

Redegørelse til Folketinget om folkeskolereformen

27. maj 2021

Forord

Folkeskolereformen indeholder en række gode og vigtige ambitioner. Skolen skal løfte alle elever *uanset* deres sociale baggrund. Og skolen skal ikke kun løfte eleverne fagligt - den skal også fremme elevernes alsidige udvikling og trivsel. Samtidig introducerede reformen en række nye, væsentlige elementer til folkeskolen. Herunder et fokus på en mere varieret skoledag med praksis- og handlingsorienteret undervisning, åben skole og mere bevægelse i løbet af undervisningen.

Regeringen bakker op om intentionerne og hovedelementerne i folkeskolereformen og arbejder ufortrødent på at realisere reformens målsætninger om at styrke folkeskoleelevernes faglighed og trivsel, mindske betydningen af elevernes sociale baggrund for deres faglige resultater og sikre mere varieret og praksisorienteret undervisning.

Følgeforskningsprogrammet for folkeskolereformen viser desværre, at reformens målsætninger endnu ikke er indfriet. Elevernes faglige resultater og trivsel er ikke forbedret i perioden efter reformens indførelse, og betydningen af elevernes baggrund for deres faglige resultater er ikke mindsket på nuværende tidspunkt. Følgeforskningen viser, at elevernes faglige resultater og trivsel er relativt stabil i perioden fra omkring 2012-2018, ligesom elevernes gennemsnitlige trivsel generelt ligger på et højt niveau. Samtidig er udviklingen i elevernes resultater ved 9. klasseprøverne i dansk læsning og matematik sammenlignelig for folkeskolen og fri- og privatskoler henover perioden 2012-2018. Niveauforskellen i de faglige resultater mellem de to skolesektorer er altså hverken blevet større eller mindre i perioden efter folkeskolereformen.

Følgeforskningen giver ikke et entydigt svar på virkningerne af folkeskolereformen. Det understreger måske mest af alt, at vi må bevæge os væk fra at diskutere for og imod reformen. Vi skal fortsætte arbejdet med de virkningsfulde elementer i reformen og samtidig begynde at tale om, hvordan vi gennem justeringer på konkrete områder forbedrer *folkeskolen*.

Regeringen vil derfor gå sammen med de centrale parter på folkeskoleområdet: Lærere, elever, skoleledere, forældre, kommuner, pædagoger og folkeskoleforligskredsen for, under overskriften "*Sammen om skolen*", at skabe et program, hvor vi i fællesskab kan drøfte udfordringsbilledet i folkeskolen – og hvordan justeringer på konkrete områder kan bidrage til at forbedre folkeskolen.

Vi ser i regeringen frem til den dialog, vi skal have. God læselyst.

Med venlig hilsen

Pernille Rosenkrantz-Theil
Børne- og undervisningsminister

Boks 1. Rammerne for redegørelsen om folkeskolereformen

Det følger af Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre, og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen af 7. juni 2013, at undervisningsministeren vil give Folketinget en redegørelse senest 5 år efter lovens ikrafttræden om lovens virkning og eventuelle behov for ændringer. Efter aftale med forligskredsen bag aftalen er redegørelsen rykket til foråret 2021.

1. Indledning

1.1. Folkeskolereformen

Folketinget vedtog den 20. december 2013 lovforslag nr. L 51, som er en udmøntning af Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre, og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen af 7. juni 2013. Det Konservative Folkeparti tilsluttede sig senere hovedparten af aftalen. Størstedelen af reformens ændringer af folkeskolen trådte i kraft den 1. august 2014. Efter aftale med forligskredsen bag aftalen fremsættes redegørelsen i foråret 2021.

Baggrunden for reformen var et ønske om at hæve det faglige niveau i folkeskolen, særligt i læsning og matematik. Både fagligt svage og fagligt stærke elever skulle lære mere og trives bedre. For at opnå dette skulle undervisningen tilrettelægges mere varieret med blandt andet bevægelse og åben skole, og eleverne skulle sikres mere tid til læring. Endelig ville aftalepartierne klæde eleverne i folkeskolen bedre på til at vælge og gennemføre en ungdomsuddannelse.

Aftalepartiernes ønsker til udviklingen af folkeskolen er konkretiseret i tre overordnede mål, hvortil der er opstillet resultatmål, der gør det muligt at følge udviklingen, *jf. boks 3*.

Opfyldelsen af de tre mål er søgt nået gennem tre overordnede indsatsområder:

- En længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring
- Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere
- Få klare mål og regelforenklinger

1.2. Justeringer af folkeskolereformen

Udvalgte elementer af folkeskolereformen er siden dens ikrafttræden blevet justeret.

Folkeskolereformen indeholder en præcisering og forenkling af folkeskolens Fælles Mål, som er de nationale mål, der beskriver, hvad eleverne skal lære i skolens fag og emner samt børnehaveklassen. Den 7. december 2017 vedtog Folketinget en ændring af lovgrundlaget for Fælles Mål med L 49.

Med lovændringen er de overordnede kompetencemål for, hvad eleverne skal kunne, fortsat bindende, mens de 3.170 underliggende færdigheds- og vidensmål er gjort vejledende. Lovændringen bygger på en politisk aftale af 17. maj 2017 mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Der er også indgået to politiske aftaler om styrket praksisfaglighed i folkeskolen. Aftalerne er begge indgået mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Den første aftale blev indgået den 12. juni 2018 og har titlen ”Styrket praksisfaglighed i folkeskolen”. Den anden aftale blev indgået den 22. november 2018 og har titlen ”Fra folkeskole til faglært – Erhvervsuddannelser til fremtiden”.

Med aftalerne er der indført et toårigt obligatorisk praktisk/musisk valgfag, som skal afsluttes med en prøve i 8. klasse. Herudover er de praksisfaglige elementer i den obligatorisk projektopgave styrket, ligesom alle elever har fået ret til erhvervspraktik i 8. og 9. klasse.

Den 30. januar 2019 indgik den daværende VLAK-regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti aftale om Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed - justeringer af folkeskolen til en mere åben og fleksibel folkeskole.

Aftalen justerede rammerne for folkeskolen med 13 initiativer, der har fokus på at udvikle folkeskolen gennem både klarere rammer og øget frihed i tilrettelæggelsen af skoledagen, fagundervisningen og den understøttende undervisning. Aftalen indeholder blandt andet et kvalitetsløft af den understøttende undervisning, flere fagtimer, en kortere skoledag i indskoling, mere lokal frihed til skolerne og en læseindsats. Initiativerne er blandt andet baseret på erfaringerne med reformen fra følgeforskningsprogrammet.

Aftalen blev udmøntet med lovforslag L 226, som blev vedtaget af Folketinget den 2. maj 2019.

