

10/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

folkeskolereformen

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

10 /
2017

Beretning om folkeskole- reformen

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Undervisningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-548-0
ISBN pdf 978-87-7434-549-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FOLKESKOLEREFORMEN

Folkeskolereformen trådte i kraft i skoleåret 2014/15 og har nu virket i 3 hele skoleår. Reformens mål er at udvikle folkeskolen, så den i højere grad udfordrer eleverne fagligt, mindsker betydningen af social baggrund i forhold til elevernes faglige resultater og styrker tillid og trivsel i folkeskolen. Indsatsområderne er en længere og mere varieret skoledag med bedre undervisning, et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere samt få klare mål og regelforenklinger.

Kommunerne har ansvaret for at drive Danmarks knap 1.300 folkeskoler, mens Undervisningsministeriet har ressortansvaret, herunder ansvaret for at udvikle og føre tilsyn med folkeskolerne. Kommunernes samlede udgifter til folkeskolen var ca. 41 mia. kr. i seneste skoleår, hvor til der kommer øgede udgifter til reformen på ca. 6 mia. kr. frem til 2020.

Reformen forudsætter årlige forbedringer. Ifølge Undervisningsministeriet er de faglige mål med folkeskolereformen efter 3 skoleår nået i begrænset omfang, og elevernes trivsel er stort set ikke ændret. Ministeriet henviser til, at den fulde effekt af reformen først vil kunne ses efter 5-7 år.

Statsrevisorerne finder, at Undervisningsministeriet generelt har ydet en tilfredsstillende indsats for at få folkeskolereformen implementeret i kommunerne, bl.a. gennem information, rådgivning, vejledning og koordination.

Selv om kommunerne har ansvaret for at implementere reformen, finder Statsrevisorerne, at Undervisningsministeriet ikke har fulgt tilfredsstillende op på, om kommunerne når målene med folkeskolereformen, og om de gennemfører indsatsen som forudsat.

Statsrevisorerne finder det i den forbindelse ikke tilfredsstillende:

- at Undervisningsministeriets opfølgning på, om den længere skoledag er implementeret, er baseret på usikre indberetninger af planlagt frem for gennemført undervisning
- at den kvalificerede undervisning udfordres af, at antallet af timelønnede vikarer i folkeskoler og specialtilbud er steget med knap 47 % siden 2014, og at vikarernes uddannelsesniveau ofte ikke lever op til folkeskolens kvalifikationskrav
- at Undervisningsministeriet ikke siden 2011 har undersøgt, hvor stor en del af undervisningstimerne der er gennemført efter planen, hvor mange timer der er dækket af kvalificerede vikarer, og hvor mange timer der aflyses
- at kommunalbestyrelserne hovedsageligt har givet dispensation til at forkorte skoledagen på mellemtrinnet (4.-6. klasse) og i udskolingen (7.-9. klasse), selv om dispensation ifølge folkeskoleloven kun bør gives i indskolingen (0.-3. klasse).

STATSREVISORERNE,

den 21. februar 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Undervisningsministeriets understøttelse af reformimplementeringen	11
2.1. Undervisningsministeriets vejledning og rådgivning om reformen	12
2.2. Undervisningsministeriets understøttelse af videndeling og målopfølgning	15
3. Undervisningsministeriets opfølgning på folkeskolereformens	
3 indsatsområder	17
3.1. En længere og mere varieret skoledag	18
3.2. Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere	29
3.3. Få klare mål og regelforenklinger	36
Bilag 1. Metodisk tilgang	45
Bilag 2. Ordliste	51

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015

Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016

Merete Riisager: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om folkeskolereformen og om, hvordan Undervisningsministeriet har arbejdet med at understøtte og følge op på implementeringen af reformen. Reformen blev politisk besluttet med *Aftale om et fagligt løft af folkeskolen* i juni 2013 og fulgt op af en række lovændringer til folkeskoleloven, hvoraf de fleste trådte i kraft i skoleåret 2014/15 og dermed nu har virket i 3 hele skoleår.

Aftalen sætter 3 nationale, overordnede mål for folkeskolens udvikling:

1. Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan.
2. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.
3. Tilliden til og trivsel i folkeskolen skal styrkes, bl.a. gennem respekt for professionel viden og praksis.

De 3 overordnede mål skal nås gennem 3 indsatsområder:

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

Reformaftalen blev bl.a. udmøntet i en række ændringslove til lov om folkeskolen, herunder om mindste undervisningstid (§ 14 b), om motion og bevægelse i skoledagen (§ 15), om timetalskravene for fagene (§ 16), om understøttende undervisning (§ 16 a) og om kompetencekrav til undervisere (lovens kapitel 4).

2. Det er Undervisningsministeriet, der har ressortansvaret for folkeskolen, herunder for reformer på området, mens det er de enkelte kommuner, der driver de i dag knap 1.300 folkeskoler. Folkeskolerne havde i alt knap 550.000 elever og ca. 45.000 lærere i det seneste skoleår, og kommunernes samlede udgifter til folkeskolen var ca. 41 mia. kr. Folkeskolereformen er forbundet med øgede offentlige udgifter til folkeskolen, svarende til ca. 6 mia. kr. frem til og med 2020 og derefter ca. 430 mio. kr. årligt.

FOLKESKOLEREFORMENS NATIONALE MÅL HAR 4 RESULTATMÅL

- 1.1. Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne.
- 1.2. Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år.
- 2.1. Andelen af elever med dårlige resultater uanset social baggrund skal reduceres år for år.
- 3.1. Elevernes trivsel skal øges.

Undervisningsministeriets ressortansvar indebærer bl.a., at ministeriet skal støtte kommuner og skoler med rådgivning og vejledning om regler og krav på området. Ministeriet udvikler endvidere en række værktøjer (fx it-systemer) eller stiller krav til, at kommuner skal benytte værktøjer, der skal understøtte fx videndeling og evaluering i folkeskolen. Ministeriet har desuden ansvaret for tilsynet med folkeskolens kvalitetsudvikling og opfølgningen på folkeskolens resultater og forhold i øvrigt.

3. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad har understøttet implementering af og opfølgning på folkeskolereformen, så det faglige niveau i folkeskolen forbedres. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Undervisningsministeriet sikret tilfredsstillende forudsætninger for implementeringen af folkeskolereformen?
- Har Undervisningsministeriet på tilfredsstillende måde fulgt op på, at folkeskolereformens 3 indsatsområder er realiseret, så de understøtter indfrielsen af reformens mål?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2017.

KONKLUSION

Efter at folkeskolereformen har virket i 3 hele skoleår, viser Undervisningsministeriets egen opfølgning, at de faglige resultatmål er indfriet i begrænset omfang, og at elevernes trivsel ikke har ændret sig markant.

Undervisningsministeriets indsats for at sikre forudsætningerne for lokal implementering af reformen har generelt set været tilfredsstillende, men Rigsrevisionen finder, at ministeriet ikke har fulgt tilfredsstillende op på realiseringen af indsatsområderne og reformens mål.

Undervisningsministeriet har udviklet og stillet understøttende værktøjer til implementering af og opfølgning på reformens enkelte dele til rådighed for kommuner og skoler. Desuden har ministeriet gennemført en bred og målrettet informationsindsats, understøttet koordinering af reformimplementeringen og arbejdet systematisk med implementeringsovervågning.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Undervisningsministeriet har begrænset viden om, hvorvidt den hidtidige rådgivning og vejledning har svaret til de enkelte kommuners og skolars behov og har haft de ønskede effekter. Konsekvensen er, at ministeriets mulighed for at igangsætte målrettede, understøttende indsatser, som kan imødekomme lokale udfordringer, indtil nu har været begrænset. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at ministeriet ikke havde fastlagt en sikker baseline for de nationale tests, idet baseline måtte ændres i folkeskolereformens andet år. Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at bekendtgørelsen om måling af elevernes trivsel i folkeskolen ikke var klar, da den første måling efter folkeskolereformens ikrafttræden blev gennemført.

Undervisningsministeriets opfølgning på implementeringen af den længere skoledag er baseret på usikre indberetninger af den *planlagte* undervisning. Rigsrevisionens analyse af registerdata indikerer, at en væsentlig og formentlig voksende del af de planlagte timer på folkeskolerne ikke *gennemføres* med de planlagte lærerresurser. Samtidig viser Rigsrevisionens analyse, at de timelønnede vikarers uddannelsesniveau ofte ikke svarer til folkeskolens kvalifikationskrav. Folkeskolereformen forudsætter et kompetenceløft af lærere, pædagoger og ledere, hvilket Undervisningsministeriet ligeledes følger igennem opgørelser af kompetencedækning i den *planlagte* undervisning. Rigsrevisionens analyse indikerer samlet set, at ministeriet overvurderer kompetencedækningen.

Folkeskolelovens § 16 b giver skolerne mulighed for med kommunalbestyrelsens godkendelse at afkorte skoledagen ved at reducere den understøttende undervisning og overføre resurser til den fagopdelte undervisning. Loven foreskriver, at bestemmelsen kun kan anvendes i indskolingen (0.-3. klasse) og i helt ekstraordinære tilfælde på mellemtrinnet og i udskolingen (4.-9. klasse). Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid, at dispensationen til at forkorte skoledagen hovedsageligt anvendes på mellemtrinnet og i udskolingen. Praksis er dermed ikke i overensstemmelse med loven. Undervisningsministeriet har ikke reageret på denne viden, men oplyser, at det aktuelt overvejes, hvordan ministeriet vil reagere.

Undervisningsministeriet har omlagt de nationale tests, så de kan bruges til at følge op på reformens faglige mål. Omlægningen har været nødvendig, men har haft den konsekvens, at testresultater før og efter reformen ikke er direkte sammenlignelige. Det vanskeliggør en systematisk opfølgning på fremdriften inden for resultatmål i den første periode efter reformens ikrafttræden.

Rigsrevisionen konstaterer, at Undervisningsministeriet har implementeret en række initiativer under folkeskolereformens indsatsområde om få klare mål og regelforenklinger. Dog blev reformens mål om regelforenklning først indfriet mere end 3 år efter, reformen trådte i kraft, idet *antallet* af bindende Fælles Mål i folkeskolen blev reduceret med en lovændring i december 2017.

1.2. BAGGRUND

4. I juni 2013 indgik den daværende regering (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) en aftale med Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om en reform af folkeskolen. Tabel 1 viser Folkeskolereformens estimerede udgiftskonsekvenser for stat og kommuner.

TABEL 1

ESTIMEREDE UDGIFTER TIL FOLKESKOLEN FORBUNDET MED FOLKESKOLEREFORMEN

(Mio. kr.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt 2013- 2020	Varige udgifter
Kommunale udgifter	0,0	482,8	964,7	964,7	664,7	364,7	364,7	364,7	4.171,0	364,7
Statslige udgifter	126,1	233,9	274,0	245,1	230,8	220,8	220,8	220,8	1.772,3	66,9
I alt	126,1	716,7	1.238,7	1.209,8	895,5	585,5	585,5	585,5	5.943,3	431,6

Note: Udgifterne er beregnet i 2014 på baggrund af daværende skøn for pris- og lønudvikling.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af forslag L 51 til lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (indførelse af en længere og mere varieret skoledag) fremsat 31. oktober 2013 og vedtaget som lov nr. 1640 af 26. december 2013.

Ud over de kommunale og statslige udgifter til folkeskolen, som fremgår af tabel 1, medfører folkeskolereformen afledte merudgifter til de frie grundskoler på i alt 305 mio. kr. i perioden 2013-2020, da det statslige driftstilskud til grundskolerne fastsættes på baggrund af de forøgede kommunale folkeskoleudgifter.

5. Tabel 2 viser, at folkeskolens elevtal har været faldende siden 2013 og var ca. 549.000 i 2016. I samme år udgjorde lærerstaben ca. 45.000 årsværk, mens timelønnede lærere udgjorde ca. 1.800 årsværk.

TABEL 2

NØGLETAL FOR FOLKESKOLEN

	2013	2014	2015	2016	2017
Antal lærere mfl. ¹⁾	43.700	46.400	46.200	45.200	44.900
Heraf timelønnede lærere	1.000	1.400	1.800	1.800	1.900
Antal elever i folkeskoler ²⁾	557.200	554.100	549.800	548.600	-
Antal folkeskoler	1.317	1.316	1.295	1.294	1.276

¹⁾ Dækker alle typer lærere i folkeskoler.

²⁾ Opgøres pr. 30. september i året. Tal for 2017 er endnu ikke offentliggjort på undersøgelsestidspunktet.

Note: Tal for lærere mfl., timelønnede lærere og antal elever i folkeskoler er afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Undervisningsministeriets databank og Undervisningsministeriets institutionsregister.

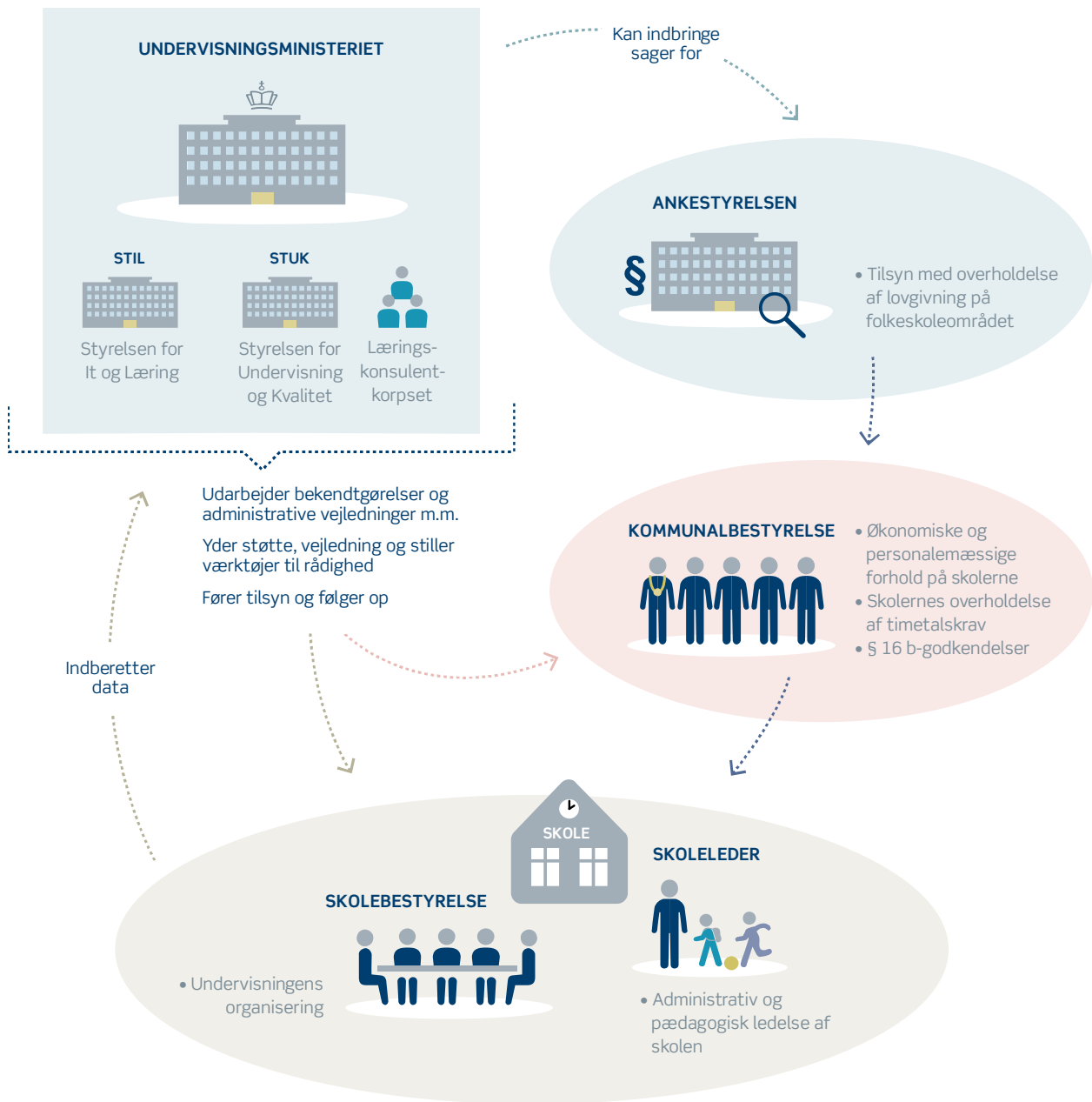
Det fremgår af tabel 2, at antallet af lærere og elever i folkeskolen har været faldende siden 2014.

