- og Undervisningsministeriet i 2018 gennemførte en undersøgelse, som bl.a. viste, at 11,1 % af undervisningstimerne fra børnehaveklassen til 9. klasse ikke blev gennemført som planlagt. Rigsrevisionens opfølgning i 2021 viste videre, at ministeriet i forlængelse af den senest gennemførte undersøgelse af vikardækning i 2019 havde planlagt forskellige initiativer med henblik på at reducere brugen af vikarer.

9. Børne- og Undervisningsministeriet har i forbindelse med vores opfølgning oplyst, at ministeriet på baggrund af undersøgelsen fra 2019 om vikardækning – som omhandlede årsager, der ligger til grund for brugen af vikarer, og skolernes registreringspraksis af vikarforbruget – igangsatte et arbejde i 2020 med at afdække mulighederne for at følge brugen af vikarer gennem skolernes administrative systemer. Ministeriet har oplyst, at arbejdet blev genoptaget i december 2022, efter at arbejdet havde været udsendt som følge af COVID-19, Ukraine-situationen, udskrivelsen af valg til Folketinget og den efterfølgende periode med regeringsdannelse og en ny minister på området.

Børne- og Undervisningsministeriet arbejder fortsat på at afdække mulighederne for at følge brugen af vikarer gennem de administrative systemer. Ministeriet vil tage stilling til den videre proces, herunder om der skal foretages en tilbagevendende national opfølgning på vikardækningen i folkeskolen, når arbejdet med afdækningen er afsluttet. Ministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at der først forventes at blive truffet en beslutning i løbet af 2023. Ministeriet vil orientere Rigsrevisionen, når arbejdet er afsluttet.

Børne- og Undervisningsministeriet offentliggjorde en undersøgelse om folkeskolens brug af vikarer i 2018. I forlængelse af undersøgelsen gennemførte ministeriet i 2019 en undersøgelse om årsager, der ligger til grund for brugen af vikarer, og skolernes registreringspraksis af vikarforbruget.

10. Børne- og Undervisningsministeriet har videre oplyst, at KL, Skolelederforeningen, Børne- og Kulturchefforeningen og Skole og Forældre (landsorganisation for skolebestyrelser og forældre til børn i folkeskolen) i efteråret 2020 offentliggjorde vejledningen "Inspiration til at håndtere vikardækning som følge af lærerfravær fra undervisningen i folkeskolen" til skoleledelserne på baggrund af ministeriets undersøgelse af vikardækning fra 2019. Vejledningen indeholder bl.a. konkrete forslag til, hvordan skolerne kan arbejde med at nedbringe behovet for brugen af vikarer og kvalificere vikardækningen. Parterne har endvidere offentliggjort "Vejledning i IT-planlægningssystemerne" af marts 2017, som skal sikre bedre data for skolernes planlægning af skoleåret. Ministeriet vurderer på den baggrund, at der for nuværende ikke er behov for yderligere vejledningsmateriale eller lignende initiativer på området.

Børne- og Undervisningsministeriet gjorde i øvrigt opmærksom på, at der i september 2022 blev indgået en politisk aftale om ny læreruddannelse, som bl.a. skal bidrage til at styrke rekrutteringen af lærere til folkeskolen samt mindske frafaldet på uddannelsen. Ministeriet har samtidig oplyst, at der på finansloven i 2022 og fra 2023 og frem er afsat henholdsvis 550 mio. kr. og 807 mio. kr. til kommunerne til ansættelse af flere lærere, som er et løft for at sikre forudsætningen om mere kvalificeret vikardækning.

11. Rigsrevisionen kan konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet i forlængelse af den senest gennemførte undersøgelse af vikardækningen i 2019 har igangsat nogle initiativer for at reducere brugen af vikarer. Rigsrevisionens opfølgning viser, at ministeriet endvidere planlægger at afdække mulighederne for at følge brugen af vikarer gennem de administrative systemer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen.

Børne- og Undervisningsministeriets redegørelse om folkeskolereformen, som blev udskudt til foråret 2021

12. Børne- og Undervisningsministeriet har, jf. aftalen om folkeskolereformen, forpligtet sig til senest 5 år efter lovens ikrafttræden at give Folketinget en redegørelse om lovens virkning og eventuelle behov for ændringer.

Børne- og Undervisningsministeriet oplyste i forbindelse med Rigsrevisionens seneste opfølgning i notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021, at redegørelsen til Folketinget om folkeskolereformen efter aftale med forligskredsen var blevet udskudt til foråret 2021.

13. Rigsrevisionen konstaterer i forbindelse med denne opfølgning, at Børne- og Undervisningsministeriets redegørelse om folkeskolereformens virkning blev afgivet til Folketinget den 28. maj 2021 i form af Redegørelse nr. R 19 (28/5 2021). Redegørelsen gennemgår status på reformens 3 overordnede målsætninger, implementeringen af reformen og virkningen af udvalgte reformelementer. Redegørelsen viser overordnet:

- **At folkeskolereformens 3 overordnede målsætninger ikke er indfriet:** 1) Folkeskoleelevernes faglige resultater er ikke forbedret i perioden efter reformens indførelse, 2) betydningen af elevers sociale baggrund for deres faglige resultater er ikke mindsket men overordnet set uændret, ligesom 3) elevers gennemsnitlige trivsel overordnet set også er uændret fra 2014 til 2018.

- **At folkeskolereformen ikke er fuldt implementeret på skolerne:** Under halvdelelen af skolerne i evaluerings- og følgeforskningsprogrammet har i høj grad implementeret reformens centrale elementer, og skolerne afprøver og justerer fortsat måder at implementere reformens elementer på, mens implementeringen andre steder tyder på at være gået i stå.
- **At effekten af udvalgte reformelementer er blandede:** Effekten af mere undervisningstid, understøttende undervisning, åben skole-aktiviteter, lektiehjælp og faglig fordybelse samt skoleledelse og styring peger i forskellige retninger og har ikke nogen entydig betydning for elevernes faglige resultater, for læring, for trivsel eller for betydningen af social baggrund. Effekten af motion i undervisningen og målopfyldelse er positiv for henholdsvis elevers generelle og faglige trivsel og engagement og deltagelse i undervisningen. Endelig er kompetencedækningen steget, og undervisning, der forestås af lærere med undervisningskompetencer i de respektive fag, har positiv betydning for elevernes faglige resultater ved 9. klasseprøver.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet nu har afgivet den lovede redegørelse til Folketinget om folkeskolereformens virkning, så Folketinget har mulighed for at forholde sig til reformens effekt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Bo Brabrand
sætterigsrevisor