2. Om folkeskolereformens virkning

I det følgende afsnit opsummeres de overordnede fund vedr. folkeskolereformens virkning. Indledningsvist gennemgås status på reformens tre overordnede mål og implementeringen af reformen, hvorefter virkningen af udvalgte reformelementer

opridses. Afsnittet bygger i vid udstrækning på den viden, som er indhentet gennem følgeforskningsprogrammet, *jf. boks 2*, suppleret med andre relevante nationale og internationale erfaringer.

Konklusionerne i denne redegørelse skal ses i lyset af, at tidligere undersøgelser viser, at det kan tage mellem 5 og 15 år at implementere og se effekterne af store reformer som folkeskolereformen. Det betyder, at der på tidspunktet for afslutningen af følgeforskningsprogrammet i 2018 ikke nødvendigvis kan forventes at være sket markante ændringer i elevernes læring og trivsel som følge af folkeskolereformen.

Samtidig er der i årene op til og efter reformens indførelse sket andre ændringer af folkeskolen, der kan have haft en selvstændig betydning for elevernes faglige udvikling og trivsel. Det gælder blandt andet inklusionslovgivningen, lukninger og sammenlægninger af skoler og nye regler for lærernes arbejdstid.

Boks 2. Følgeforskningsprogrammet til folkeskolereformen

Børne- og undervisningsministeriet igangsatte i 2014 et evaluerings- og følgeforskningsprogram, som skulle følge implementeringen af den politiske aftale om et fagligt løft af folkeskolen og understøtte realiseringen af reformens mål med løbende viden om implementering, fremdrift og resultater.

Erfaringerne med implementeringen og betydningen af reformen og dens forskellige elementer blandt elever, forældre, lærer og pædagoger, skoleledere, skolebestyrelsesformænd samt kommuner startede i foråret 2014 og løb frem til 2018.

Hovedresultaterne af følgeforskningsprogrammet er sammenfattet af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i publikationen ”Folkeskolens udvikling efter reformen – En vidensopsamling om folkeskolereformens følgeforskningsprogram 2014-2018”. Afsnit 2 om folkeskolereformens virkning i nærværende redegørelse bygger i vid udstrækning på vidensopsamlingen.

2.1. Folkeskolereformens overordnede mål og implementering

Med den politiske aftale om folkeskolereformen blev partierne bag enige om at fastholde og udvikle folkeskolens styrker og faglighed ved at arbejde for tre overordnede mål. De overordnede mål er operationaliseret i fire resultatmål, *jf. boks 3*.

Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan:

- Mindst 80 pct. af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test
- Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år

Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater:

- Andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik uanset social baggrund skal reduceres år for år

Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis:

- Elevernes trivsel skal øges

Folkeskolereformens overordnede målsætninger er ikke indfriet.

For målsætningen om, at *folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan*, viser de nationale test og 9. klasseprøverne, at folkeskoleelevernes faglige resultater i perioden 2012 til 2018 overordnet set har været stabile. Der kan spores en signifikant positiv udvikling i de nationale test i matematik i 6. klasse, men samtidig en let signifikant negativ udvikling for de nationale test i læsning i 6. klasse henover perioden 2012-2018, *jf. figur 1*. Det bemærkes, at der i figur 1 tages højde for forskelle mellem skoler og for elevernes sociale baggrund. Derved fjernes usikkerhed som følge af, at skolernes elevgrundlag kan ændre sig over tid. Samtidig bemærkes det, at resultaterne af de nationale test efterfølgende er genberegnet fra skoleåret 2019/2020 og tilbage i tid. Dette som følge af Aftale mellem regeringen (S) og V, DF, RV, SF, KF og LA om nationale test af 21. februar 2020. Figur 1 bygger således på testresultater, som *ikke* er genberegnet.

Figur 1. Elevers faglige resultater i nationale test i 6. klasse i læsning og matematik, 2012-2018. Målt i testresultater på kriteriebaseret skala fra 1-6



Anm.: Grafen viser elevernes faglige resultater ved de nationale test i 6. klasse for læsning og matematik i 2012-2018 angivet på de nationale tests kriteriebaserede skala, som går fra 1-6. Den lodrette, stiplede linje indikerer reformens ikrafttræden. Der anvendes en lineær regressionsmodel, hvor skolernes egen udvikling sammenlignes over tid (skole-fixed-effects). Analysen tager højde for forskelle i elevsammensætning henover tidsperioden inden for den enkelte skole.

Kilde: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (udviklet på baggrund af Nielsen et al., 2020).

Hvad angår elevernes gennemsnitlige faglige resultater ved 9.-klassesprøverne i dansk læsning og matematik er udviklingen stabil i perioden fra 2012-2018, jf. figur 2. Figuren viser desuden, at udviklingen i elevernes prøveresultater er fuldstændig sammenlignelig for folkeskolen og fri- og privatskoler henover perioden 2012-2018. Det vil sige, at niveauforskellen i de faglige resultater mellem de to skolesektorer hverken er blevet større eller mindre i perioden efter reformens ikrafttræden. Elevernes faglige præstationer på fri- og privatskoler ligger dog fortsat højere end folkeskoleelevernes. Prøveresultaterne er i analysen standardiserede og korrigerede for elevernes sociale baggrund.

Figur 2. Elevernes gennemsnitlige faglige resultater ved 9.-klassesprøverne i dansk og matematik fordelt på folkeskoler og fri- og privatskoler, 2012-2018.



Anm.: Grafen viser elevernes faglige resultater ved 9.-klassesprøverne i årene 2012-2018. Analysen anvender en lineær regressionsmodel, hvor skolernes egen udvikling sammenlignes over tid. Analysen tager højde for forskelle i elevsammensætningen henover tidsperioden inden for den enkelte skole. Analysen inddrager kun elever, som har gået i en fri grundskole i mindst 5 sammenhængende år.

Kilde: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (udviklet på baggrund af Nielsen et al., 2020).

PISA (Programme for International Student Assessment) 2018 viste, at de danske 15-årige i 2018 i læsning og matematik havde en gennemsnitscore på niveau med resultaterne i 2015. I læsning var de danske elever gået ét PISA-point frem og i matematik to point tilbage. Ændringerne er ikke statistisk signifikante. I naturfag var der sket et signifikant fald i scoren på ni point fra 2015. De danske 15-årige ligger dog over OECD-gennemsnittet inden for alle de faglige områder, som PISA tester eleverne i, dvs. læsning, naturfag og matematik. Af de 79 lande og regioner, der deltog i PISA 2018, scorede 10 lande signifikant bedre end de danske 15-årige i læsning, 10 lande bedre i matematik, og 20 lande bedre i naturfag.