Udgiften pr. elev i folkeskolen varierer fra år til år. I 2017 var udgiften 72.200 kr., svarende til et fald på knap 1 % siden 2014, hvor udgiften var 72.700 kr. Både i 2015 og 2016 har udgiften pr. elev dog været højere end i 2014. Kommunernes samlede udgifter til folkeskolen var i 2017 ca. 41 mia. kr., svarende til et fald på ca. 2 % siden 2014.

6. Undervisningsministeriet har ressortansvaret for folkeskolen, mens kommunalbestyrelsen har ansvaret for driften af folkeskolerne i de respektive kommuner. Folkeskoleområdet er et komplekst område med mange aktører, hvoraf udvalgte er vist i figur 1.

FIGUR 1

AKTØRER MED TILKNYTNING TIL FOLKESKOLEN OG DERES UDVALGTE OPGAVER



Note: Figuren er ikke udtømmende, men viser de aktører og opgaver, som er omfattet af denne beretning.
Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at Undervisningsministeriet har 2 styrelser under sig – Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) og Styrelsen for It og Læring (STIL). Ministeriet udsteder bekendtgørelser, vejledninger mv. og understøtter og følger op på skolernes kvalitetsudvikling, mens det er den enkelte kommunalbestyrelses ansvar, at kommunens skoler virker inden for lovens rammer, og det er Ankestyrelsen, der fører tilsyn med, at det sker. Skolelederen har ansvaret for, at undervisningen på den enkelte skole tilrettelægges inden for de rammer, som kommunalbestyrelsen og skolebestyrelsen fastsætter.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

7. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på de ændringslove til lov om folkeskolen, som følger af og direkte henviser til *Aftale om et fagligt løft af folkeskolen* fra juni 2013:

- lov nr. 1640 om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (indførelse af en længere og mere varieret skoledag) af 26. december 2013
- lov nr. 1641 om ændring af lov om folkeskolen (indførelse af obligatorisk lektiehjælp og faglig fordybelse) af 26. december 2013
- lov nr. 406 om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (forenkling af regelsættet Fælles Mål, kvalitetsrapporter og elevplaner samt opfølgning på mål for folkeskolen m.v.) af 28. april 2014
- lov nr. 192 om ændring af lov om folkeskolen og lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. (opfølgning på folkeskolereformen m.v.) af 27. februar 2017
- lov nr. 1445 om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om efterskoler og frie fagskoler (lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål) af 12. december 2017.

Den del af undersøgelsens revisionskriterier, der omhandler finansieringen af folkeskolereformen og kompetenceløftet af lærere, pædagoger og skoleledere, bygger desuden på de vedtagne finanslove for perioden 2014-2017.

8. Revisionskriterierne tager udgangspunkt i Undervisningsministeriets ansvar for at understøtte den lokale implementering af reformens elementer og for at afrapportere på kommuners og skolers reformimplementering. Vi har lagt til grund, at en tilfredsstillende understøttelse af den lokale implementering af reformens elementer omfatter, at ministeriet afrapporterer ved brug af dækkende indikatorer og reagerer på informationer, som indikerer problemer eller risici på et givent område.

Som det fremgår ovenfor, er vores undersøgelse og revisionskriterier baseret på Folketingets beslutninger i form af den lovgivning, som har relation til folkeskolereformens elementer. At vi tager udgangspunkt heri skyldes, at vi finder, at det til enhver tid er undervisningsministerens ansvar at sørge for tilfredsstillende implementering af lovgivningen, uanset hvilke politiske aftaler folkeskolereformens forligskreds i øvrigt indgår med ministeren.

Tilsynet med overholdelse af lovgivning på det kommunale område, herunder folkeskoleområdet, hørte indtil den 31. marts 2017 under Statsforvaltningen og fra den 1. april 2017 under Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen kan således udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller udladelser på folkeskoleområdet.

FOLKESKOLELOVEN

Folkeskoleloven er en ramme lov, som udstikker rammerne for folkeskolernes undervisning, som det herefter er op til den enkelte kommune og skole at udfylde efter lokale prioriteringer.

FORLIGSKREDSEN

Forligskredsen bag folkeskolereformen består af den daværende regering (Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Undervisningsministeriet er i løbende dialog med forligskredsen om initiativer knyttet til folkeskolereformens elementer. Fx blev udkast til målformulering af Fælles Mål forelagt og godkendt af folkeskoleforligskredsen.

Metode

9. Undersøgelsen baserer sig overvejende på vores gennemgang af materiale fra Undervisningsministeriet, herunder data fra ministeriets datavarehus, oplysninger på ministeriets hjemmesider og dokumenter fra ministeriets ledelsesinformationssystem (FagLIS). Desuden har vi gennemgået anden dokumentation fra Styregruppen for implementering af reformer og lærernes nye arbejdstidsregler, Koordinations- og Følgegruppe for reformimplementering, Følgegruppen for implementering af reformer og arbejdstidsregler på undervisningsområdet samt evaluerings- og følgeforskningens rapporter.

Undersøgelsen inddrager analyser baseret på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Danmarks Statistik, idet Undervisningsministeriet ikke har data om gennemført undervisning efter folkeskolereformens ikrafttræden.

10. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

11. Undersøgelsen omfatter perioden fra vedtagelsen af den politiske aftale om folkeskolereformen i juni 2013 til og med udgangen af 2017. I enkelte delanalyser perspektiveres dog til opgørelser og resultater fra årene før reformaftalen.

12. Sigtet med denne undersøgelse er primært at vurdere Undervisningsministeriets indsats for at understøtte implementeringen af folkeskolereformen, herunder om ministeriet løbende har fulgt op på, i hvilket omfang reformens indsatser implementeres, og om reformens målsætninger er indfriet. Ministeriet har med henvisning til implementeringsforskning oplyst, at man ved større reformer typisk efter ca. 3 år kan se, om kapaciteten i sektoren er opbygget, mens effekterne sædvanligvis først kan ses efter 5-7 år, og det typisk tager endnu længere tid, før effekterne vil være udbredt til en hel sektor.

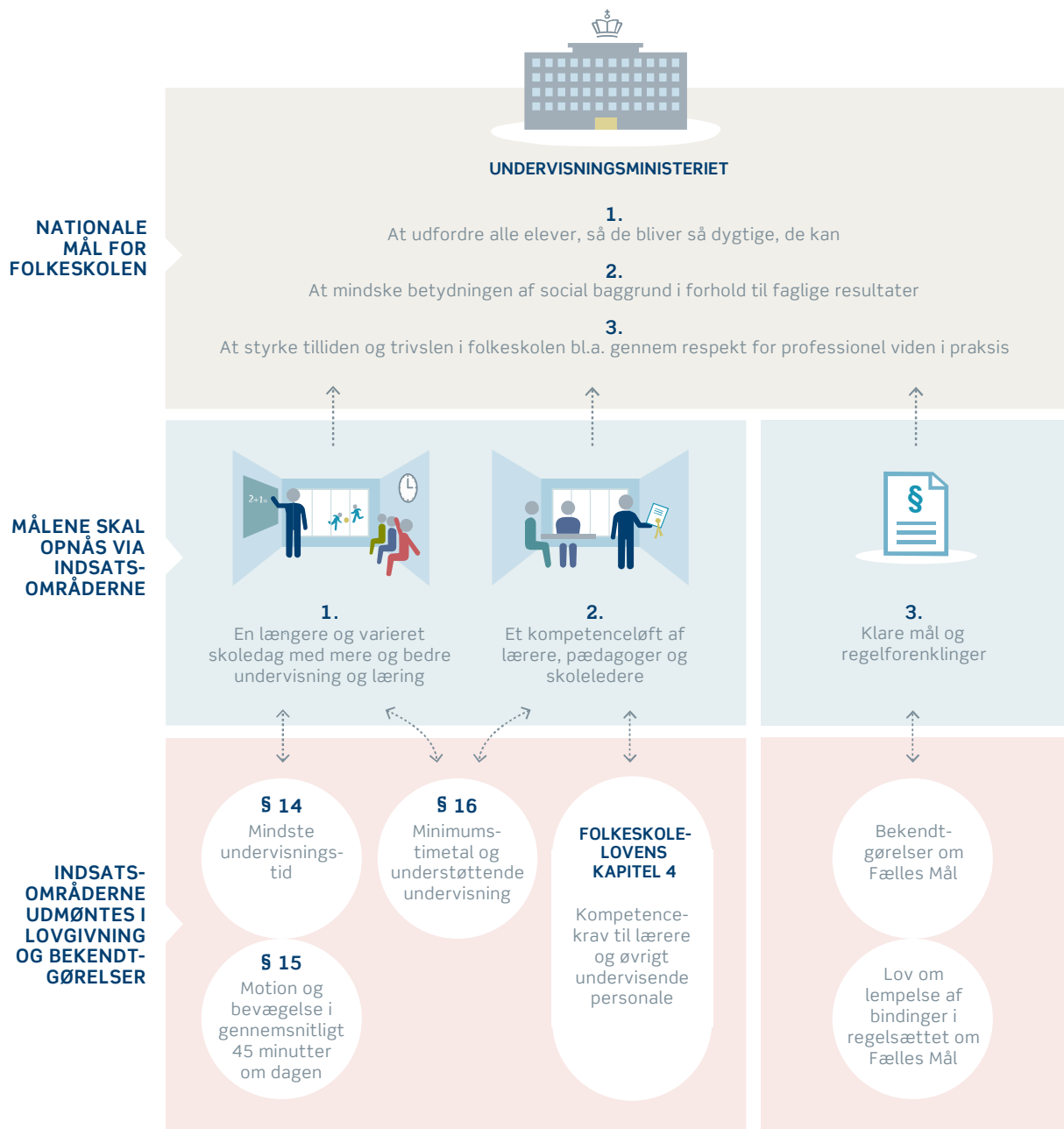
Reformaftalen om et fagligt løft af folkeskolen indeholder imidlertid resultatmål om årlige forbedringer og fastsætter samtidig, at regeringen, kommunerne og andre aktører på folkeskoleområdet skal kunne følge folkeskolens resultater for løbende at afgøre, om der er behov for nye eller ændrede indsatser. Resultaterne afrapporteres bl.a. i en årlig statusredegørelse fra Undervisningsministeriet til regeringen, kommunerne og øvrige aktører på folkeskolens område.

Undervisningsministeriet skal desuden primo 2020 forelægge en samlet redegørelse til Folketinget om reformens virkning og eventuelle behov for ændringer. Vores undersøgelse kommer således på et tidspunkt, hvor reformen har virket i mere end halvdelen af den tid, som ligger forud for den aftalte redegørelse. Undersøgelsen kan derfor medvirke til at belyse, om ministeriet foreløbigt har etableret et sikkert og fyldestgørende grundlag for denne redegørelse. Samtidig kan ministeriet anvende undersøgelsens resultater til at afdække mulighederne for eventuelle nye eller justerede understøttende indsatser.

Figur 2 viser undersøgelsens afgrænsning.

FIGUR 2

AFGRÆNSNING AF UNDERSØGELSEN



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at vores undersøgelse er afgrænset til folkeskolereformens 3 overordnede mål og de 3 indsatsområder, som er udmøntet i lovgivningen. De 3 indsatsområder dækker over flere forskellige initiativer. I figuren indgår alene de initiativer, som inddrages i denne beretning.

Undersøgelsen omfatter således ikke implementeringen eller effekterne af de ændringer i lærernes arbejdstidsregler, der følger af lov nr. 409 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område af 26. april 2013. Ligeledes inddrager vi ikke målsætningerne om øget inklusion, som fremgår af aftalerne om kommunernes økonomi for 2011 og for 2015.

13. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Undervisningsministeriets understøttelse af reformimplementeringen

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Undervisningsministeriet generelt set har sikret tilfredsstillende forudsætninger for implementeringen af folkeskolereformen lokalt.

Undervisningsministeriet har på tilfredsstillende vis arbejdet med at forberede, koordinere og understøtte implementeringen af folkeskolereformen. Det forberedende arbejde har inddraget forskellige relevante aktører, og ministeriets informationsindsats har været bred og målrettet forskellige brugergrupper.

Undervisningsministeriet har udviklet værktøjer til at understøtte reformen, herunder test- og måleværktøjer til at følge reformens faglige mål og trivselsmål. Desuden har ministeriet etableret et læringskonsulentkorps med en central vejledende og rådgivende rolle i forhold til implementeringen af reformen lokalt. Ministeriet har løbende anvendt brugerfeedback og resultater fra evalueringer af tidligere projekter i den løbende udvikling af læringskonsulentkorpsets indsatser. Ministeriet har dog endnu ikke gennemført en samlet ekstern evaluering af læringskonsulentkorpset, hvilket ministeriet forventer at gennemføre i 2018. Rigsrevisionen finder, at en samlet ekstern evaluering med fordel kunne have fundet sted tidligere i forløbet, da der på nuværende tidspunkt er begrænset viden om, hvorvidt læringskonsulenternes vejledning og rådgivning overordnet set har svaret til skolernes behov.

Rigsrevisionen konstaterer, at baseline for opfølgningen på de nationale testresultater blev ændret i folkeskolereformens andet år. Det skete ifølge Undervisningsministeriet for at forbedre kvaliteten i målingerne. Efter Rigsrevisionens opfattelse omfatter en tilfredsstillende forberedelse af en reform bl.a., at der er fastlagt en sikker baseline for reformens målsætninger, når den træder i kraft, så det er muligt at følge fremdriften inden for reformens mål.

Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at bekendtgørelsen om trivselsmålinger i folkeskolen ikke var klar, da den første måling efter folkeskolereformens ikrafttræden blev gennemført.

14. Dette kapitel handler om Undervisningsministeriets indsats for at sikre tilfredsstillende forudsætninger for folkeskolereformens lokale implementering gennem vejledning, rådgivning om reformens elementer og videndeling om erfaringer og udfordringer med implementeringen.

15. Undervisningsministeriet har løbende fulgt status på implementeringsprocessen i samarbejde med andre ministerier, KL (Kommunernes Landsforening), fagforbund og interesseorganisationer. Ministeriet har desuden udarbejdet en implementeringsplan og udviklet et nyt ledelsesinformationssystem for løbende at overvåge milepæle og mål.

2.1. UNDERVISNINGSMINISTERIETS VEJLEDNING OG RÅDGIVNING OM REFORMEN

16. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet har forberedt implementeringen af folkeskolereformens elementer ved at stille reformunderstøttende materiale til rådighed for relevante aktører, dvs. om informationsmateriale om reformen og relevante værktøjer knyttet til implementering har været stillet til rådighed for kommuner og skoler.

17. Undervisningsministeriet har udarbejdet et omfattende skriftligt materiale om folkeskolereformens mål og indsatsområder (herunder de ændrede regler og mulighederne for at fravige reglerne) og stillet det til rådighed på ministeriets hjemmesider. Vi konstaterer dog, at hjemmesidernes information ikke altid er overskuelig eller søgbar, og at det i flere tilfælde er uklart, hvad der er vejledning i nye krav, hvad der er obligatorisk at implementere, hvor der gives valgmuligheder, eller hvor materialet kun skal give inspiration, fx vedrørende læringsmålstyret undervisning. Dette gælder i særlig grad hjemmesiden EMU – Danmarks Læringsportal, som Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet aktuelt er ved at forbedre.