I december 2020 blev resultaterne fra TIMSS 2019 (Trends in International Mathematics and Science Study) offentliggjort. TIMSS undersøger elevers kompetencer i matematik og natur/teknologi i 4. klasse. I matematik er de danske 4. classes elever i TIMSS 2019 gået tilbage siden TIMSS 2015. I natur/teknologi ligger eleverne på samme niveau som i 2015. I matematik er det gennemsnitlige danske resultat statistisk signifikant bedre end 34 lande eller regioner, og det danske resultat er statistisk signifikant under det gennemsnitlige niveau i 22 lande eller regioner.

Hvad angår det overordnede mål om, at *folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater*, viser følgeforskningen, at betydningen af elevers baggrund for deres faglige resultater overordnet set er uændret. Der tegner sig imidlertid et billede af spredte ændringer for forskellige elevgrupper over den undersøgte periode. Gruppen af *sårbare elever* præsterer bedre i de nationale test i læsning på 6. klassetrin i 2018 sammenlignet med 2014. For gruppen af *fagligt svage elever* er der tale om en positiv udvikling i danskresultaterne ved 9.-klassesprøverne i

både 2016 og 2018 sammenlignet med 2014. Analyserne finder dog ingen systematisk ændring i elevers faglige resultater for børn af ufaglærte forældre og etniske minoritetslever hen over reformperioden.

Når det kommer til den tredje overordnede målsætning om, at *tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes blandt andet gennem respekt for professionel viden og praksis*, er elevernes gennemsnitlige trivsel overordnet set uændret siden 2014/2015. Samtidig ses også, at eleverne generelt er glade for og trives godt i folkeskolen. Eleverne i folkeskolen har i gennemsnit en social trivsel på 4,1 på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er bedst mulig trivsel. Andelen af elever med høj trivsel er dog faldet en smule i perioden fra 2014 til 2018, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Andel elever med høj trivsel for hhv. elever på mellemtrinnet og elever i udskoling, 2014-2018. I procent.

	2014, % (n)	2016, % (n)	2018, % (n)
Mellemtrin	65 % (14.445)	62 % (11.125)	63 % (11.447)
Udskoling	61 % (10.863)	57 % (8.006)	58 % (8.779)

Anm.: Tabellen viser andele af elever i folkeskolen med høj trivsel. Elever med høj trivsel defineres som elever, der scorer mellem 0,8-1,0 på følgeforskningsprogrammets indeks for trivsel. Indekset er lavet på baggrund af elevernes besvarelser på følgende tre spørgsmål: 1) Er du glad for din klasse. 2) Jeg synes, jeg bliver behandlet godt af mine klassekammerater og 3) Jeg føler, at jeg hører til på min skole.

Kilde: Udarbejdet på baggrund af Nielsen et al., 2020. Sammenlignet med 2014 er andelen af elever med høj trivsel statistisk signifikant lavere i 2016 og 2018 for både mellemtrin og udskoling.

Kilde: Nielsen et al., 2020.

Som det ses af tabel 1, er andelen af elever med høj trivsel på mellemtrinnet faldet to procentpoint fra 2014 til 2018. Blandt udskolingsleverne er andelen af elever med høj trivsel faldet tre procentpoint. Der er tale om signifikante ændringer, men ud fra en samlet betragtning er der dog tale om små udsving over perioden på 4 år.

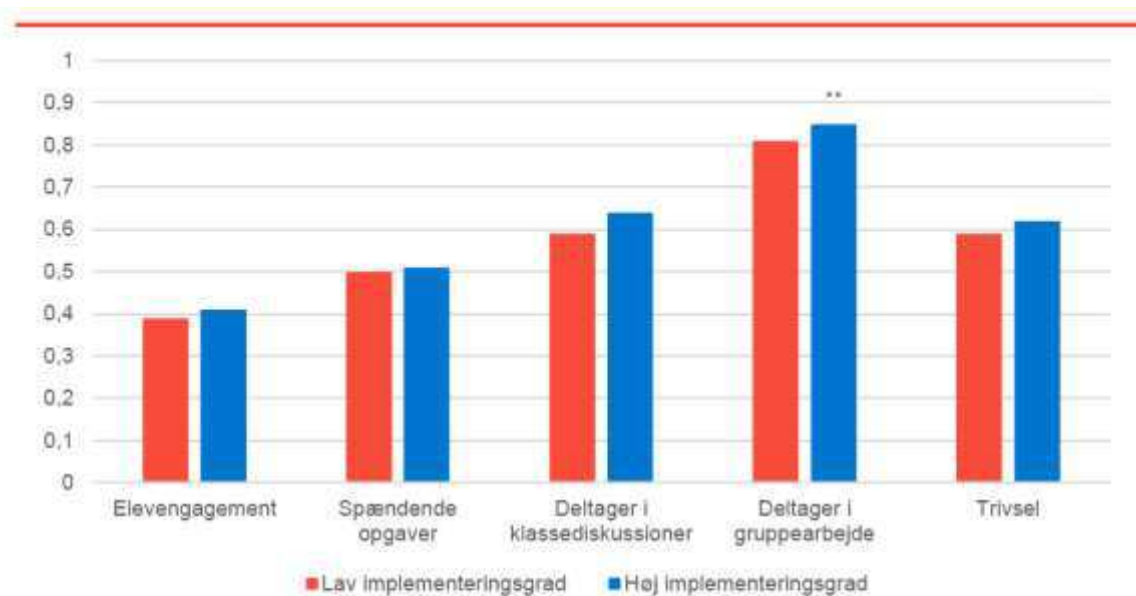
Langt størstedelen af forældre til elever i folkeskolen oplever, at skolen er god. Hhv. 93 og 95 pct. af forældrene synes, at deres barns skole er god i 2015 og 2017. Dette niveau ligger altså nogenlunde stabilt efter reformen.

I forhold til virkningen af de enkelte reformelementer er resultaterne fra følgeforskningen blandede. Eksempelvis finder følgeforskningen en positiv sammenhæng mellem brug af bevægelse i undervisningen og elevernes generelle og faglige trivsel samt mellem skolernes brug af faglig fordybelse og elevernes afgangskaraktorer i dansk og matematik, når faglig fordybelse er integreret i fagundervisningen frem for at være særskilte timer på skemaet.