Undervisningsministeriet har forestået en bred informationsindsats gennem kurser og konferencer, og ministeren har udsendt breve om reformens dele til kommunerne. Tabel 3 viser de forskellige typer af understøttende indsatser til reformimplementeringen, som ministeriet har taget initiativ til og gennemført enten alene eller i relevante partnerskaber, fx med KL.

TABEL 3

UNDERVISNINGSMINISTERIETS REFORMUNDERSTØTTELSE**Administrative forskrifter (juridiske) - tilgængelige på retsinformation.dk**

- Love og bekendtgørelser.

Anden skriftlig information (ikke juridisk)

- Information på Undervisningsministeriets hjemmeside og midlertidige "reformhjemmeside", STUK og STILs hjemmesider og EMU – Danmarks læringsportal.
- Informationspjecer (på flere sprog) målrettet forældre.
- Hyrdebreve.

Møder, kurser og konferencer

- Møder i Styregruppen for implementering af reformer og lærernes nye arbejdstidsregler på undervisningsområdet, Koordinations- og styregruppe for implementering af reformer på undervisningsområdet og Følgegruppe for implementering af reformer og arbejdstidsregler på undervisningsområdet. På møderne drøftedes nye/kommende initiativer, status på og udfordringer med implementeringen mv.
- Møder i forskellige fora med tilknytning til folkeskolereformen med deltagelse af bl.a. KL, Danmarks Lærerforening, Skolelederforeningen, Børne- og Kulturchefforeningen samt Børn og Forældre.
- Temamøder med forskellige brugergrupper, initieret af blandt andre læringskonsulentkorpset.
- Arrangementer for forskellige målgrupper (skoleledere, resursepersoner, lærere og vejledere).
- Dialogmøder for bl.a. praktikere fra kommuner og skoler.
- Partnerskab med professionshøjskolerne, som bl.a. skal bidrage til, at professionshøjskolernes grund- og efteruddannelse afspejler reformen.
- Inspirationsprogram til, hvordan reformens elementer kan indgå i den pædagogiske praksis og i undervisningen.
- Formidling af inspirationsmateriale og resultater fra evaluerings- og følgeforskning.
- Læringskonsulentkorpset stilles til rådighed som processtøtte til lokal implementering af reformen. Korpset faciliterer møder/seminarer og besvarer henvendelser via en telefonisk hotline.
- Forsøgs- og rammeordninger, som kan medvirke til at oparbejde viden om løsninger, der kan formidles til andre skoler.
- Undervisningsministeriets internetbaserede datavarehus med datagrundlag for kommunernes reformopfølgning og ledelsesinformation.
- Svar på spørgsmål (telefonisk og skriftligt), også formidlet på Undervisningsministeriets hjemmesider.

Test- og måleværktøjer

- Videreudvikling af værktøj til nationale test, så resultaterne kan opgøres på en kriteriebaseret skala til opfølgning på folkeskolereformens resultatmål.
- Udvikling af en indikatorbaseret trivselsmåling med tilhørende spørgeramme.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at Undervisningsministeriet har sørget for en bred vifte af understøttende indsatser til implementering af reformen lokalt.

Forberedelse af den varierede skoledag

18. Vores undersøgelse viser, at Undervisningsministeriet understøtter implementeringen af en mere varieret skoledag, dels med vejledning om de ændrede krav til skoledagens sammensætning, dels med formidling af redskaber, viden og erfaringer, dels med rådgivning i, hvordan de forskellige reformelementer kan indføres i den pædagogiske praksis og undervisning, jf. tabel 3.

19. For så vidt angår vejledningen i reformens ændrede krav fandt vi under arbejdet med denne undersøgelse, at Undervisningsministeriets hjemmesider indeholdt uklare og modstridende informationer om indholdet og opgørelsen af målet om 45 minutters daglig motion og bevægelse. Ministeriet har på den baggrund efterfølgende fjernet de modstridende informationer.

20. Med reformen etableredes et korps af læringskonsulenter med en central rolle i Undervisningsministeriets vejledning og understøttelse af kommuners og skolars arbejde med reformens elementer. Korpsset påbegyndte reformunderstøttende aktiviteter i skoleåret 2014/15.

En varieret skoledag med gennemsnitligt 45 minutters daglig motion og bevægelse indgår også i læringskonsulentkorpsets understøttende indsatser rettet mod skolerne. Undervisningsministeriet har oplyst, at en række tiltag igangsat af læringskonsulentkorpset på dette område har mødt svingende tilslutning i sektoren. I september 2017 har ministeriet igangsat en ny kampagne *Udskolingen i bevægelse*. Kampagnen indeholder bl.a. formidling af inspirationsmateriale, temadage og vejledningsindsatser, der er rettet mod aktører på flere planer fra den kommunale forvaltning til lærere og elever.

Læringskonsulentkorpset som processtøtte til folkeskolereformen

21. Kommuner og skoler har i løbet af de første 3 år efter reformens ikrafttræden kunnet ansøge om at indgå i forskellige rådgivnings- og vejledningsforløb, som læringskonsulentkorpset har tilbudt, idet Undervisningsministeriets strategi for korpsets arbejde var at nå så mange kommuner og skoler som muligt. Fra og med skoleåret 2017/18 er ministeriets strategi for korpsets indsats ændret, så det nu er opsøgende over for skoler med udfordringer.

En samlet ekstern evaluering af læringskonsulentkorpset er endnu ikke gennemført, men ministeriet forventer at gennemføre en i 2018. Undervisningsministeriet har efterfølgende oplyst, at der er anvendt brugerfeedback fra de forløb, som læringskonsulentkorpset har tilbudt kommuner og skoler. Samtidig har resultater fra evalueringer af tidligere projekter indgået i den løbende udvikling og justering af indsatserne. Rigsrevisionen finder, at en samlet evaluering vil give en bedre viden om, hvad kommunerne og skolerne har fået ud af indsatsen, og bidrage med mere nuanceret viden om, hvorvidt læringskonsulenternes vejledning og rådgivning har svaret til kommunernes og skolernes behov.

Læringskonsulenterne skulle yde rådgivning tilpasset de enkelte skolers behov, jf. aftalen om fagligt løft af folkeskolen.

RESULTATER

Undervisningsministeriet har inddraget en bred kreds af relevante aktører på folkeskoleområdet i forberedelsen og planlægningen af reformens implementering og har udarbejdet informationsmateriale og en implementeringsplan for reformen med relevante milepæle. Efter reformen trådte i kraft, har ministeriet gennemført en systematisk og tværgående processtyring understøttet af et nyudviklet ledelsesinformationssystem.

En samlet evaluering af læringskonsulentkorpsets implementeringsunderstøttende indsats forventes først gennemført i 2018. Rigsrevisionen finder, at en samlet ekstern evaluering med fordel kunne have fundet sted tidligere i forløbet, da der på nuværende tidspunkt er begrænset viden om, hvorvidt læringskonsulenternes vejledning og rådgivning overordnet set har svaret til skolernes behov.

2.2. UNDERVISNINGSMINISTERIETS UNDERSTØTTELSE AF VIDENDELING OG MÅLOPFØLGNING

22. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet har forberedt en målopfølgning på den lokale implementering af folkeskolereformen ved at etablere en sikker baseline, stille måleværktøjer til rådighed og sikre det lovmæssige grundlag for opfølgningen rettidigt.

23. Undervisningsministeriets løbende monitorering af folkeskolereformen bygger hovedsageligt på egne dataindsamlinger fra skolerne gennemført af STIL og på rapporter udarbejdet inden for rammerne af evaluerings- og følgeforskningsprogrammet. Til programmet er der sammen med folkeskolereformen afsat 75 mio. kr. fra Ressourcecenter for Folkeskolens finanslovsbevilling. Som led i evaluerings- og følgeforskningsprogrammet indsamles en lang række surveydata over en 5-årig periode (2014-2018) på et antal skoler, der er samlet i et panel. I 2017 omfattede dataindsamlingen 217 skoler, hvor der var opnået besvarelser fra ca. 32.000 elever i 1., 3., 5., 7. og 9. klasse, ca. 3.100 lærere og pædagoger, ca. 850 skoleledere på landets skoler, ca. 140 skolebestyrelsesformænd og ca. 3.200 forældre til eleverne i 1., 3. og 5. klasse. Data er repræsentative for alle landets folkeskoler.

Den løbende indsamling af data giver Undervisningsministeriet et grundlag for at monitorere den lokale implementering af folkeskolereformen og på den baggrund mulighed for løbende at justere de understøttende indsatser, som ministeriet igangsætter for kommuner og skoler. Vores gennemgang viser, at ministeriet justerer indsatserne løbende på baggrund af den viden, der kommer tilbage fra sektoren.

Folkeskolereformen har som mål, at elevernes faglige niveau skal forbedres. Undervisningsministeriet har udviklet det eksisterende værktøj til nationale tests til at omfatte kriteriebaserede tilbagemeldinger, så det understøtter ministeriets mulighed for at følge de nationale resultatmål, hvilket er forudsat i folkeskolereformen. Samtidig lever værktøjet op til reformens målsætning om, at de nationale testresultater skal kunne fungere som et værktøj til at måle progression ved hjælp af de kriteriebaserede tilbagemeldinger. Dette værktøj var klar til brug i folkeskolereformens første år.

Som følge af folkeskolereformen blev det besluttet, at baseline for de nye tilbagemeldinger på nationale tests skulle fastlægges endeligt i forbindelse med kriteriebaseringen af de nationale tests. Baseline blev i første omgang valgt til at være skoleåret 2013/14 og efterfølgende ændret til 2014/15 på grund af indholds- og beregningsmæssige ændringer i testene, som Undervisningsministeriet vurderede var nødvendige for at sikre den faglige kvalitet af testene. Rigsrevisionen kan således konstatere, at ministeriet i forberedelsen af reformen ikke havde fastlagt en sikker baseline for reformens målsætninger, da den trådte i kraft. Det vanskeliggør en systematisk opfølgning på fremdriften inden for resultatmål i den første periode efter reformens ikrafttræden.

Folkeskolereformen har også som mål, at elevernes trivsel skal øges. Til at monitorere dette mål har Undervisningsministeriet udviklet en indikatorbaseret trivselsmåling baseret på en obligatorisk spørgeskemaundersøgelse, som alle folkeskoleelever skal besvare årligt. Bekendtgørelsen om måling af elevernes trivsel i folkeskolen blev først fastlagt i oktober 2015, dvs. mere end ét år efter folkeskolereformens ikrafttræden. Bekendtgørelsen var derfor først gældende fra 2016-målingen og frem – altså efter, at den første måling var blevet gennemført i 2015.

Trivselsmålingen i 2016 (skoleåret 2015/16) adskilte sig fra den første trivselsmåling i 2015, idet Undervisningsministeriet med bekendtgørelsen tilføjede en ny svarkategori, *Jeg ønsker ikke at svare*, til alle spørgsmålene. Ministeriet har oplyst, at svarkategorien implicit var til stede i svarrammen i 2015, idet eleverne havde mulighed for at springe et spørgsmål over og fortsætte med at besvare spørgeskemaet. Rigsrevisionen konstaterer, at det er uvist, om det har medført et databrud. Ministeriet vurderer, at den nævnte ændring ikke giver anledning til større forbehold ved sammenligninger over tid.

RESULTATER

Undervisningsministeriet har videreudviklet værktøjet til opgørelse af testtilbagemeldinger på de nationale tests, så det understøtter mulighederne for at følge folkeskolereformens faglige resultatmål. Ministeriet ændrede baseline i folkeskolereformens andet år på grund af indholds- og beregningsmæssige ændringer i testene, der ifølge ministeriet har sikret en højere faglig kvalitet af testene. Det betyder, at ministeriet ikke havde fastlagt en sikker baseline for reformens målsætninger, da reformen trådte i kraft. Ændringen af baseline har som konsekvens, at en systematisk opfølgning på fremdriften inden for reformens resultatmål vanskeliggøres.

Undervisningsministeriet har udviklet et værktøj til måling af elevernes trivsel, så resultaterne af trivselsmålingen kan anvendes til at følge folkeskolereformens mål om, at elevernes trivsel skal øges. Bekendtgørelsen, som ligger til grund for målingen, var dog først klar mere end et år efter, at folkeskolereformen trådte i kraft. Rigsrevisionen konstaterer, at der med bekendtgørelsen blev tilføjet en ny svarkategori til alle spørgsmål i trivselsmålingen. Ministeriets målinger af trivslen blev således ændret med trivselsmålingen i 2016, og det er uvist, om det har medført et databrud.

3. Undervisningsministeriets opfølgning på folkeskolereformens 3 indsatsområder

DELKONKLUSION

Undervisningsministeriet har ikke i tilstrækkeligt omfang fulgt op på folkeskolereformens 3 indsatsområder om 1) en længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring, 2) et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere og 3) få klare mål og regelforenklinger.

Undervisningsministeriet følger implementeringen af den **længere skoledag** på basis af skolers årlige indberetninger af *planlagt* undervisning, som bygger på usikre data. Rigsrevisionen konstaterer, at en væsentlig del af de planlagte timer ikke gennemføres med de planlagte underviserresurser. Lærerfravær og antallet af timelønnede vikarer uden læreruddannelse i folkeskolen er steget, hvilket indikerer, at forskellen mellem planlagt og gennemført undervisning også er øget.

Den **mere varierede skoledag** baserer sig bl.a. på understøttende undervisning og 45 minutters daglig motion og bevægelse. Undervisningsministeriets viden om status på indførelsen af den del af den mere varierede skoledag, som omfatter gennemsnitligt 45 minutters motion dagligt, baserer sig på læringskonsulenternes erfaringer og et omfattende følgeforskningsprogram, der dog samlet set ikke giver et tilstrækkeligt detaljeret grundlag for at vurdere, i hvor høj grad den mere varierede skoledag er indført. Rigsrevisionens undersøgelse viser desuden, at den understøttende undervisning hovedsageligt afkortes på mellemtrinnet og i udskolingen (4.-9. klassesettrin) – og dermed ikke i overensstemmelse med dispensationsmuligheden i folkeskolelovens § 16 b. Ministeriet har ikke reageret på denne viden, men oplyser efterfølgende, at det aktuelt overvejes, hvordan ministeriet vil reagere.

Undervisningsministeriet opgør årligt udviklingen i **kompetencedækningen** og har konkluderet, at et delmål om 85 % kompetencedækning i fagundervisningen blev indfriet til tiden i 2016. Rigsrevisionens analyse af registerdata indikerer imidlertid, at ministeriets opgørelser overvurderer kompetencedækningen, bl.a. fordi de alene baserer sig på indberettede kompetencer blandt lærere i forhold til *planlagt* undervisning. Ministeriet følger desuden alene kompetencedækningen i normalklasser, selv om kompetencedækningsmålet også omfatter folkeskolens specialundervisning.

Dette kapitel handler om folkeskolereformens 3 indsatsområder:

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

Undervisningsministeriets opfølgning på reformens **få klare mål**, dvs. udviklingen i elevernes faglige resultater og trivsel, viser, at de faglige resultatmål kun i begrænset omfang er indfriet, og at trivslen ikke har ændret sig markant 3 år efter, reformen trådte i kraft. Ministeriet har gennemført nogle ændringer, som efter ministeriets opfattelse har været nødvendige, i de tests og målinger, som ligger til grund for opfølgningen. Dette har medført, at resultaterne efter reformen ikke uden videre kan sammenlignes med resultaterne før reformen. Der har desuden været flere databrud i de første 3 år efter folkeskolereformen.

Undervisningsministeriets indsats for **regelforenkling** omfatter flere initiativer, bl.a. i forhold til styring af timetal, skolebiblioteksfunktionen, fælles ledelse, skolebestyrelser, valgfag og Fælles Mål. I løbet af de første 3 år efter folkeskolereformens ikrafttræden har ministeriet ikke formået at reducere *antallet* af de Fælles Mål, der fastlægger, hvad eleverne skal lære i skolens fag og emner. I december 2017 vedtog Folketinget dog en lov om lempelse af bindingerne i regelsættet af Fælles Mål, hvorved antallet af de bindende mål blev reduceret.

24. Dette kapitel handler om, hvorvidt Undervisningsministeriet i tilstrækkeligt omfang følger op på folkeskolereformens 3 indsatsområder: 1) en længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring, 2) et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere og 3) få klare mål og regelforenklinger.

3.1. EN LÆNGERE OG MERE VARIERET SKOLEDAG

Dette afsnit omhandler folkeskolereformens indsatsområde 1:

1. **En længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring.**
2. Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere.
3. Få klare mål og regelforenklinger.

25. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på folkeskolereformens indsatsområde om en længere og mere varieret skoledag, herunder om ministeriet følger op på, hvordan skoler anvender muligheden for at forkorte skoledagen.

En længere skoledag

26. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på folkeskolereformens indsatsområde om en *længere* skoledag. Vi har konkret undersøgt, om ministeriet redegør retvisende for skolernes overholdelse af den samlede mindste undervisningstid for de enkelte klassetrin og for den undervisning, som finder sted i folkeskolerne.

Med folkeskolereformen blev der indført en længere skoledag, idet folkeskolelovens bestemmelser om rammerne for undervisningens varighed blev ændret. Loven fastsætter herefter et minimumstimetal for den samlede fagopdelte undervisning og for den samlede undervisningstid på de enkelte klassetrin pr. skoleår samt et minimumstimetal for undervisning i udvalgte fag og et vejledende timetal for undervisning i de resterende fag, jf. boks 1.

BOKS 1

SKOLEDAGENS SAMMENSÆTNING OG VARIGHED

Skoledagen (den samlede undervisningstid) består af 3 elementer:

1) fagopdelt undervisning, 2) understøttende undervisning og 3) pauser.

Den samlede mindste undervisningstid, 1) + 2) + 3), er som følger (jf. § 14 b):

Indskoling (0.-3. klasse):	1.200 klokketimer
Mellemtrin (4.-6. klasse):	1.320 klokketimer
Udskoling (7.-9. klasse):	1.400 klokketimer

Den samlede maksimale undervisningstid er for alle klassetrin 1.400 klokketimer, medmindre Undervisningsministeriet godkender andet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra folkeskoleloven.

27. Af folkeskoleloven fremgår det, at undervisningstiden skal tilrettelægges som skitseret i boks 1. Derudover er der fastlagt et årligt minimumstimetotal, som skolerne mindst skal tilbyde eleverne – både for den samlede undervisning i fagene og for de enkelte fag. Det fremgår af bemærkningerne til folkeskoleloven, at der også ligger en forpligtelse til at gennemføre de tilbudte undervisningstimer i fagene. Der er fx ikke krav til, hvor mange skoledage timerne skal fordeles over, men et krav til, at der ved skoleårets afslutning er gennemført undervisning svarende til minimumstimetallene.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar – både før og efter folkeskolereformen – at kommunens skoler overholder timetalskravene. Undervisningsministeriet skal føre tilsyn med, at kommuner og skoler overholder minimumstimetallene (om elever tilbydes den undervisning, som de har krav på). Til brug for tilsynet og af statistiske årsager skal ministeriet indsamle oplysninger om skolernes timetal.

Undervisningsministeriets opfølgning på baggrund af planlagte timer

28. Undervisningsministeriet monitorerer den længere skoledag (dvs. om reformens nye krav om mindste undervisningstid og timetalskrav for fagene overholdes) gennem indberetninger af antal planlagte timer på skolerne fordelt på fag og klassetrin. Indberetningerne indsamles årligt.

29. Undervisningsministeriet præsenterer landsgennemsnittet for timetal bl.a. i den årlige statusredegørelse for folkeskolens udvikling. Ministeriet konkluderer på baggrund af de indberettede *planlagte* timetal, at næsten alle folkeskoler overholder den samlede mindste undervisningstid. Rigsrevisionen finder imidlertid, at gennemsnittet trækkes op af klasser, hvor skolerne har indberettet at have planlagt flere timer end folkeskolelovens maksimum på 1.400 timer.

**FAGOPDELT
UNDERVISNING**

Efter folkeskolereformen er der for hvert klassetrin et årligt minimumstimetotal for samlet fagopdelt undervisning og specifikt for dansk, matematik og historie.

For de resterende obligatoriske fag er der fastsat vejledende årlige timetal.

**UNDERSTØTTENDE
UNDERVISNING**

For skoleåret 2014/15 var der fastsat timetal for et frivilligt tilbud om lektiehjælp og faglig fordybelse, der skulle indgå i skoledagens ydertimer. Fra og med skoleåret 2015/16 blev lektiehjælp obligatorisk, dog uden et fastsat timetal og med mulighed for at integrere lektiehjælp i både den fagopdelte og den understøttende undervisning.

PAUSER

Der er ikke fastsat timetal for varigheden af pauser i undervisningen.

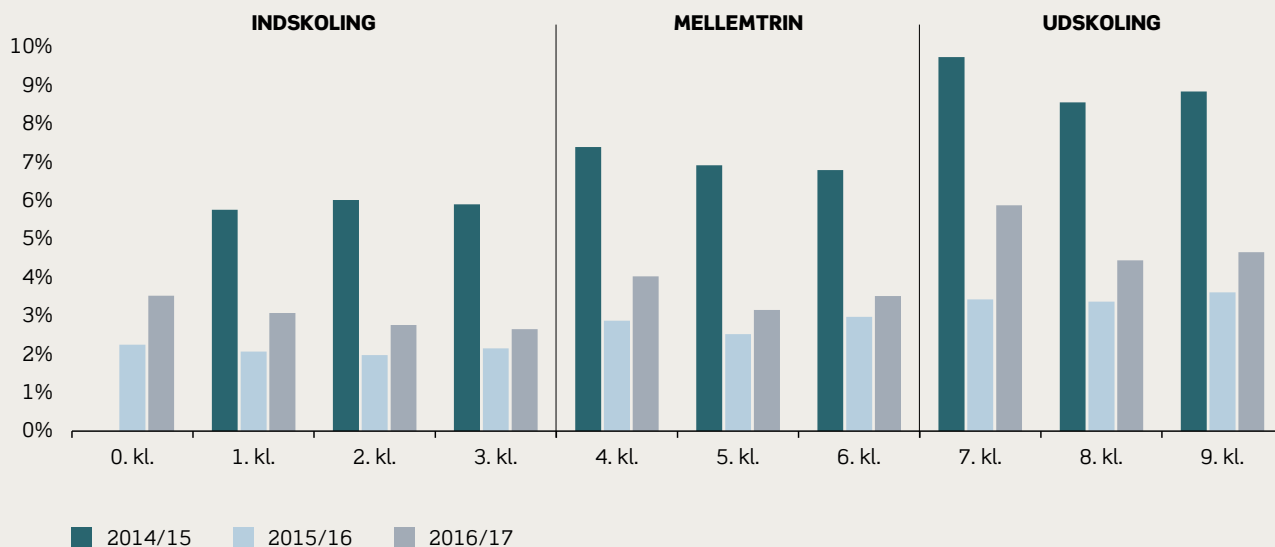
1.148 folkeskoler ud af landets i alt 1.294 skoler (opgjort pr. 1. oktober 2016) har indberettet undervisningstid og timetal for 0.-9. klassetrin for skoleåret 2016/17 til Undervisningsministeriet. Vi har gennemgået de indberettede timetal for dette skoleår og de 2 foregående. Disse udgør datagrundlaget for ministeriets samlede opgørelse af planlagt undervisningstimal.

Vores undersøgelse viser, at der i landsgennemsnittet findes mange klassetrin, for hvilke skoler indberetter et markant lavere eller markant højere antal planlagte timer, end loven foreskriver. Det har ikke været muligt at afdække, hvorfor de resterende skoler ikke indgår i datagrundlaget.

Figur 3 viser andelen af klassetrin med indberettet planlagt undervisningstimal på hvert trin, som har indberettet færre planlagte timer, end folkeskoleloven kræver, at de som minimum skal tilbyde i løbet af skoleåret.

FIGUR 3

ANDEL KLASSETRIN MED ET SAMLET PLANLAGT UNDERVISNINGSTIMETAL UNDER KRAVET OM MINDSTE UNDERVISNINGSTID PÅ DET GIVNE KLASSETRIN



Note: Klassetrin med § 16 b-godkendelse til at forkorte skoledagen er holdt ude af datagrundlaget. Undervisningsministeriet har ikke indsamlet data om planlagte timer i 0. klasse i 2014/15.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at andelen af klassetrin med et samlet planlagt undervisningstimal under kravet om mindste undervisningstid på det givne klassetrin er mellem 2 % og 10 % i perioden. Dog viser tallene, at andelen af klassetrin med samlet undervisningstid, der ligger under det krævede minimum, var lavere i 2016/17 end i 2014/15. Andelen var dog højere i 2016/17 end i 2015/16.

Rigsrevisionen vurderer, at et landsgennemsnit over et planlagt timetal ikke giver et retvisende billede af implementeringen af den længere skoledag. Undervisningsministeriet oplyser, at de skoler, som har indberettet langt over eller langt under den mindste undervisningstid, formentlig repræsenterer fejlindberetninger, og at nogle skoler, som har indberettet planlagt timetal under mindste undervisningstid, fx ikke har inkluderet understøttende undervisning og pauser i indberetningen. Desuden oplyser ministeriet, at de indberettede tal for skolernes planlagte timer er forbundet med en vis usikkerhed, selv om ministeriet fastholder, at tallene giver et retvisende billede af skolernes gennemsnitligt planlagte timer.

30. Ud af de 1.148 skoler, der indberettede timetal for 2016/17, har 323 indberettet, at de med henvisning til folkeskolelovens § 16 b på mindst ét klassetrin har fraveget det samlede timetalskrav i 2016/17. Disse skolers klassetrin med § 16 b-godkendelse indgår ikke i figur 3.

Vores undersøgelse viser, at ud af de 323 skoler, der angav at have dispensation til at afkorte skoledagene (jf. § 16 b) på mindst ét klassetrin, har 100 skoler (svarende til 31 %) alligevel indberettet undervisning præcist svarende til mindste undervisningstid for alle klassetrin. Yderligere 11 % har indberettet undervisning over mindste undervisningstid.

42 % af de skoler, der har indberettet, at de er godkendt til brug af § 16 b, har således indberettet timetal, der modsiger, at skoledagen skulle være forkortet. 14 skoler har endda indberettet undervisning over folkeskolelovens maksimale undervisningstid på 1.400 timer.

Undervisningsministeriet har efterfølgende oplyst, at data i opgørelsen indsamles på klassetrinsniveau som et gennemsnit af de planlagte timer og dermed ikke entydigt kan bruges til at belyse planlagte timer på klasseniveau. Endvidere oplyser ministeriet, at idet § 16 b anvendes for den enkelte klasse, kan der være skoler med flere klasser/spor på ét klassetrin, hvor gennemsnittet af de planlagte timer for alle klasserne ligger på mindstekravet eller over. Samtidig oplyser ministeriet, at elever i udskolingen har mulighed for frivilligt at vælge mere end ét valgfag, og at loftet over den samlede undervisningstid ikke gælder i forhold til de undervisningstimer, der vedrører 2. og eventuelt 3. valgfag.

Undervisningsministeriet oplyser desuden, at timetalsmodellen med minimumstimetal er fortolket således, at en skole, som har planlagt med for få timer i forhold til minimumstimetallene, alligevel overholder loven, hvis skolen har gennemført antallet af minimumstimer inden skoleårets udgang.

Samlet set indikerer vores undersøgelse, at de indberettede tal for planlagt undervisningstid dækker over mange ubekendte faktorer, og derfor har Undervisningsministeriet ikke mulighed for at vide, om skolernes indberetninger er valide. Ministeriet kan dermed ikke uden videre anvende disse data som hovedindikator til at følge udviklingen på området.

31. Sammenfattende vurderer vi, at de indberettede timetal er behæftet med så stor usikkerhed, at de ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag til at opgøre *planlagte* timer.

Folkeskolelovens § 16 b giver mulighed for at afkorte skoledagen ved fx at omlægge den understøttende undervisning til 2-lærerordninger i undervisningen i fagene.

Planlagte timer som grundlag for at opgøre skoledagens længde

32. En time kan kun tælle med til opfyldelsen af timetalskravet for fagopdelt undervisning, når der er gennemført kvalificeret undervisning i timen. Det fremgår af bemærkningerne til folkeskoleloven, at hvis en fagtime ikke kan gennemføres som planlagt eller med en kvalificeret vikar, kan der gives understøttende undervisning i timen af en vikar, der er kvalificeret til det. Timen kan i så fald tælles med til at opfylde kravet om undervisningens samlede varighed, og hvis vikaren gennemfører kvalificeret undervisning, kan den også tælles med i kravet om fagopdelt undervisning. Timer, hvor der ikke foregår undervisning, kan ikke tælles med til at opfylde minimumstimetallet.

33. Undervisningsministeriet gennemførte i 2010 og 2011 undersøgelser af planlagt, gennemført og aflyst undervisning i folkeskolen. Den seneste undersøgelse viste, at kommunerne gennemførte mellem 85 % og 96 % af den planlagte undervisning efter planen. Opgjort på skoleniveau var spredningen endnu større – 50 skoler gennemførte under 80 % af undervisningen efter planen. Landsgennemsnittet for timer, der blev gennemført som planlagt, var ca. 91 %. Når timer blev aflyst eller afholdt uden undervisning, var årsagen i ca. 73 % af tilfældene, at læreren var syg, havde barn syg m.m., og i ca. 13 % af tilfældene var årsagen efteruddannelse eller kurser. Herudover var årsagerne til aflysninger bl.a. og deltagelse i særlige arrangementer og afspadsring.

FRAVÆR BLANDT LÆRERE

Det samlede ikke-tjenstlige fravær omfatter egen sygdom og andre typer fravær. Ser man alene på lærernes sygefravær, er det steget fra 4,6 % i 2011 til 5,5 % i 2015. I 2016 var lærernes sygefravær 5,0 %.

Undervisningsministeriet har ikke siden 2011 undersøgt, hvor mange undervisningstimer der gennemføres efter planen, hvor mange der dækkes af kvalificerede vikarer, og hvor mange der aflyses. For at belyse den gennemførte undervisning i folkeskolerne har vi undersøgt niveauet for lærernes fravær i perioden, siden ministeriet gennemførte sin seneste undersøgelse. Vores gennemgang af data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser, at det ikke-tjenstlige fravær (på grund af sygdom, barns 1. og 2. sygedag, barsel mv.) er steget fra ca. 9 % i årene op til, at folkeskoleloven trådte i kraft, til over 10 % i årene efter. Dertil kommer, at reformens indsatsområde om kompetenceløft i en periode kan forventes at medføre et øget tjenstligt fravær (på grund af efteruddannelse, kurser mv.). Der findes dog ikke samlede opgørelser af tjenstligt fravær. Samlet indikerer stigningen i fraværet, at en stigende andel af undervisningen ikke kan gennemføres som planlagt.

KVALITETSRAPPORTEN

Kvalitetsrapporten er en del af grundlaget for skolebestyrelsens tilsyn med skolens virksomhed. Med folkeskoleloven ændredes kravene til indholdet i kvalitetsrapporten, og fokus blev flyttet fra input til output, dvs. resultater frem for indsatser.

34. Før folkeskoleloven var det et krav, at oplysninger om gennemførte timer indgik i den kvalitetsrapport, som kommunerne skulle udarbejde årligt. Undervisningsministeriet besluttede – med inddragelse af folkeskoleforligskredsen og udmøntning via bekendtgørelse – som en del af reformens initiativ om forenkling af kvalitetsrapporten, at dette krav ikke gælder de nye kvalitetsrapporter, som kommunerne efter folkeskoleloven skal udarbejde hvert andet år. Undervisningsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet p.t. (december 2017) arbejder på at fastlægge en konkret model for central opfølgning på vikarernes uddannelsesniveau.