Det er i følgeforskningsprogrammet yderligere undersøgt, om der er forskel på elevers læring og trivsel afhængigt af, hvor langt skolen generelt er nået med at implementere reformen, *jf. figur 3*. Analysen viser her, at der er meget begrænsede forskelle i elevernes læring og trivsel på henholdsvis de skoler, der i 2018 samlet

set vurderede at være nået langt med at implementere reformens kerneelementer, og de skoler, der vurderede ikke at være nået langt. Dog er det værd at bemærke, at det for samtlige af de undersøgte parametre gælder, at skoler der vurderer, at de i høj grad har implementeret reformen klarer sig en lille smule bedre, *jf. figur 3*. Det er imidlertid kun for ”deltager i gruppearbejde”, at forskellen er statistisk signifikant.

Figur 3. Sammenligning af elevernes læring og trivsel for skoler med henholdsvis høj og lav implementeringsgrad af seks elementer af reformen, i 2018, i andele



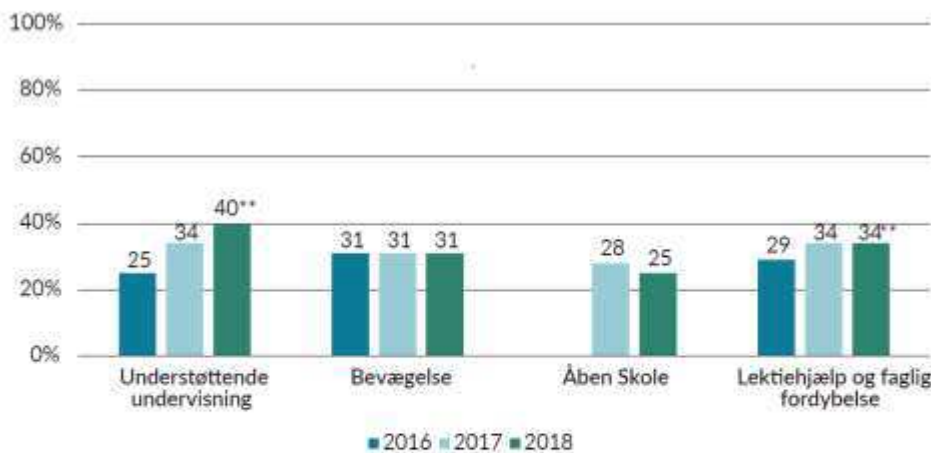
Anm.: På en skala fra 1-10 er skolelederne blevet bedt om at vurdere, hvor langt de er nået med udmøntningen af det enkelte reformelement. Skoler med høj implementeringsgrad er skoler, hvor skolelederne har svaret 8-10 på disse spørgsmål. Tilsvarende er skoler med lav implementeringsgrad de skoler, hvor skolelederen har svaret 1-4 på disse spørgsmål. Figuren viser andelen af elever med højt engagement, elever der ofte oplever at få spændende opgaver, ofte deltager i klassediskussioner eller gruppearbejde samt elever med et højt niveau af trivsel i 2018. Alle analyser tager højde for forskelle i elevsammensætningen mellem skoler. Dette dækker over elevens køn, etnicitet (vestlig/ikke-vestlig oprindelse), alder, antal søskende, om eleven bor med begge forældre, tidligere præstationer i nationale test, angivelser for, om forældrene er i job/uddannelse, forældrenes højeste uddannelsesniveau i tre kategorier, forældres indkomst i kvartiler samt en indikator for, at mor var < 25, da barnet blev født. Stjernerne over søjlerne angiver, om forskellen mellem skoler med henholdsvis høj og lav implementeringsgrad er statistisk signifikant: * = $p < 0,1$, ** = $p < 0,05$, *** = $p < 0,01$. Standardfejl i parentes.

Kilde: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Resultaterne vedrørende sammenhængen mellem implementering af reformens elementer og elevernes læring og trivsel skal tages med det forbehold, at skolelederens vurdering af implementeringsgraden skal ses som et meget groft mål for implementering, som kan dække over en stor variation i brugen af reformelementerne, og dermed kan være forbundet med stor usikkerhed.

At folkeskolereformens overordnede målsætninger endnu ikke er realiseret, og at der ikke findes entydige effekter af reformelementerne kan ses i lyset af, at der fortsat er et stykke til fuld implementering af folkeskolereformen. Følgeforskningen viser således, at under halvdelen af skolerne i høj grad har implementeret reformens centrale elementer, *jf. figur 4*.

Figur 4. Andelen af skoleledere, der vurderer, at skolen i høj grad har implementeret reformelementerne, 2016-2018. I procent.



Anm.: Skolelederne er blevet bedt om at svare på, hvor langt de på en skala fra 1 (slet ikke) til 10 (fuldt implementeret) er nået med den konkrete udmøntning af de respektive reformelementer. I 2016 er skolelederne ikke spurgt til implementering af Åben Skole.

** Angiver, at andelen fra 2018 er signifikant forskellig fra 2016 på minimum 5 %-niveau.

Kilde: Jensen et al., 2020.

Forklaringerne på skolernes manglende implementering af reformen kan blandt andet være, at reformen er iværksat med store frihedsgrader, og at skolerne har skullet implementere mange elementer på samme tid. Således har kommuner og skoler skullet definere reformens indhold og beslutte, hvordan de ville prioritere og udmønte reformen. Følgforskningen viser, at skolerne fortsat løbende afprøver og justerer måder at implementere reformens elementer på, mens implementeringen andre steder tyder på at være gået i stå.

Herudover har der sideløbende med implementeringen af reformen fundet en række andre forandringer sted, herunder lærernes nye arbejdstidsregler, omstillingen til øget inklusion samt lukninger og sammenlægninger af skoler, som alle påvirker den kontekst, som reformen implementeres i. Endelig oplevede skolelederne særligt i reformens første år ikke at have tilstrækkelige midler og ressourcer til arbejdet med at implementere reformen.

Forskerne bag følgeforskningsprogrammet vurderer, at de samtidige forandringer kan påvirke implementeringen af folkeskolereformen og i sidste ende også den forventede udvikling i elevernes faglige resultater og trivsel.

2.2. Den længere og mere varierede skoledag

Med folkeskolereformen indførtes en længere og mere varieret skoledag. Den længere skoledag gav plads til flere fagtimer i blandt andet dansk, matematik og engelsk. Samtidig gav den længere skoledag plads til en række nye elementer i folkeskolen, herunder understøttende undervisning, lektiehjælp og faglig fordybelse, motion og bevægelse samt åben skole. Følgforskningens resultater angående de enkelte elementer oprides nedenfor.

2.2.1. Skoledagens længde og flere fagtimer

Analyser fra følgeforskningsprogrammet viser resultater, der peger i forskellige retninger i forhold til effekten af mere undervisningstid. Analyser af data fra før implementeringen af reformen tydede på, at en ekstra ugentlig fagtime havde en lille positiv betydning for elevernes faglige resultater. Denne effekt kan dog ikke påvises i årene efter reformen.

En stor del af forskningslitteraturen finder generelt små, men positive effekter af øget undervisningstid. Enkelte undersøgelser finder ingen effekter af øget undervisningstid. På tværs af studierne kan generelt peges på, at det er den tid, som eleverne er engageret i deres læring ("time on task"), der kan forventes en positiv effekt af, og at effekten af undervisningstid også skal ses i sammenhæng med kvaliteten af undervisningen, herunder om undervisningen er inspirerende, varieret og motiverende.

Følgeforskningen viser, at flertallet af eleverne i 2018 synes, at skoledagen er for lang. Her svarede 83 procent af udskolingseleverne og 68 procent af eleverne på mellemtrinnet, at skoledagen var for lang. Det er en markant stigning for begge elevgrupper sammenlignet med 2014 før implementeringen af reformen. Tilrettelæggelsen af skoledagen er afgørende for elevernes oplevelse af skoledagens længde på mellemtrinnet og i udskoling. Særligt tre forhold har betydning: Modulernes længde, fagene og deres placering samt indholdet i undervisningen.

Lærere og pædagoger oplever, at den længere skoledag gør eleverne i indskolingen trætte sidst på skoledagen. Eleverne i indskolingen oplever også, at de kan være trætte sidst på dagen. Men ifølge indskolingseleverne skyldes trætheden også ensformig undervisning, stram voksenstyring og stillesiddende skolearbejde. Det skal ses i sammenhæng med, at kun hhv. 31 og 25 pct. af skolerne vurderer, at de i høj grad har implementeret bevægelse og åben skole.

Det bemærkes, at de overstående erfaringer og oplevelser af skoledagens længde er fra 2018, og at skoledagen i 2019 blev forkortet i indskolingen, samtidig med at skolerne fik øget frihed til at tilrettelægge skoledagen.

Siden 2015 er skoledagens længde i folkeskolens 1.-9. klasse blevet kortlagt hvert år. Den seneste rapport omhandler skoleåret 2019/2020. Her fremgår det, at skoledagene generelt er blevet kortere. Der er således sket et væsentligt fald i andelen af skoler, som har skemalagte timer efter kl. 14 i indskolingen, efter kl. 14.30 på mellemtrinnet og efter kl. 15 i udskoling sammenlignet med perioden 2016-2018. Det gælder særligt i indskolingen, hvor ca. 10 procentpoint færre skoler i 2019 end i 2018 havde klasser i indskolingen med undervisning efter kl. 14 mindst én dag om ugen.

Samtidig er der sket en stigning i andelen af skoler, som anvender folkeskolelovens § 16 b til at afkorte skoledagens længde i indskolingen. 64 pct. af skolerne har benyttet §16 b til at afkorte skoledagens længde for mindst én klasse fra 1.-3. klassetrin i skoleåret 2019/2020. Det er en stigning sammenlignet med skoleåret

2018/2019 på 16 procentpoint. Herudover har 74 pct. af skolerne i skoleåret 2019/2020 benyttet folkeskolelovens § 16 d til at afkorte skoledagens længde for mindst én klasse fra 4. – 9. klassetrin.

2.2.2. Motion og bevægelse

Med folkeskolereformen blev det et krav, at motion og bevægelse på alle folkeskolens klassetrin skal indgå i et omfang, der i gennemsnit svarer til ca. 45 minutter dagligt. Motion og bevægelse kan både indgå i den fagopdelte undervisning, herunder idræt, og i den understøttende undervisning.

Følgforskningen viser, at der er en positiv sammenhæng mellem brug af bevægelse i undervisningen og elevernes generelle og faglige trivsel. I 2016 og 2018 er det dog kun 31 pct. af skolelederne, der svarer, at bevægelse i undervisningen i høj grad er implementeret på deres skole, *jf. figur 4*. Derimod er der i 2018 kun fundet en begrænset positiv sammenhæng mellem bevægelse og elevernes faglige resultater.

Både lærere og pædagoger oplever, at bevægelse gør eleverne mere læringsparate, og særligt blandt indskolingslærere er der flere i 2018 end i 2015, som oplever, at bevægelse gør eleverne læringsparate.

Motion og bevægelse er blandt de reformelementer, som på mange skoler er prioriteret højt fra start. Siden 2016 har udviklingen dog været stagnerende eller faldende. 59 procent af eleverne på mellemtrinnet oplevede i 2018 at være fysisk aktive i 45 minutter eller mere i løbet af en almindelig skoledag. Det er samme omfang som før reformen (59 procent i 2014). Tilsvarende gjaldt 29 procent af eleverne i udskolingen. Det er 9 procentpoint færre end før reformen.

Følgforskningen viser, at underviserne generelt har lettere ved at inddrage motion og bevægelse blandt skolens yngste elever i alle de undersøgte år. Jo ældre eleverne er, desto vanskeligere synes lærerne, det er at koble bevægelsesaktiviteter til fagenes faglige indhold på en meningsfuld måde. Lærerne oplever generelt, at det er forholdsvis let at gennemføre ”brain breaks” eller fysiske aktiviteter (idrætstimer eller bevægelsesbånd), men finder det mere udfordrende at skabe læringsunderstøttende bevægelsesaktiviteter.

2.2.3. Åben skole

Med folkeskolereformen blev skolerne forpligtet til at åbne sig over for det omgivende samfund gennem inddragelse af det lokale idræts-, kultur- og foreningsliv i skolen samt et gensidigt samarbejde med de kommunale musik- og billedskoler.

Der er i følgeforskningsprogrammet flere spredte indikationer på, at åben skole har en positiv betydning for elevernes trivsel. Derimod er der kun enkelte tegn på, at åben skole har en positiv betydning for elevernes faglige resultater.

En analyse viser, at det har en positiv betydning for elevers generelle trivsel, faglige trivsel og oplevelse af støtte i undervisningen, når danskundervisningen gennemføres uden for skolen.

Erfaringer fra skolerne viser, at åben skole er ressourcekrævende – både økonomisk og tidsmæssigt. Åben skole er mest vellykket på de skoler, hvor lærerne er meget engagerede i at tilrettelægge forløbene, hvor skolens ledelse understøtter implementeringen, og hvor kommunerne har etableret formaliserede aftaler med lokale virksomheder og lignende.

I 2018 vurderede 25 procent af skolelederne, at de på deres skole i høj grad havde implementeret åben skole, og brugen af åben skole-aktiviteter var generelt lavere i 2018 end i 2014, før reformen trådte i kraft.