35. Undervisningsministeriet har siden 2014 arbejdet med forskellige modeller, der kan belyse den gennemførte undervisningstid. I efteråret 2016 besluttede ministeriet, at der bl.a. skulle gennemføres et stikprøvebaseret tilsyn med gennemførte timer, og at KL skulle orienteres herom. Ministeriet oplyser, at der ved en fejl ikke blev fulgt op på beslutningen om at orientere KL.

Inden det stikprøvebaserede tilsyn med skolernes gennemførte timer nåede at blive sat i gang i 2017, besluttede Undervisningsministeriet, at det alligevel ikke skulle igangsættes. Ministeriet oplyser, at ministeriet i forbindelse med kvalitetstilsynet fremover vil kunne vælge at undersøge, om skolernes dårlige resultater helt eller delvist hænger sammen med, at undervisningen ikke gennemføres som planlagt. Skolen vil i givet fald kunne blive bedt om at registrere gennemførte/aflyste timer i en periode. Ministeriet oplyser, at KL er orienteret om denne tilgang til tilsynet. Rigsrevisionen konstaterer, at ovennævnte først gælder for folkeskoler, som udtages til kvalitetstilsynet i 2017/18, dvs. i det 4. år efter folkeskolereformens ikrafttræden.

36. Undervisningsministeriet oplyser endvidere, at tilsynet med skolernes planlagte timer gennemføres som et selvstændigt tematisk tilsyn på ulovbestemt grundlag (ulovbestemt sektortilsyn) ved siden af det lovbestemte kvalitetstilsyn i henhold til § 57 d i folkeskoleloven. Det tematiske tilsyn med de planlagte timer, hvor skolernes indberettede planlagte timer følges på landsbasis, er videreført siden folkeskolereformens ikrafttræden.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag om ændring af folkeskoleloven, at der i minimumstimetallene ligger en forpligtelse til at gennemføre de tilbudte timer. Det fremgår endvidere, at der føres et statsligt tilsyn med overholdelsen af minimumstimetallene.

Rigsrevisionen finder derfor, at Undervisningsministeriet over for Folketinget har forpligtet sig til at føre et tilsyn, og at det til det formål er nødvendigt som minimum at afdække forskellen på de planlagte og gennemførte timer for at sikre et retvisende datagrundlag, så udviklingen i timetallet kan monitoreres. Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet hidtil – både før og efter folkeskolereformen – har opfyldt forpligtelsen til at føre tilsyn ved at monitorere de planlagte timer. Undervisningsministeriet oplyser endvidere, at ministeriet havde overvejet at ændre dette til en monitorering af de gennemførte timer, men har besluttet at fastholde den hidtidige monitorering af de planlagte timer.

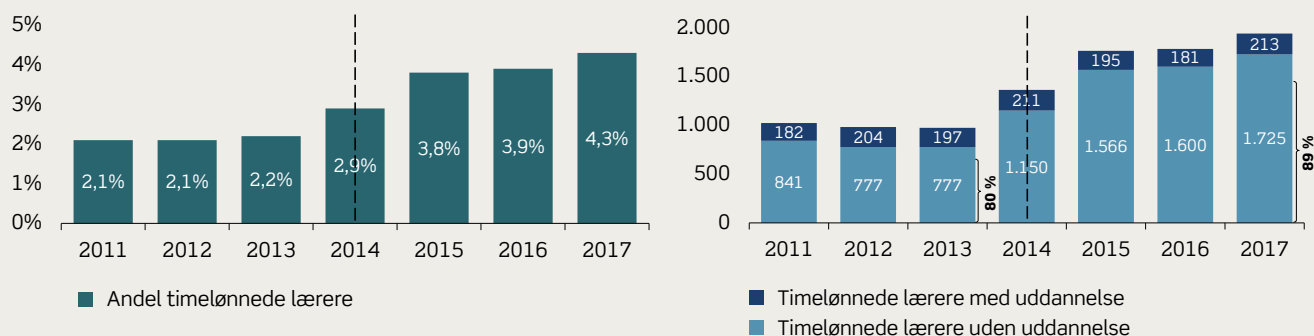
Anvendelse af timelønnede lærere

37. I de tilfælde, hvor lærere på en skole ikke har mulighed for at dække de planlagte timer i tilstrækkeligt omfang, er der mulighed for at benytte vikarer, dvs. timelønnede. Figur 4 viser udviklingen i anvendelsen af timelønnede lærere samt timelønnede lærere med og uden læreruddannelse.

Lovforslag om ændring af folkeskoleloven (indførelse af en længere og mere varieret skoledag) blev udmøntet i lov nr. 1640 om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love af 26. december 2013.

FIGUR 4

TIMELØNNEDE LÆRERE I FOLKESKOLEN OG SPECIALUNDERVISNINGEN MED OG UDEN UDDANNELSE I PERIODEN 2011-2017, OMREGNET TIL FULDTIDSANSATTE



Note: Den stiplede linje viser, hvornår folkeskolereformen trådte i kraft. Tallene dækker kalenderår. Opgørelsen for 2017 er baseret på data for de første 5 måneder af 2017 med en opskrivningsfaktor på 12/5. Data er afgrænset til det kommunale forhandlingsområde og omfatter overenskomstansatte og ekstraordinært ansatte. Data er opgjort på baggrund af, om de timelønnede overenskomstmæssigt er indplaceret i kategorien *uddannede lærere* eller *ikke-uddannede lærere*.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Det fremgår af figur 4, at andelen af timelønnede lærere i folkeskolen og i specialundervisningstilbud har været stigende, siden folkeskolereformen trådte i kraft i 2014, og at andelen af de timelønnede lærere uden uddannelse samtidig er vokset fra ca. 80 % i årene, før reformen trådte i kraft, til ca. 90 % i årene efter.

Tabel 4 viser den procentvise udvikling i antallet af fastansatte og timelønnede lærere.

TABEL 4

PROCENTVIS UDVIKLING I ANTALLET AF FASTANSATTE LÆRERE MFL. OG TIMELØNNEDE LÆRERE I FOLKESKOLER OG SPECIALTILBUD I PERIODERNE 2014-2017 OG 2015-2017

	2014-2017	2015-2017
Lærere mfl.	÷3,0	÷1,9
Timelønnede lærere	46,7	15,8

Note: Tal for 2017 er baseret på data for de første 5 måneder af 2017 med en opskrivningsfaktor på 12/5. Data er afgrænset til det kommunale forhandlingsområde og omfatter overenskomstområdet lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv. med alle typer ansættelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor.

Det fremgår af tabel 4, at antallet af timelønnede lærere i folkeskoler og specialtilbud er steget med ca. 16 % i de seneste 2 år og med knap 47 % siden 2014, mens antallet af lærere mfl. i folkeskoler og specialtilbud er faldet med knap 2 % og 3 % i de tilsvarende perioder.

Samtidig er det samlede antal elever i folkeskoler og specialskoler faldet med 1 % i perioden 2014-2016 og med 0,3 % i perioden 2015-2016. Således stiger antallet af timelønnede i en periode, hvor både det samlede antal lærere og elever falder.

38. Som nævnt tidligere har Undervisningsministeriet ikke siden 2011 undersøgt, hvor stor en andel af de planlagte timer der gennemføres som planlagt. Hertil kommer, at andelen og antallet af timelønnede lærere omregnet til årsværk er fordoblet i samme periode, jf. figur 4. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at mange kommuner før folkeskolereformen planlagde undervisningstimer med et så stort overskud af timer i forhold til det dagældende minimum, at kommunerne som samlet gennemsnit lå over det vejledende timetal. Det betød, at kommunerne kunne aflyse timer uden at komme i konflikt med kravene til timetal. Ministeriet oplyser endvidere, at idet minimumstimetallene efter folkeskolereformen er væsentligt højere, er det langt sværere for skolerne at planlægge med flere timer, end der forventes gennemført. Ministeriet finder på den baggrund ikke, at man kan bruge et stigende antal vikarer som indikation på, at forskellen på planlagt og gennemført undervisning kan være øget efter reformen. Ministeriet har dog ikke fremlagt dokumentation for, at data om planlagte timer er mere valide nu, end før folkeskolereformen trådte i kraft. Derudover viser vores analyse, at andelen af timelønnede lærere ikke alene er steget siden 2011, men også steget for hvert år, siden folkeskolereformen trådte i kraft, hvilket peger på, at skolerne har sværere ved at gennemføre de planlagte timer med de fastlønnede ressourcer.

Undervisningsministeriet har ikke fulgt op på, i hvor høj grad timelønnede/vikarer anvendes i folkeskolerne, og om der foregår kvalificeret undervisning i timerne, der kan tælles med til at opfylde timetalskravet. At antallet og andelen af timelønnede vikarer uden læreruddannelse er steget fra årene før til årene efter, folkeskolereformen trådte i kraft, indikerer, at *forskellen* på planlagt og gennemført undervisning samtidig kan være øget. De timelønnedes uddannelse behandles i beretningens afsnit 3.2 om kompetenceløft.

En mere varieret skoledag

39. Indsatsområdet om en længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring omfatter flere forskellige elementer såsom understøttende undervisning, gennemsnitligt 45 minutters daglig motion og bevægelse, "den åbne skole", styrket forældresamarbejde og elevinddragelse. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på indførelsen af gennemsnitligt 45 minutters daglig motion og bevægelse ved at anvende retvisende data.

40. Med folkeskolereformen blev folkeskoleloven ændret med en række nye bestemmelser om undervisningens indhold, der skal gøre skoledagen mere varieret. Det er nu i loven fastsat, at elevernes skoledag skal indeholde gennemsnitligt 45 minutters motion og bevægelse, understøttende (ikke-fagopdelt) undervisning og obligatorisk lektiehjælp/faglig fordybelse af et ikke fastsat omfang. Hertil kommer bl.a. bestemmelser om "den åbne skole", der forpligter skoler til at opsøge samarbejder med det omgivende samfund og lokale organisationer, og inddrage bl.a. pædagoger mere i skoledagen.

Med lov om ændring af lov om folkeskolen (indførelse af obligatorisk lektiehjælp og faglig fordybelse) af 26. december 2013 indføres om den mere varierede skoledag bl.a.:

"§ 15. Undervisningstiden skal tilrettelægges, så eleverne får motion og bevægelse i gennemsnitligt 45 minutter om dagen.

Stk. 2. Der skal etableres lektiehjælp og faglig fordybelse inden for undervisningstiden."

41. Undervisningsministeriet følger implementeringen af en mere varieret skoledag inden for rammerne af evaluerings- og følgeforskningsprogrammet, hvor ministeriet for perioden 2015-2019 har indgået kontrakt med VIVE, EVA, TrygFondens Børneforskningscenter, Rambøll og DPU/VIA om at få udarbejdet en række rapporter om forskellige aspekter af folkeskolereformen og den længere og mere varierede skoledag. Rapporterne baserer sig hovedsageligt på data indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelser blandt et panel af elever, lærere og pædagoger, skoleledere, forældre og repræsentanter for skolebestyrelser.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet desuden løbende arbejder med "tilbageløb" fra læringskonsulenternes lokale understøttende indsatser og henviser endvidere til et forskningsprojekt på Syddansk Universitet, som inddrager objektive målinger af fysisk aktivitet blandt folkeskoleelever. Ministeriets opfølgning har dog hidtil ikke afdækket, i hvor høj grad målsætningen om 45 minutters daglig motion og bevægelse er indført på landets folkeskoler.

Mulighed for at forkorte skoledagen ved brug af folkeskolelovens § 16 b

42. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på, hvordan skolerne anvender muligheden for at forkorte skoledagen, herunder på hvilke klassetrin lovens bestemmelse om afkortning af skoledagen anvendes.

43. Med folkeskolereformen blev en ny bestemmelse indført i folkeskoleloven – § 16 b – som giver kommunerne mulighed for at fravige det samlede timetalskrav (men ikke time-talskravene for den fagopdelte undervisning) ved at nedskalere den understøttende undervisning, når dette finder sted med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering i den pågældende klasse.

Skolen kan således konvertere en del af den understøttende undervisning til ekstra resurser i fagundervisningen – enten som pædagogiske undervisningsassistenter eller en 2. lærer i klassen. Muligheden kan ifølge loven anvendes generelt for klasser i indskoling og i helt særlige tilfælde for klasser på mellemtrin og udskoling. I bemærkningerne til paragraffen i forslaget til ændringsloven indskræpes: *"For så vidt angår elever fra og med 4. klassetrin skal der stilles skærpede krav til behovet for to voksne i klassen, således at der alene sker en nedskalering for disse klassetrin i helt ekstraordinære tilfælde."*

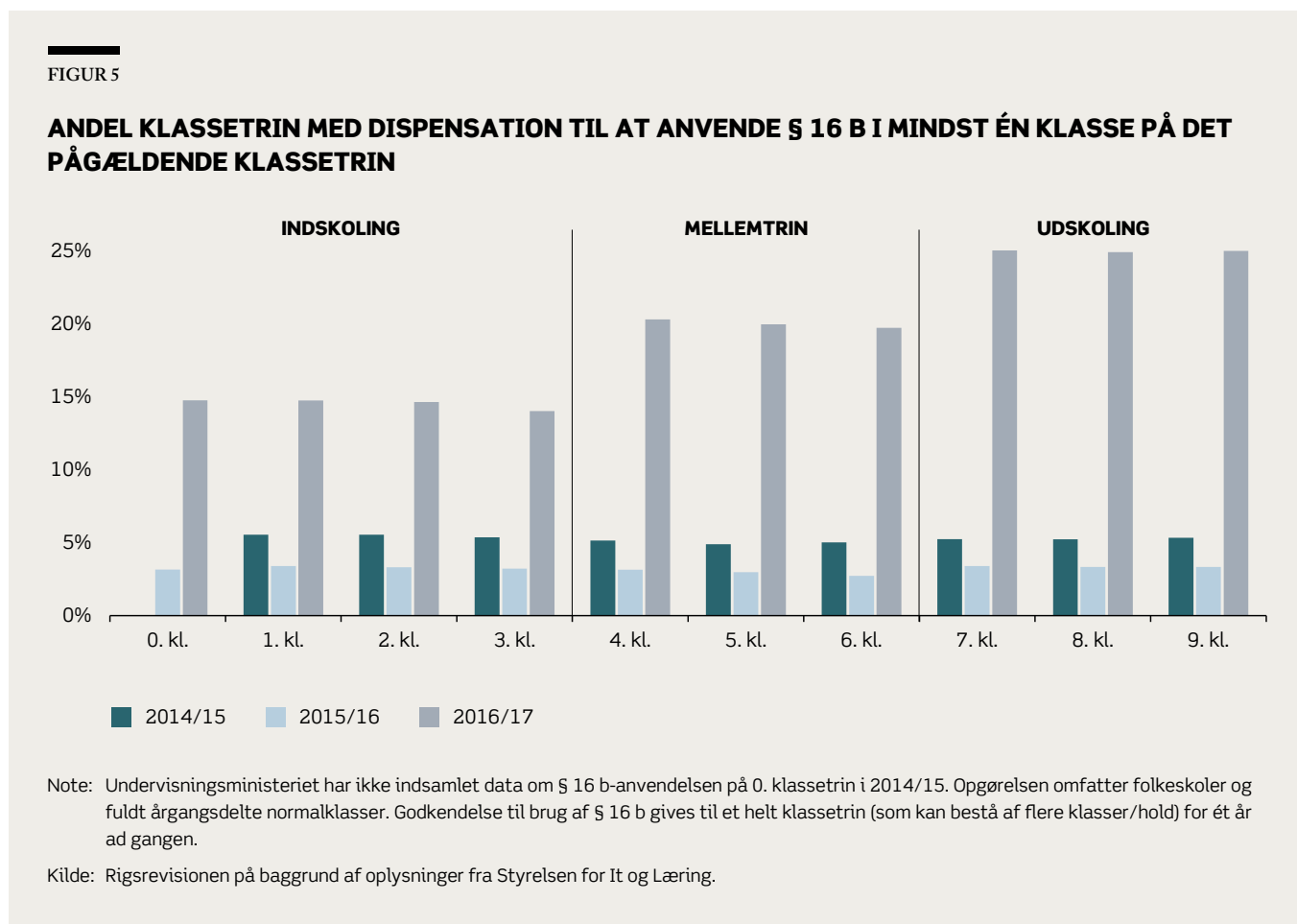
44. Undervisningsministeriet indsamler årligt oplysninger om skolernes dispensation til at anvende § 16 b gennem skolers indberetninger af planlagt undervisning og gennem en årlig stikprøveundersøgelse i evaluerings- og følgeforskningsprogrammet. Vores undersøgelse viser, at omfanget af § 16 b-dispensationer varierer betydeligt på tværs af skoler og kommuner. Tal for seneste skoleår viser dog en markant stigning på tværs af kommuner, så næsten hver 3. folkeskole afkortede skoledagen på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/17.

FOLKESKOLELOVENS

§ 16 B

"Kommunalbestyrelsen kan, for så vidt angår den understøttende undervisning, efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelsen og efter ansøgning fra skolens leder godkende at fravige reglerne om en mindste varighed af undervisningstiden i § 14 b, stk. 1, nr. 1, og i helt særlige tilfælde § 14 b, stk. 1, nr. 2 og 3, i op til 1 skoleår med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for bestemte klasser ved hjælp af ekstra personale i klassen."

45. Figur 5 viser, på hvilke klassetrin § 16 b anvendes.



Det fremgår af figur 5, at andelen af klassetrin med dispensation er steget markant i det seneste skoleår. Det fremgår endvidere, at andelen af klassetrin, som anvender paragraffen til at afkorte skoledagen, udgjorde ca. 14 % i indskoling, ca. 20 % på mellemtrinnet og ca. 25 % i udskoling i skoleåret 2016/17 ud af alle indberettede klassetrin.

46. Undervisningsministeriet har i løbet af de seneste 3 år bedt Epinion om at undersøge skoledagens længde og tilrettelæggelse i kommuner/skoler, herunder anvendelsen af § 16 b. Den seneste rapport fra Epinion fra september 2017 beskriver, hvor og hvordan § 16 b anvendes i skoleåret 2017/18, og viser, at andelen af skoler, som afkorter skoledagen ved brug af § 16 b i mindst én klasse på et klassetrin, stiger til ca. 43 %. Ud af disse skoler afkorter mellem 68 % og 80 % skoledagen på mellemtrinnet og i udskoling. Tendensen med den udbredte anvendelse af § 16 b i klasser på mellemtrinnet og i udskoling var allerede identificeret i Epinions rapport fra 2016.

Både Undervisningsministeriets egen indsamling af data og Epinions rapport viser således, at § 16 b hovedsagligt anvendes til at afkorte skoledagen på mellemtrinnet og i udskoling, hvilket umiddelbart ikke er i overensstemmelse med bestemmelsen om, at afkortningen af skoledagen på disse klassetrin kun kan ske i helt ekstraordinære tilfælde.

47. Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet som del af det fremtidige kvalitets-tilsyn har overvejet at undersøge lovligheden af, at skoler anvender § 16 b for hele udskolingen. Ministeriet har dog stadig 3 år efter folkeskolereformens ikrafttræden ikke undersøgt, om kommuners/skolars anvendelse af § 16 b er i overensstemmelse med bestemmelsen om, at afkortningen af skoledagen på disse klassetrin kun bør ske i helt ekstraordinære tilfælde. Ministeriet oplyser efterfølgende, at det aktuelt overvejes, hvordan ministeriet vil reagere på denne viden.

Rigsrevisionen konstaterer, at Undervisningsministeriet ikke har fulgt op på, om den udbredte fravigelse fra den længere skoledag har indflydelse på andre reformelementer og dermed påvirker, om reformens nationale mål opnås.

RESULTATER

Undervisningsministeriet vurderer i sine afrapporteringer om status på den længere skoledag, at indsatsområdet er implementeret. Skolernes årlige indberetninger af *planlagte* timetal udgør grundlaget for denne opfølgning. Vores analyse indikerer, at disse indberetninger ikke giver et retvisende billede af den gennemførte undervisning på skolerne. Ministeriet har desuden oplyst, at data om planlagte timer erfaringsmæssigt kan være fejlbehæftede. Samtidig fastholder ministeriet, at skolernes indberettede timetal giver et tilstrækkeligt grundlag for at give et retvisende billede af skolernes gennemsnitlige planlagte timetal.

Undervisningsministeriets statusredegørelser for folkeskolens udvikling, der alene anvender *planlagt* undervisningstid som mål for den *gennemførte* undervisning på folkeskolerne, må derfor vise en overvurderet status på den *gennemførte* undervisnings varighed. Da lærerfravær og antallet af timelønnede vikarer er steget, fra årene før til årene efter folkeskolereformen trådte i kraft, er der indikation på, at *forskellen* mellem planlagt og gennemført undervisning samtidig kan være øget. Ministeriet har ikke siden 2011 undersøgt, hvor mange undervisningstimer der gennemføres efter planen, hvor mange der dækkes af kvalificerede vikarer, og hvor mange der aflyses. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en retvisende opfølgning på implementeringen af den længere skoledag kræver valide tal for den gennemførte undervisning og forudsætter derfor, at ministeriet søger at afdække forskellen mellem planlagt og gennemført undervisning på folkeskolerne.

Undervisningsministeriet følger indsatsområdet om en mere varieret skoledag gennem evaluering- og følgeforskningsprogrammet og læringskonsulenternes erfaringer. Vi vurderer, at Undervisningsministeriet på baggrund af den hidtidige opfølgning ikke har tilstrækkelig viden om, i hvilket omfang skolerne har implementeret gennemsnitligt 45 minutters daglig motion og bevægelse.

Undervisningsministeriet har information om, hvilke skoler og klassetrin der forkorter skoledagen med henvisning til folkeskolelovens § 16 b, både gennem skolernes indberetninger til STIL og gennem undersøgelser fra Epinion. Tallene viser, at den nuværende kommunale praksis for dispensationer ikke er i overensstemmelse med lovens bestemmelse, idet skoledagen ikke *i helt særlige tilfælde*, men i overvejende grad forkortes på mellemtrinnet og i udskolingen. Undervisningsministeriet har ikke reageret på denne viden, men oplyser efterfølgende, at det aktuelt overvejes, hvordan ministeriet vil reagere.

3.2. ET KOMPETENCELØFT AF LÆRERE, PÆDAGOGER OG SKOLELEDERE

48. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på indsatsområdet om et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere.

Fuld kompetencedækning

49. Vi har undersøgt, om ministeriet følger op på læreres, pædagogers og skolelederes kompetencer ved hjælp af retvisende indikatorer.

Kompetenceløftet af lærere, pædagoger og ledere i folkeskolen udmøntes bl.a. ved hjælp af midler på finansloven frem til 2020. Tabel 5 viser det hidtidige forbrug og midler til fremtidigt forbrug.

Dette afsnit omhandler folkeskolereformens indsatsområde 2:

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

TABEL 5

FINANSLOVSBEVILLINGER TIL KOMPETENCELØFT I PERIODEN 2014-2020

(Mio. kr.)

Finanslovens underkonto 20.29.11. Fagligt løft af folkeskolen	R2014	R2015	R2016	F2017	B2018	B2019	B2020	I alt
20.29.11.10. Kompetenceudvikling af skoleledere og forvaltning	40	0,3	÷0,4	0	0	0	0	39,9
20.29.11.20. Kompetenceudvikling af lærere og pædagoger	64,1	129,6	127,8	126,2	125,3	122,8	120,4	816,2

Note: Kompetenceudvikling af skoleledere og forvaltningschefer blev støttet med 17,2 mio. kr. i 2013, så det samlede forbrug 2013-2016 var 57,1 mio. kr. Bevillingen er ophørt med udgangen af 2015. 2014-2016 er regnskabstal, og 2017-2020 er budgettal.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Finanslov for finansåret 2017.

Undervisningsministeriet oplyser, at de midler til et kompetenceløft af lærere, pædagoger og ledere, som er afsat på finansloven, udgør et økonomisk supplement til den varige kommunale efteruddannelsesindsats og blev afsat i en midlertidig periode for at understøtte kommunerne med at nå målsætningen om fuld kompetencedækning.

FOLKESKOLELOVENS § 40, STK. 7

"Kommunalbestyrelsen skal sikre, at lærerne i kommunens skolevæsen har undervisningskompetence fra læreruddannelsen eller tilsvarende faglig kompetence i de fag, som de underviser i (kompetencedækning). Kommunalbestyrelsen kan i helt særlige tilfælde med godkendelse af undervisningsministeren beslutte at fravige kravet om undervisningskompetence i 1. pkt."

Som det fremgår af tabel 5, er finanslovsbevillingen til et kompetenceløft af skoleledere og forvaltning ophørt med udgangen af 2015. Bevillingen knyttet til kompetenceudvikling af lærere og pædagoger løber frem til 2020, og til og med 2016 var 39 % af de afsatte midler blevet forbrugt.

50. Det fremgår af folkeskolelovens § 40, at det er kommunalbestyrelsens opgave at sikre, at fagundervisningen i folkeskolen varetages af undervisere med de påkrævede kompetencer. Det er imidlertid Undervisningsministeriet, som følger fremdriften inden for dette indsatsområde med henblik på at stille et grundlag til rådighed for dialog mellem regeringen og KL.

Undervisningsministeriet følger kompetenceløftet gennem flere forskellige kilder:

- årlige opgørelser på baggrund af data fra skolernes administrative it-systemer om de ansatte læreres kompetencer (kompetencedækningen)
- kommunernes opgørelser af anvendelsen af midlerne til efteruddannelse, der indberettes særskilt til Undervisningsministeriet
- evaluerings- og følgeforskningsprogrammet.

Desuden drøfter Undervisningsministeriet løbende professionshøjskolernes efter- og videreuddannelsesudbud målrettet kompetenceløft af lærere og pædagoger i folkeskolen i regi af Partnerskab om kompetenceudvikling af lærere og pædagoger i folkeskolen (Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, KL, Danske Professionshøjskoler og Skolelederforeningen). Ministeriet er desuden i løbende dialog med KL om kompetencedækningen i forbindelse med de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi.

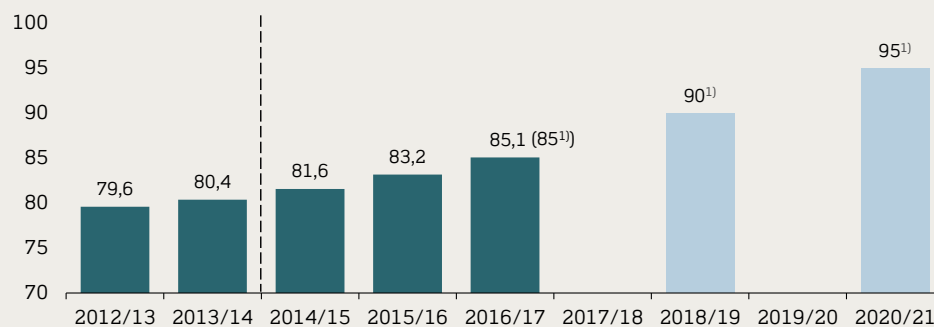
Med *Aftale om kommunernes økonomi for 2014* aftalte den daværende regering og KL et mål om fuld (defineret som 95 %) kompetencedækning i folkeskolens fagopdelte undervisning i 2020. Dette skulle nås gennem 2 delmål – 85 % dækning i 2016 og 90 % dækning i 2018.

51. Undervisningsministeriet opgør kompetencedækning i folkeskolen på baggrund af årlige indberetninger af, hvilke lærere skolerne *planlægger* skal undervise i de forskellige fag, og hvilke fag disse lærere har kompetencer til at undervise i.

Ministeriet har på baggrund af indberetninger af planlagt undervisning fra skolerne opgjort, at delmålet om 85 % kompetencedækning i 2016 blev indfriet, hvilket figur 6 viser.

FIGUR 6

ANDEL PLANLAGTE UNDERVISNINGSTIMER MED KOMPETENCEDÆKNING I PERIODEN 2012/13 - 2016/17 SAMT DELMÅL OM KOMPETENCEDÆKNING FREM TIL 2020/21



¹⁾ Det delmål for kompetencedækning, som fremgår af *Aftale om kommunernes økonomi for 2014*.

Note: Den stiplede linje viser, hvornår folkeskolereformen trådte i kraft.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriets datavarehus.

UNDERVISNINGSMINISTERIETS OPGØRELSE AF KOMPETENCEDÆKNINGEN I FAGUNDERVISNINGEN

Målet for kompetencedækning er baseret på en opgørelse af andelen af undervisningstiden, der varetages af undervisere med *undervisningskompetence*, hvilket betyder, at underviseren har haft det pågældende fag som linjefag på læreruddannelsen, og af undervisere med *kompetencer svarende til undervisningskompetence* (en tilsvarende faglig kompetence), hvilket betyder, at underviseren fx har en efteruddannelse, videreuddannelse, kompetencegivende uddannelse eller et længerevarende kursusforløb, der vurderes at give kompetencer svarende til undervisningskompetence.

Skolens leder må foretage et skøn i forbindelse med vurdering af sidstnævnte.

Det fremgår af figur 6, at kompetencedækningen ifølge Undervisningsministeriets tal skal stige med ca. 2,5 % årligt for at nå 95 % kompetencedækning i 2020.

Undervisningsministeriets kompetencedækningsstatistik viser som nævnt kompetencedækning i den planlagte fagundervisning, mens den samlede undervisningstid udgøres af fagopdelt undervisning, understøttende undervisning og pauser. Ministeriets opgørelse viser således ikke kompetencedækningen i den *gennemførte* fagundervisning eller i planlagt eller gennemført understøttende undervisning.

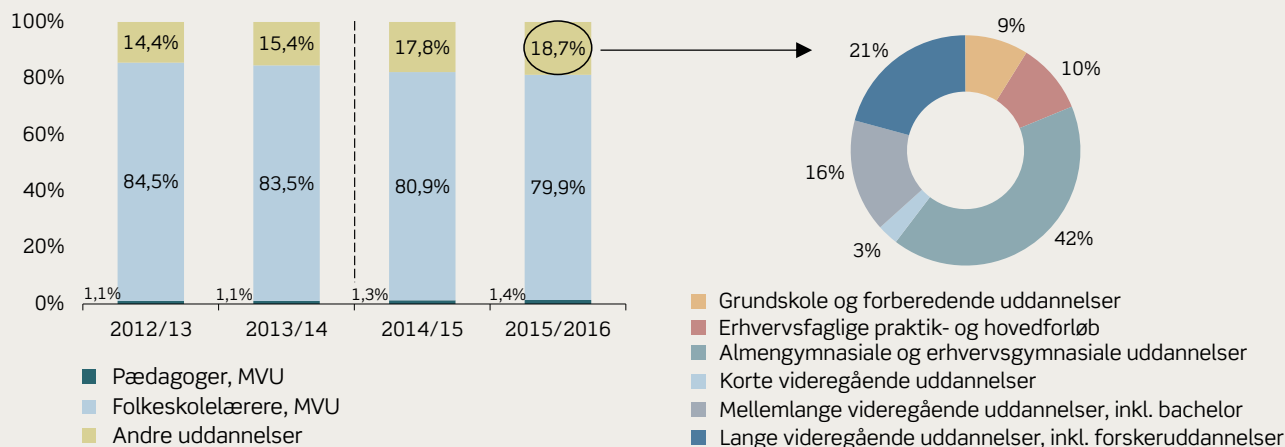
Uddannelsesniveau blandt lærere, som har gennemført undervisning

52. Vi har undersøgt uddannelsesniveaulet blandt de personer, som har gennemført undervisningen på folkeskolerne, herunder timelønnede lærere.