2.2.4. Lektiehjælp og faglig fordybelse

Med folkeskolereformen blev lektiehjælp og faglig fordybelse introduceret som en obligatorisk del af skoledagen. Lektiehjælp og faglig fordybelse kan være en del af undervisningen i skolens fag og obligatoriske emner eller en del af den understøttende undervisning. Ifølge den politiske aftale om folkeskolereformen er formålet med lektiehjælp og faglig fordybelse at styrke elevernes faglige niveau ved bl.a. at tilbyde eleverne faglig træning, faglige udfordringer eller turboforløb, som er tilpasset deres niveau og behov.

Følgforskningen finder en positiv sammenhæng mellem skolernes brug af faglig fordybelse og elevernes afgangskarakterer i dansk og matematik, når faglig fordybelse er integreret i fagundervisningen frem for at være særskilte timer på skemaet.

I analyser af udvikling over tid (2016-2018) findes dog ingen signifikante sammenhænge mellem skoleledernes vurdering af, hvor langt skolen er kommet med implementering af lektiehjælp og faglig fordybelse og elevernes faglige resultater.

Trods enkelte positive tendenser kan følgeforskningsprogrammet dog samlet set hverken be- eller afkræfte, at lektiehjælp og faglig fordybelse har betydning for elevernes læring eller trivsel, eller at det mindsker betydningen af social baggrund.

Det skal ses i sammenhæng med, at kun en ud af tre skoleledere i både 2017 og 2018 svarer, at de i høj grad har implementeret lektiehjælp og faglig fordybelse på deres skole. Følgforskningen viser, at særligt lektiehjælp har været et lavt prioriteret reformelement af skolelederne, og at organiseringen af lektiehjælp og faglig fordybelse har været mangelfuld på en del af skolerne.

I den danske TIMSS-rapport for 2019 scorer de elever, som ofte får lektier for, gennemsnitligt højere end de elever, som aldrig eller sjældent får lektier for. Der er altså en sammenhæng mellem lektier og fagligt niveau. Rapporten undersøger dog ikke sammenhængens retning, dvs. den udforsker ikke, om eleverne bliver fagligt dygtigere af at få flere lektier for, eller om der er en tilbøjelighed til, at fagligt dyg-

tige elever gives flere lektier. I natur/teknologi er der ingen forskel i faglige præstationer mellem elever, der ofte eller aldrig/sjældent får lektier for. Samtidig viser rapporten, at elever, der oftere laver lektier i hjemmet, får dårligere faglige resultater i både matematik og natur/teknologi end elever, der i mindre grad laver lektier i hjemmet. Ifølge forfatterne til den danske TIMSS 2019-rapport kan dette skyldes, at lavt præsterende elever i mindre grad når at lave deres lektier i skoletiden, hvorfor de bruger mere tid på lektierne i hjemmet.

2.2.5. Understøttende undervisning

Med folkeskolereformen blev der afsat tid til understøttende undervisning. Understøttende undervisning er læringsaktiviteter, som ligger ud over folkeskolens faste fag og emner. Aktiviteterne i understøttende undervisning skal understøtte den faglige undervisning og/ eller styrke eleverne personligt med læringsparathed, sociale kompetencer, alsidig udvikling, motivation og trivsel.

Følgforskningen finder ikke nogen entydig betydning af understøttende undervisning for elevernes faglige resultater eller trivsel. Lærere og pædagoger oplever dog i højere grad i 2018 end i 2016, at understøttende undervisning fremmer elevernes læring.

Når den understøttende undervisning integreres i den fagopdelte undervisning, har det en mere positiv betydning for elevernes generelle trivsel, faglige trivsel og oplevelse af støtte og inspiration, end når den understøttende undervisning organiseres som særskilte moduler eller temadage. Understøttende undervisning bliver ifølge følgforskningen eksempelvis udmøntet som afbræk i hverdagen, samarbejds- og trivselsrelaterede øvelser eller kropslige og kreative arbejdsformer.

Under halvdelen af skolelederne vurderede i 2018, at de i høj grad har implementeret understøttende undervisning på deres skole. Tilsvarende vurderede under halvdelen af skolelederne samme år, at de i høj eller meget høj grad havde skabt en fælles forståelse på skolen for indholdet i den understøttende undervisning.

2.2.6. Fælles Mål

Som en del af reformen blev Fælles Mål præciseret og forenklet med henblik på at sikre læringsmål, som sætter elevernes læringsudbytte tydeligere i centrum, og som understøtter skolens arbejde med målstyret undervisning.

Følgforskningen peger på, at det har en positiv betydning for elevernes engagement og deltagelse i undervisningen, hvis eleverne ved, hvad de skal lære, og hvis eleverne vurderer, at læreren er tydelig i forhold til elevens opfyldelse af fagets mål. Samtidig viser en undersøgelse dog, at eleverne har svært ved at adskille læringsmål fra lærerens generelle instruktioner i undervisningen.

Implementeringen af Fælles Mål er et af de elementer, skolerne prioriterede lavest i starten af reformperioden. Ifølge følgforskningen har det været en ledelsesmæssig strategi på flere skoler at reducere kompleksiteten i forhold til implementeringen af reformen ved indledningsvist at prioritere bestemte indsatsområder. Det

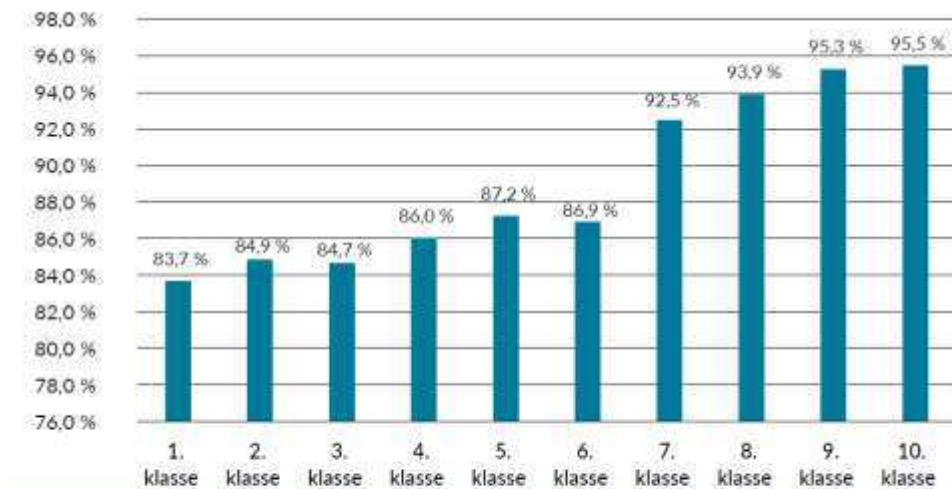
har medført, at de fleste skoler har undladt at sætte et stærkt fokus på undervisning med Fælles Mål fra begyndelsen af reformimplementeringen. Lærernes brug af Fælles Mål ser ikke ud til at være steget, siden implementeringen af reformen blev igangsat. Tværtimod viser resultater fra følgeforskningen, at hvor 9 pct. af lærerne i 2016 angav, at de ikke anvendte Fælles Mål i undervisningen, er andelen, som ikke anvender Fælles Mål, i 2018 steget til 22 pct.