53. Vi har på baggrund af data fra Danmarks Statistik undersøgt uddannelsesniveaulet blandt alle de personer, som fik udbetalt løn knyttet til en lærerfunktion på en folkeskole i skoleårene 2012/13 - 2015/16 (hvilket er det seneste skoleår, der foreligger data for ved afslutningen af vores undersøgelse). Figur 7 viser disse personers uddannelsesniveau.

FIGUR 7

LÆRERES UDDANNELSESBAKGRUND I FOLKESKOLEN I PERIODEN 2012/13 - 2015/16



Note: Den stiplede linje viser, hvornår folkeskolereformen trådte i kraft. Opgørelsen baserer sig på den samlede population af lønmodtagere med arbejdsfunktionen *lærer*, som har fået udbetalt løn fra en folkeskole i perioden, både fuldtids-, deltids- og timelønnede. Opgørelsen viser ikke, om der er tale om personale, som er fastansat på skolen (og derfor med høj sandsynlighed indgår i planlægningen af undervisningen og dermed i Undervisningsministeriets opfølgning), eller om der er tale om vikarer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik.

Det fremgår af figur 7, at andelen af personer, der har en læreruddannelse og er ansat i lærerstillingen har været faldende og var under 80 % i skoleåret 2015/16. Den samlede andel af personer med andre uddannelser end folkeskolelærer og pædagog, som har varetaget en lærerfunktion, har været stigende i perioden 2012/13 - 2015/16 og udgjorde knap 19 % i skoleåret 2015/16, dvs. knap hver 5. lærer. Af figuren til højre ses, at over 60 % af disse personer havde en højeste fuldførte uddannelse på niveau med en studentereksamen og/eller erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb eller lavere.

Vores undersøgelse viser desuden, at andelen af det samlede antal aflønnede lærere med en registreret højeste fuldførte uddannelse svarende til studentereksamen og/eller erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb har været stigende fra 8,4 % i 2012/13 til 11,3 % i 2015/16. Dvs. at ca. hver 10. lærer i skoleåret 2015/16 højst havde fuldført en ungdomsuddannelse.

54. Når Undervisningsministeriet følger udviklingen i skolernes kompetencedækning, er det baseret på indberetninger af undervisere med *undervisningskompetence* (tidligere linjefag) eller det, skolelederne har skønnet er *tilsvarende kompetencer*. Det er i sagens natur ikke muligt ved hjælp af de statistiske registre over højeste fuldførte uddannelse at vise *tilsvarende kompetencer*.

Registerdata kan ikke detaljeret belyse de opgaver, som personerne varetager på den enkelte folkeskole, og derfor kan der i opgørelsen være personer, som indgår i varetagelsen af den understøttende undervisning på skolerne. Kvalifikationskravene til at varetage understøttende undervisning adskiller sig fra de krav, som gælder for at varetage den fagdelte undervisning. Udviklingen siden folkeskolereformens ikrafttræden peger dog på, at stadig flere personer, som indgår i gennemførelsen af skoledagen, har en højeste fuldførte uddannelse svarende til en studentereksamen og/eller erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb.

Undervisningsministeriet har som nævnt ikke oplysninger om gennemført undervisning. Vores analyser baserer sig derfor på alternative kilder. Samlet set indikerer vores undersøgelse, at kompetencedækningen i den gennemførte undervisning ikke svarer til de opgørelser af lærernes kompetencer i planlagt undervisning, som ministeriet anvender til at følge indsatsområdet.

Uddannelsesniveau blandt timelønnede vikarer, som har gennemført undervisningen

55. Vi har på baggrund af data fra Danmarks Statistik undersøgt de timelønnede læreres uddannelsesniveau. Undersøgelsen viser, at det samlede antal og andelen af personer i timelønnede lærerjob i folkeskolerne er steget, siden folkeskolereformens ikrafttræden. I det første år efter reformen trådte i kraft (2014/15), havde 79 % eller knap 4 ud af 5 af de timelønnede lærere som højeste fuldførte uddannelse studentereksamen, erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb, forberedende uddannelser eller ingen registreret uddannelse. Vi vurderer derfor, at langt den overvejende del af de timelønnede vikarer ikke opfylder de kvalifikationskrav, der stilles til lærere og pædagoger i folkeskolen.

Oplysningen om aflønningsform, dvs. om en person er fast- eller tidslønnet, fandtes på undersøgelsestidspunktet (efteråret 2017) frem til og med 2015 i Danmarks Statistik.

Som nævnt er det ikke muligt på baggrund af disse data at opgøre, hvilke opgaver vikarerne varetager, herunder i hvilket omfang det er fagopdelt eller understøttende undervisning, de varetager.

56. Folkeskolernes praksis med at anvende vikarer uden undervisningskompetence eller tilsvarende kompetencer førte i 2015 til, at Undervisningsministeriet modtog en henstilling fra Ombudsmanden om manglende hjemmel i loven til den eksisterende vikarpraksis. I 2017 blev folkeskoleloven derfor ændret (med lov nr. 192 af 27/02/17, § 30 c), så det fremgår, at der i helt særlige tilfælde kan ansættes vikarer, der ikke opfylder kvalifikationskravene. Ministeriet oplyser, at regelændringen ikke påvirker, i hvilket omfang der kan bruges vikarer uden lærer- eller pædagoguddannelse, idet der ikke er tale om ændring af en gældende retstilstand, men en lovfæstning af en gældende praksis. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at der er udarbejdet forslag til, hvordan der skal ske en opfølgning på brugen af vikarer, herunder om de opfylder kvalifikationskravene. Ministeriet oplyser endvidere, at undervisningsministeren er i dialog med folkeskoleforligskredsen i forhold til den endelige model for opfølgningen.

57. Som nævnt i afsnit 3.1 indgår timelønnede lærere i stigende omfang i den gennemførte undervisning på skolerne. Vi finder, at det er rimeligt at antage, at vikarer kun i begrænset omfang indgår i skolernes indberetninger om, hvilke lærere der er knyttet til den planlagte undervisning. Planlægningen kan nemlig kun tage højde for forudset fravær i forbindelse med fx efteruddannelse eller barsel.

Af vejledningen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand fremgår:

”Målsætningen om fuld kompetencedækning i folkeskolens § 40, stk. 7, gælder også for specialskoler [...].

For specialskoler og specialklasserækker må målsætningen ses i lyset af, at der også er behov for specialpædagogiske kompetencer og en vis begrænsning i, hvor mange forskellige lærere og andet undervisende personale eleverne kan rumme”.

Kompetencedækning i folkeskolernes normal- og specialklasser

58. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriets afdækning af kompetencer blandt lærere er dækkende for den undervisning, som alle elever i de danske folkeskoler modtager.

59. Undervisningsministeriet afrapporterer status på kompetencedækning og delmål for kompetencedækning i den årlige statusredegørelse på baggrund af oplysninger om folkeskolers normalklasser. Imidlertid fremgår det af ministeriets vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, at folkeskolereformens målsætning om fuld kompetencedækning også gælder specialklasser. Ca. 3 % af folkeskolens elever undervises i specialklasser.

Målsætningen for kompetenceløftet i folkeskolen skal medvirke til, at alle elever, herunder specialklasseelever, skal blive så dygtige, som de kan. Imidlertid fremgår det ikke af delmålene eller af Undervisningsministeriets statusredegørelser, hvordan kompetencedækningen i specialklasserne er eller har udviklet sig.

Kompetenceløftet af lærere, pædagoger og ledere i følgeforskningen

60. Vi har undersøgt, om resultaterne af Undervisningsministeriets øvrige opfølgning på indsatsområdet om et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere stemmer overens med resultaterne af ministeriets egne dataindsamlinger på området.

61. Undervisningsministeriet har bedt SFI og KORA (nu VIVE) om at følge kompetenceudviklingen i folkeskolen, hvilket har resulteret i flere analyse- og kortlægningsrapporter. Da VIVE inddrager spørgeskemadata fra 2011 er det muligt at følge skoleledernes vurdering af lærernes kvalifikationer fra før til efter, folkeskolereformen trådte i kraft. VIVEs rapport beskriver, at 12 % af skolelederne i 2017 angav, at mangel på kvalificerede lærere i meget høj eller temmelig høj grad er hæmmende for at kunne levere en optimal undervisning. Den tilsvarende andel var kun 2 % i 2011. Ministeriet har oplyst, at når skolelederne oplever, at mangel på lærere er hæmmende for at kunne levere en optimal undervisning, er det bl.a. et udtryk for, at folkeskolereformens målsætning om kompetencedækning stiller krav til fagfordelingen. Rigsrevisionen finder, at den høje andel af skoleledere, som angiver mangel på kvalificerede lærere som hæmmende for at levere en optimal undervisning, er en indikation på, at skolerne har svært ved at kompetencedække undervisningen, uanset om skoleledernes vurdering alene omhandler fagundervisningen eller undervisningen i folkeskolerne generelt.

62. Undervisningsministeriet får viden om lederes kompetenceløft, bl.a. gennem status på de afsatte midler til kompetenceløft. Bevillingen til kompetenceudvikling af skoleledere og forvaltningschefer ophørte med udgangen af 2015, jf. tabel 5. På daværende tidspunkt var det samlede forbrug på posten 57,1 mio. kr. (anvendt i perioden 2013-2016). Herudover følges skoleledernes kompetenceløft gennem følgeforskningens årlige spørgeskemaundersøgelse til skoleledelserne, som afdækker lederes efteruddannelse. Den seneste rapport fra 2017 viser, at 85 % af skolelederne har gennemført eller er i gang med at gennemføre en diplom- eller masteruddannelse i ledelse, og at 93 % af skoleledere har deltaget i korte uddannelsesforløb. Desuden fremgår det, at 69 % af lederne føler sig fagligt rustet til at implementere folkeskolereformens elementer, hvilket er en stigning på 5 % sammenlignet med 2016.

Ministeriet følger ikke særskilt op på kompetenceløftet af pædagoger, da hverken lovgivningen eller aftalerne om kommunernes økonomi indeholder målsætninger for kompetenceudviklingen blandt pædagoger.

Rigsrevisionen finder, at opfølgningen på kompetenceløftet af pædagoger med undervisningsrelaterede opgaver i folkeskolen med fordel kan indgå i Undervisningsministeriets overvejelser om, hvordan målet om fuld kompetencedækning for folkeskolen skal følges fremadrettet. Dette skyldes, at antallet af denne personalegruppe er femdoblet siden skoleåret 2009/10 og steget med ca. 150 % fra skoleåret 2013/14 til 2014/15, i forbindelse med at folkeskolereformen trådte i kraft.

RESULTATER

Undervisningsministeriet følger op på folkeskolereformens kompetenceløft af lærere gennem opgørelser af kompetencedækningen i den fagopdelte undervisning baseret på skolernes indberetninger af undervisningsressurser i den *planlagte* undervisning. Ministeriet har opgjort, at delmålet om 85 % kompetencedækning i 2016 var indfriet rettidigt. Ministeriet har dog ikke opgjort kompetencedækningen i den *gennemførte* undervisning.

Vores analyse af registerdata indikerer, at en voksende del af det personale, der gennemfører undervisningen, ikke opfylder folkeskolelovens kvalifikationskrav. Vores undersøgelse viser videre, at knap hver 5. af de lærere, som har gennemført undervisningen, ikke er læreruddannet. En del af personalet uden læreruddannelse kan dog være vurderet til at have tilsvarende kompetencer af skolelederen og/eller varetage opgaver knyttet til understøttende undervisning. Der findes ikke data til særskilt at belyse kompetencedækning i henholdsvis gennemført fagundervisning og gennemført understøttende undervisning i folkeskolerne.

Vores analyse af registerdata viser videre, at timelønnede lærere i stigende omfang indgår i den gennemførte undervisning. Disse lærere kan kun i begrænset omfang indgå i skolernes indberetning af planlagt undervisning og dermed i Undervisningsministeriets datagrundlag for kompetencedækningsopgørelsen. Vores analyse viser, at knap 4 ud af 5 timelønnede lærere kun har en højeste fuldførte uddannelse svarende til studentereksamen eller lavere. Vi vurderer derfor, at de ikke opfylder de kvalifikationskrav, der stilles til lærere og pædagoger i folkeskolen. Når denne gruppe lærere ikke indgår i ministeriets opgørelse, kan ministeriet derfor overvurdere den reelle kompetencedækning i den gennemførte undervisning. Dette skal ses i sammenhæng med, at ministeriets kompetencedækningsstatistik kun omfatter fagundervisningen, hvor det må antages at være endnu sværere for skolerne med kort varsel at finde vikardækning med netop de kompetencer, der svarer til de planlagte fagtimer.

Undervisningsministeriets opfølgning på kompetencedækningen på baggrund af data om *planlagt* undervisning viser stigende kompetencedækning siden skoleåret 2012/13, mens rapporter fra følgeforskningen peger på en anden udvikling i forhold til skoleledernes vurdering af mulighederne for at kompetencedække undervisningen i folkeskolerne. Sidstnævnte peger i samme retning som Rigsrevisionens analyse af data om personer, som har *gennemført* undervisningen, der viser, at andelen af personer uden fornødne kompetencer til at undervise i folkeskolen har været stigende siden 2012/13.

Samlet set finder Rigsrevisionen, at Rigsrevisionens analyse giver tilstrækkelige indikationer på, at Undervisningsministeriet overvurderer kompetencedækningen.

3.3. FÅ KLARE MÅL OG REGELFORENKLINGER

Dette afsnit omhandler folkeskolereformens indsatsområde 3:

1. En længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring.
2. Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere.
3. **Få klare mål og regelforenklinger.**

63. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på implementeringen af indsatsområdet få klare mål og regelforenklinger, dvs. reformens resultatmål om elevernes faglige resultater og trivsel og Fælles Mål, som er bindende nationale mål for, hvad eleverne skal lære i skolens fag og emner.

64. Folkeskolereformen fastlagde 3 nationale mål for folkeskolen, der er operationaliseret i 4 resultatmål, jf. tabel 6.

TABEL 6

REFORMENS NATIONALE MÅL OG RESULTATMÅL

Overordnede nationale mål	Resultatmål
1. Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan.	1.1. Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test. 1.2. Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år.
2. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.	2.1. Andelen af elever med dårlige resultater i de nationale test for læsning og matematik uanset social baggrund skal reduceres år for år.
3. Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes bl.a. gennem respekt for professionel viden og praksis.	3.1. Elevernes trivsel skal øges.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af *Aftale om et fagligt løft af folkeskolen*.

Det fremgår af tabel 6, at de første 2 nationale mål tager udgangspunkt i elevernes faglige resultater, mens det sidste nationale mål omhandler elevernes trivsel. 2 ud af de 4 resultatmål, som er knyttet til de nationale mål, baserer sig på årlige udviklinger. Resultatmål 1.1. og 3.1. er formuleret uden sluttidspunkt.

Opfølgningen på de 2 første nationale mål skal tage udgangspunkt i opgørelser baseret på resultaterne i de nationale tests i dansk, læsning og i matematik, mens det 3. mål følges i en national trivselsmåling. Undervisningsministeriet har ansvaret for, at der følges op på målene.

Opfølgning på de faglige resultatmål

65. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på de faglige resultatmål, som er knyttet op på tilbagemeldinger på de nationale tests.

Opfølgning på faglige resultatmål gennem kriteriebaserede tilbagemeldinger på nationale tests

66. De nationale tests er gennemført årligt siden 2010 og omfatter 10 obligatoriske tests i 6 forskellige fag. I dansk, læsning, gennemføres testen i 2., 4., 6. og 8. klasse. I matematik gennemføres testen i 3. og 6. klasse (og fra skoleåret 2017/18 indføres desuden en obligatorisk test i matematik i 8. klasse). Indtil skoleåret 2014/15 blev testresultaterne kun opgjort *normbaseret*, dvs. på en relativ skala (1-100), hvor hver elevs resultat sammenholdes med den samlede elevfordeling i 2010.