2.3. Kompetenceudvikling af lærere

Som en del af den politiske aftale om folkeskolereformen blev det fastsat som et mål, at 95 procent af undervisningstimerne i folkeskolen i 2020 skal varetages af undervisere med undervisningskompetence (formel eller tilsvarende kompetence vurderet af skolelederen) i det fag, de underviser i. Med den politiske aftale ”Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed – justeringer af folkeskolen til en mere åben og fleksibel folkeskole” (2019) blev den målsætning udskudt fra 2020 til 2025. Justeringen blev blandt andet foretaget for at sikre kommunerne og skolerne bedre tid, og dermed bedre forudsætninger for, arbejdet med at øge kompetencedækningen.

I skoleåret 2019/2020 blev 88 procent af undervisningstimerne i folkeskolen planlagt til at skulle varetages af undervisere med undervisningskompetence. Det er en stigning på otte procentpoint siden skoleåret 2013/2014. Kompetencedækningen er steget hvert år i perioden fra 2013/2014 til 2019/2020. Kompetencedækningen er højest i udskolingen, hvor den i skoleåret 2019/2020 lå på mellem 92,5 og 95,5 procent, *jf. figur 5*. Kompetencedækningen er omvendt lavest i indskolingen. Det skal ses i lyset af, at nogle skoler vælger at prioriterer andre hensyn, hvis det vurderes at være det mest hensigtsmæssige. Det gælder fx hensynet til, at eleverne har så få lærere som muligt, som særligt tillægges i betydning i de mindre klasser i forhold til at skabe trivsel og et godt læringsmiljø.

Figur 5: Kompetencedækning på danske folkeskoler fordelt på klassetrin, 2019/2020. I procent.



Anm.: Figuren viser, hvor stor en del af undervisningen i folkeskolen, der planlægges med undervisere med undervisningskompetence i det pågældende fag fordelt på klassetrin for skoleåret 2019/2020.

Kilde: Uddannelsesstatistik, 2020b.

Følgforskningen viser, at kompetenceudvikling af lærerne er et af de elementer i reformen, som på mange skoler er blevet prioriteret højest. I 2018 vurderede 74 procent af skolelederne således, at kompetenceudviklingen af lærere blev prioriteret højt.

Følgforskningen viser, at det overvejende har positiv betydning for elevernes faglige resultater ved folkeskolens 9.-klassesprøver at blive undervist af en lærer med undervisningskompetence i faget for elevernes faglige resultater ved folkeskolens 9.-klassesprøver. Størrelsesordenen af betydningen varierer på tværs af fag, men svarer til, at en elev, der undervises af en lærer uden undervisningskompetence i et fag, i gennemsnit vil kunne opnå en karakter, der er 0,15 karakterpoint højere ved i stedet at blive undervist af en lærer med undervisningskompetence i det pågældende fag.

Følgforskning viser en positiv sammenhæng mellem lærere med (formel eller vurderet) undervisningskompetence og elevernes præstationer ved 9.-klassesprøverne for fagene dansk, fransk, historie, fysisk/kemi, biologi, geografi og idræt. Omvendt findes der for få fag en negativ sammenhæng mellem lærernes undervisningskompetence og elevernes resultater. Det gælder særligt for engelsk og kristendom. De varierende resultater kan ifølge rapporten muligvis forklares af, at de skoleledere, der ikke kan finde en lærer med undervisningskompetence i faget, ofte vælger at kompensere for dette ved at få lærere, der har andre stærke faglige og pædagogiske kompetencer til at undervise i faget. Resultatet understreger, at der også fremover er behov for at have fokus på undervisernes kompetencer og kvalifikationer.

Ifølge OECD's internationale Teaching and Learning International Survey (TALIS) fra 2018 efterspørger de danske lærere kompetenceudvikling inden for en bred vifte af områder. Særligt omkring undervisning af elever med særlige behov. Samtidig oplever de danske lærere i lidt mindre grad end lærerne i de øvrige OECD-lande, at kompetenceudvikling har haft positiv indflydelse på deres undervisning.

2.4. Skoleledelse og styring

Det fremgår af den politiske aftale om folkeskolereformen, at reformens ambitionsniveau for folkeskolen stiller nye og skærpede krav til skolelederens rolle. Ifølge aftalen skal dette understøttes gennem styrkelse af hhv. den pædagogiske og strategiske ledelse samt kompetenceudvikling af skolelederne.

Følgforskningen har blandt andet undersøgt skoleledernes brug af pædagogisk ledelse og betydningen heraf for bl.a. elevernes trivsel og faglige resultater. Der skelnes i følgforskningen mellem *generel pædagogisk ledelse* forstået som skoleledelsens involvering i indholdet af lærernes undervisning, fx via observation af og feedback på undervisningen, og *specifik pædagogisk ledelse* forstået som skoleledelsens involvering i den pædagogiske undervisningspraksis med fokus på eleverne, fx vedr. lærernes brug af mål eller feedback til den enkelte elev.

Resultaterne viser, at skolelederens anvendelse af generel pædagogisk ledelse i 2018 var på niveau med omfanget i 2011, hvorimod skolelederne i højere grad anvendte specifik pædagogisk ledelse i 2018 end i 2011. Samtidig fremgår det, at lærerne i signifikant højere grad i 2018 end i 2014 oplevede, at skolelederne anerkendte deres arbejde, havde høje forventninger til elevernes faglige niveau og var gode til at motivere lærerne til at yde en stor indsats.

Følgforskningen viser spredte tegn på, at ændringerne i de måder, skolelederne arbejder på, har betydning på enkelte områder, herunder elevernes læring og trivsel. Betydningen af omfanget af skolelederens brug af generel pædagogisk ledelse for elevernes faglige resultater og trivsel fremstår begrænset, hvorimod der findes en positiv sammenhæng mellem brug af specifik pædagogisk ledelse og elevernes faglige resultater og trivsel.

Endelig har følgforskningen også undersøgt, hvilken rolle kommunal styring spiller for udviklingen i skoleledelse. Her finder forskerne, at når kommunal mål- og resultatstyring kombineres med, at skolelederne har autonomi, har det en positiv sammenhæng til elevernes faglige resultater i 9. klasse. Det vil sige, at på skoler, hvor skolelederne har en høj grad af autonomi, og hvor kommunen samtidig i høj grad fastsætter resultatmål, får eleverne højere karakterer ved 9.-klassesprøverne.

3. Om eventuelle behov for ændringer

Folkeskolereformen rummer en række vigtige målsætninger om at styrke elevernes faglighed og trivsel. At styrke respekten for lærernes faglighed. Og at gøre skoledagen mere varieret med praksis- og handlingsorienteret undervisning, åben skole

og mere bevægelse i løbet af undervisningen. Regeringen bakker fuldt og helt op om disse målsætninger og ambitioner.

Men vi skal være ærlige og erkende, at vi endnu ikke er i mål ift. at løse skolens udfordringer. De faglige resultater har ikke rykket sig endnu. Praktiske, kreative og bevægelsesfagene vægter fortsat for lidt i skolen, ligesom trivslen og den alsidige udvikling skal mere i fokus. Den negative sociale arv er ikke brudt, og der er tilmed en stadigt stigende opdeling af eleverne ud fra deres baggrund. Samtidig forlader for mange elever skolen med dårlige forudsætninger for videre uddannelse, og elever med særlige udfordringer får ikke altid den hjælp, de har brug for, ligesom der fortsat er udfordringer med uro og larm i klasserne.

Følgforskningen og øvrige relevante nationale og internationale erfaringer giver ikke et entydigt svar på virkningerne af folkeskolereformen. Det skal blandt ses i lyset af, at tidligere undersøgelser viser, at det kan tage mellem 5 og 15 år at implementere og se effekterne af store reformer som folkeskolereformen. Fra følgeforskningen kan vi se, at mange skoler stadig ikke er nået i mål med implementeringen af reformen.

Samtidig er der i årene op til og efter reformens indførelse sket andre ændringer af folkeskolen, der kan have haft en selvstændig betydning for elevernes faglige udvikling og trivsel. Det gælder blandt andet inklusionslovgivningen samt lukninger og sammenlægninger af skoler.

Vi skal fortsætte arbejdet med at indfri målsætningerne og arbejde med de virkningsfulde elementer i reformen. Samtidig er der behov for, at vi i højere grad begynder at tale om, hvordan vi gennem justeringer på konkrete områder udvikler *folkeskolen*. Forandringer skal ske med inddragelse af de aktører, der har deres hverdag i skolen. For det er dem, der er afgørende for, at vi lykkes med at skabe en god folkeskole.

Der er allerede taget store og vigtige skridt i retning af at forbedre folkeskolen. Med finansloven for 2020 blev der afsat 275 mio. kr. i 2020 stigende til 807 mio. kr. i 2023 til et generelt løft af folkeskolen, herunder flere lærere. Samtidig blev der afsat 468,2 mio. kr. i 2020 stigende til 1.000,2 mio. kr. i 2023 til et kvalitetsløft af den understøttende undervisning.

I 2020 indgik KL og Lærernes Centralorganisation en aftale om lærernes arbejdstid, som siden 2014 ellers havde været reguleret ved lov. Med aftalen blev parterne enige om et forpligtende samarbejde, der understøtter lærernes muligheder for at udøve deres professionelle dømmekraft og at lykkes med opgaven. Samtidig blev lærerne og kommunerne enige om at udvikle skolen gennem lokale samarbejder, som involverer både kommunerne, lærerne, tillidsrepræsentanter og skoleledere. Aftalen slog fast, at parterne deler en fælles målsætning om at skabe størst mulig kvalitet i undervisningen, understøtte et godt arbejdsmiljø og styrke den professionelle kapital. Aftalen kom i forlængelse af samarbejdet mellem KL og Danmarks Lærerforening om en ny start for folkeskolen, som skulle understøtte en positiv udvikling af folkeskolen og sikre undervisning af høj kvalitet.

I februar 2020 indgik regeringen en aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om nationale test. I aftalen blev parterne blandt andet enige om at drøfte udviklingen af et nyt evaluerings- og bedømmelsessystem i folkeskolen. Aftalepartierne ønsker, at et nyt evaluerings- og bedømmelsessystem skal:

- skabe gennemsigtighed for forældre og elever i forhold til elevens faglige standpunkt,
- understøtte det pædagogiske arbejde i klasseværelserne,
- give et styringsmæssigt indblik i skolernes faglige formåen samt et ledelsesmæssigt indblik i lærernes undervisning.

I sensommeren 2020 blev der taget hul på drøftelserne med danske og udenlandske forskere, folkeskolens parter og folkeskoleforligskredsen med henblik på at skabe en fælles forståelse af udfordringer og sigtelinjer til et nyt evaluerings- og bedømmelsessystem.

Forhandlingerne om et nyt evaluerings- og bedømmelsessystem forventes indledt i sensommeren 2021. Regeringens ambition er, at vi fra politisk hold kan bidrage til at skabe en evaluerings- og bedømmelsespraksis, som både giver mening for elever og lærere og kan bruges til udvikling af undervisningen og at understøtte elevernes faglige udvikling, samtidig med at testene på aggregeret niveau kan bruges til at følge den faglige udvikling i folkeskolen samlet set.

Regeringen vil fortsætte de positive takter. Derfor vil vi sætte os sammen med lærere, elever, skoleledere, forældre, kommuner, pædagoger og folkeskoleforligskredsen på Christiansborg for i fællesskab at drøfte udfordringsbilledet i folkeskolen og mulige justeringer, som kan gøre en positiv forskel ude på skolerne. Det gør vi under overskriften "*Sammen om skolen*".

Svaret på folkeskolens udfordringer er ikke en ny, stor reform udtænkt i regeringens ministerkontorer og på Christiansborg. Folkeskolen har brug arbejdsro samtidig med, at vi i fællesskab skal kunne drøfte, hvordan folkeskolen bedst udvikles. Vi skal ikke forandre alt på samme tid, men justere og rette til, der hvor det er nødvendigt – så vi kan forbedre elevernes faglige resultater og trivsel og hjælpe med til at bryde med den sociale arv, der stadig har alt for stor betydning for, hvordan danske børn klarer sig i livet.

Der er ikke én aktør, som alene kan skabe den nødvendige forbedring af folkeskolen. Folkeskolen er et fælles ansvar, og derfor må vi drøfte løsninger på skolens udfordringer i fællesskab. De skoleledere, lærere, pædagoger, elever, forældre og kommuner, som skal sikre en velfungerende hverdag i folkeskolen, skal også være med til at finde på de gode løsninger.

Med *Sammen om skolen* vil regeringen starte et nationalt samtaleprogram for folkeskolen, hvor vi sammen med folkeskolens centrale parter har en dialog om folkeskolens udfordringer og fremtidige udvikling, som kan danne grundlag for politiske drøftelser på Christiansborg.