De 3 profilområder i dansk, læsning, er sprogforståelse, afkodning og tekstforståelse.

De 3 profilområder i matematik er tal og algebra, geometri, samt statistik og sandsynlighed.

Efter folkeskolereformen er testresultaterne i dansk og matematik både opgjort *normbaseret* og *kriteriebaseret*, dvs. på en absolut skala, hvor resultaterne vurderes ud fra, hvad der kendetegner gode og mindre gode faglige præstationer i testen. Undervisningsministeriet bruger de kriteriebaserede testresultater som grundlag for at følge reformens faglige resultatmål, som er beskrevet i tabel 7.

TABEL 7

SAMMENHÆNGEN MELLEM KRITERIEBASERET TESTRESULTAT I DANSK, LÆSNING OG I MATEMATIK OG FAGLIGE RESULTATMÅL

Kriteriebaseret 6-trinsskala	Folkeskolens resultatmål	
Fremragende præstation	1.2. Andelen af de allerdygtigste elever skal stige år for år.	1.1. Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne.
Rigtig god præstation		
God præstation		
Jævn præstation		
Mangelfuld præstation	2.1. Andelen af elever med dårlige resultater uanset social baggrund skal reduceres år for år.	
Ikke tilstrækkelig præstation		

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriet har indført den nye kriteriebaserede beregning af testresultater inden for rammerne af det eksisterende adaptive og selvrettende testsystem. Hver test dækker 3 udvalgte områder inden for faget, de såkaldte profilområder. Ændringen består i, at det for hvert profilområde i dansk, læsning og i matematik ud fra en faglig vurdering er fastlagt, hvordan elevens resultater (estimerede testscore) oversættes til 6-trinsskalaen, jf. tabel 7.

ADAPTIV TEST

I adaptive tests afhænger sværhedsgraden af den følgende opgave af, om der er svaret korrekt på den foregående opgave.

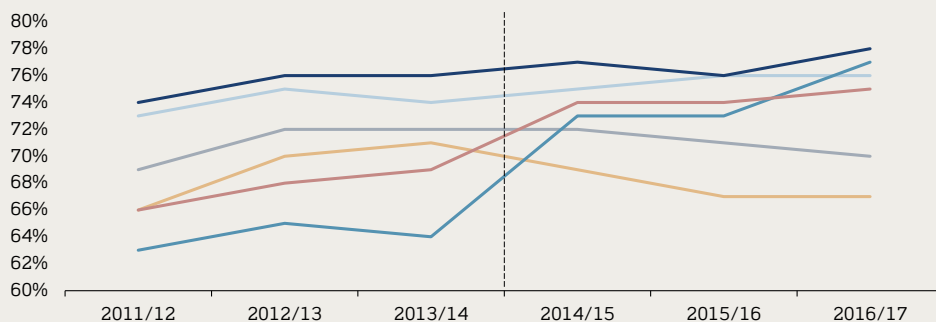
De kriteriebaserede tilbagemeldinger blev indført samtidig med folkeskolereformen. Undervisningsministeriet har genberegnet de historiske testresultater, hvorved der findes en tidsserie af data med kriteriebaserede resultater i dansk, læsning og i matematik for perioden 2011/12 - 2016/17. Ministeriet oplyser, at disse genberegnete testresultater er baseret på en revideret opgavebank, hvor opgaver er taget ud, og tilbageværende opgavers sværhedsgrad er genberegnet. De genberegnete elevforløb kan derfor være baseret på forløb med én eller flere slettede opgaver, og sammenligninger over tid skal derfor tages med forbehold.

Figur 8 viser resultaterne inden for de 3 resultatmål, som baserer sig på de nationale tests.

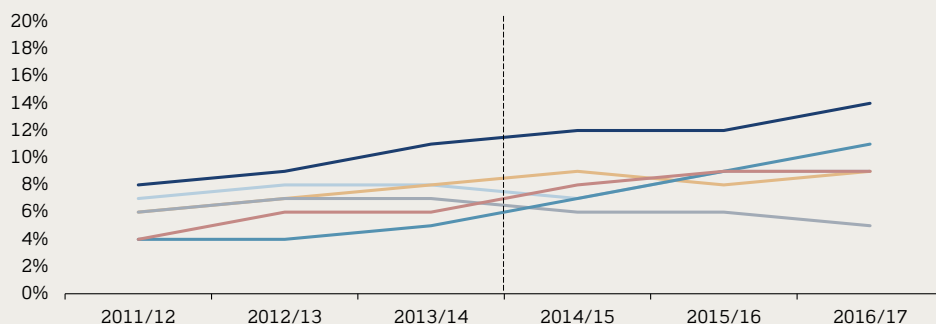
FIGUR 8

TESTRESULTATER KNYTTET TIL FOLKESKOLEREFORMENS RESULTATMÅL I PERIODEN 2011/12 - 2016/17

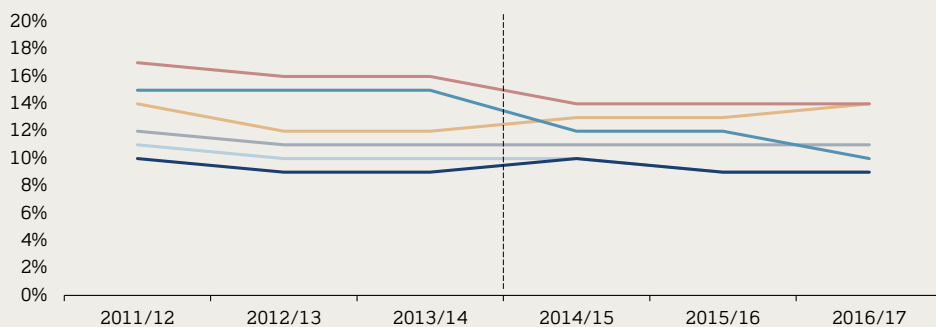
Resultatmål 1.1 - mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne



Resultatmål 1.2 - andelen af de allerdygtigste elever skal stige år for år



Resultatmål 2.1 - andelen af elever med dårlige resultater uanset social baggrund skal reduceres år for år



— Dansk, læsning - 2. kl. — Dansk, læsning - 6. kl. — Matematik - 3. kl.
— Dansk, læsning - 4. kl. — Dansk, læsning - 8. kl. — Matematik - 6. kl.

Note: Den stiplede linje viser, hvornår folkeskolereformen med resultatmålene trådte i kraft.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 8, at de faglige resultatmål samlet set er indfriet i begrænset omfang. For skoleåret 2016/17 har Undervisningsministeriet opgjort, at målet om, at mindst 80 % elever skal være gode til at læse og regne, næsten er indfriet for 8. klasses elever i dansk (78 %) og 3. klasses elever i matematik (77 %). Målet om, at andelen af de allerdygtigste elever skal stige år for år, er indfriet i dansk, læsning, for elever i 4. og 8. klasse og i matematik for elever i 3. klasse. Samtidig var andelen af elever med dårlige resultater faldende sammenlignet med året før, når man ser på resultater i matematik i 3. klasse. Målene var ikke indfriet for de resterende klassetrin.

Som nævnt oplyser Undervisningsministeriet, at de viste tidsforløb i figur 8 dækker over flere databrud og derfor kun med forsigtighed kan anvendes til analyser. Samtidig har ministeriet fravalgt at vise disse resultater i de årlige statusredegørelser, som udelukkende viser udviklingen i årene fra folkeskolereformens ikrafttræden og frem.

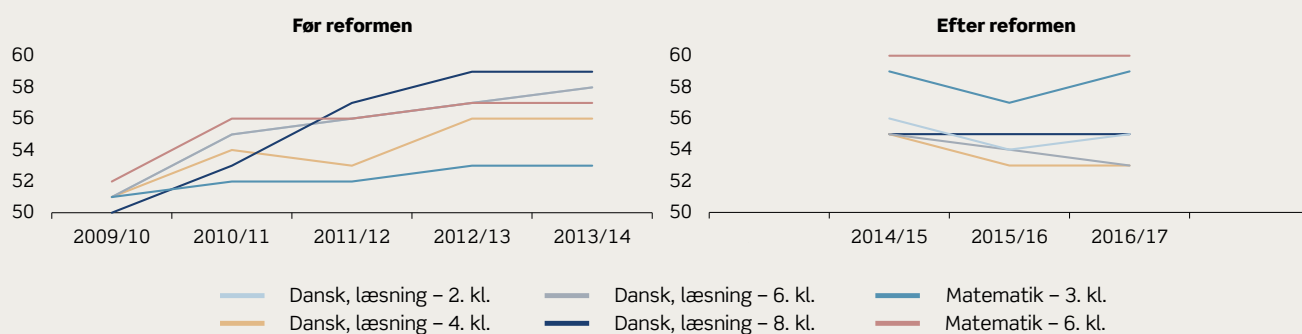
Opfølgning på faglige resultater gennem normbaserede tilbagemeldinger på nationale tests

67. Folkeskolereformens resultatmål er knyttet op på de kriteriebaserede tests. Dog offentliggør Undervisningsministeriet stadigvæk landsgennemsnittet for de normbaserede testresultater i dansk, læsning og i matematik (og de øvrige testfag) årligt. Dette kaldes den nationale præstationsprofil. På grund af ændringer i opgavebanken er det ikke muligt at sammenligne resultaterne før reformen med resultaterne efter reformen.

Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet har gennemført fagligt nødvendige ændringer i testenes indhold, hvilket har besværliggjort muligheden for at opgøre, om udviklingen i det faglige niveau efter reformen er et udtryk for en fortsat eller ændret tendens sammenlignet med årene før reformen. Det er i dag derfor kun muligt at vurdere udviklingen i testresultaterne fra 2015 og frem.

Figur 9 viser den samlede vurdering af testresultater fra nationale tests i dansk, læsning og i matematik på tværs af klassetrin i perioden, fra Undervisningsministeriet første gang afviklede de nationale tests i 2010 og indtil nu.

FIGUR 9

DEN NATIONALE PRÆSTATIONSPROFIL, SAMLET VURDERING I DANSK, LÆSNING OG I MATEMATIK FØR OG EFTER REFORMEN


Note: Resultater for perioden 2009/10 - 2013/14 kan sammenlignes. Resultater for perioden 2014/15 - 2016/17 kan sammenlignes. Resultaterne fra de 2 perioder kan ikke sammenlignes og vises derfor i 2 figurer. Vedrørende resultater for matematik - 3. klasse ændres ét af testens 3 profilområder i 2016, og resultaterne fra 2016-17 kan derfor ikke sammenlignes med de øvrige skoleår. Kurverne dansk 2. kl. og dansk 6. kl. har samme forløb i figuren "Før reformen", hvorfor der kun fremgår 5 kurver.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af figur 9, har resultaterne udviklet sig positivt fra 2009/10 til 2013/14, mens de i perioden efter folkeskolereformen (2014/15 - 2016/17) viser stagnerende eller svagt faldende tendens. Da resultaterne efter reformen ikke kan sammenlignes med resultaterne før reformen på grund af data-/skalabrud, er det ikke muligt at vurdere, om landsresultaterne er stabile på et niveau, som er højere eller lavere end niveauet for resultaterne før folkeskolereformen.

68. Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet vejleder forskere i metoder til standardisering af testresultater fra perioden før og efter folkeskolereformens ikrafttræden, hvis forskere ønsker at arbejde med tidsserieanalyser af data for hele perioden fra 2009/10 og frem. Samtidig oplyser ministeriet, at udviklingen fra 2009/10 til 2013/14 primært er udtryk for en tilpasningseffekt i sektoren, hvor testresultater skal læses med forbehold, idet fremgang kan skyldes en løbende tilvænnning til systemet i skolerne og dermed ikke nødvendigvis er et udtryk for faglig progression. Ministeriet udarbejder ikke selv analyser af resultaterne før og efter folkeskolereformen og bidrager således ikke med viden om udviklingen i testresultater hen over det tidspunkt, hvor folkeskolereformen trådte i kraft. Ministeriet oplyser, at det ikke er ministeriets pligt at lave tidsserieanalyser, idet baseline for det nationale mål, som følges via de nationale testresultater, netop er fastlagt efter folkeskolereformen.

Rigsrevisionen finder, at den viden, som kan akkumuleres ved at monitorere udviklingen over en længere periode, med fordel kan danne grundlag for Undervisningsministeriets understøttende indsatser til at imødegå udfordringer med manglende målopfyldelse. Endvidere bemærker vi, at ministeriets opfattelse af, at resultater fra de første år efter indførelsen af nye tests kan være udtryk for en tilpasningseffekt i skolesektoren, ikke stemmer overens med, at ministeriet årligt får udført målinger for at følge op på de årlige målsætninger i folkeskolereformen.

69. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet løbende arbejder på at reducere antallet af elever, som ikke gennemfører de nationale tests. Ikke desto mindre er der hvert år siden folkeskolereformens ikrafttræden ca. 7 % af eleverne, der ikke gennemfører de nationale tests. Ministeriet analyserer ikke populationen af elever, som ikke gennemfører de nationale tests. Derfor har ministeriet ikke viden om, hvorvidt det hovedsageligt er fagligt svagere elever, der ikke gennemfører testene, hvilket ville betyde, at den nationale målopfyldelse, som følges gennem de kriteriebaserede testresultater i dansk, læsning og i matematik, overvurderes.

Opfølgning på resultatmålet for trivsel

70. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad følger op på udviklingen i elevernes trivsel, som det er fastsat i folkeskolereformens resultatmål 3.1.

71. Spørgeskemaundersøgelsen om trivsel er obligatorisk for elever fra 0. til 9. klasse, men trivselsindikatorerne opgøres kun for 4.-9. klasse. Undersøgelsen består af 40 spørgsmål og blev gennemført første gang i foråret 2015. Efterfølgende er der gennemført trivselsmålinger i foråret 2016 og 2017.

Tabel 8 viser landsgennemsnittet for hver af de 5 trivselsindikatorer beregnet på baggrund af de 3 hidtil gennemførte trivselsmålinger. For hver elev beregnes trivslen som et gennemsnit af svarene på spørgsmål i den givne indikator, hvor 1 er den ringest mulige trivsel, og 5 er den bedst mulige trivsel.

TABEL 8

UDVIKLINGEN I DE 5 TRIVSELSINDIKATORER - LANDSGENNEMSNIT I PERIODEN 2015-2017

Trivselsindikator	2015	2016	2017
Generel skoletrivsel (samlet score)	3,7	3,8+	3,8
Faglig trivsel	3,7	3,8+	3,7÷
Social trivsel	4,1	4,1	4,1
Støtte og inspiration	3,3	3,3	3,3
Ro og orden	3,7	3,8+	3,8

Note: +/÷ angiver henholdsvis positiv/negativ udvikling i forhold til foregående års trivselsindikator.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

TRIVSELSINDIKATORER

Trivselsindikatorer udarbejdes på baggrund af 4.-9. klassernes trivselsmåling.

Social trivsel dækker elevernes opfattelse af deres eget tilhørsforhold til skolen, klassen og fællesskabet samt elevernes opfattelse af tryk og mobning (10 spørgsmål).

Faglig trivsel dækker elevernes oplevelse af egne faglige evner, koncentrationsevne og problemløsningsevne (8 spørgsmål).

Støtte og inspiration i undervisningen dækker elevernes oplevelse af deres egen motivation og medbestemmelse samt af lærernes hjælp og støtte (7 spørgsmål).

Ro og orden dækker elevernes oplevelse af ro og støj i klassen samt klasseledelse (4 spørgsmål).

Generel trivsel er en samlet indikator baseret på de 29 spørgsmål, som indgår i de ovenstående 4 differentierede indikatorer for trivsel.

Det fremgår af tabel 8, at udviklingen i trivselsmålingens resultater opgjort på de 5 trivselsindikatorer ikke har været entydig. Udviklingen fra første til anden måling var positiv for de 2 trivselsindikatorer faglig trivsel samt ro og orden og dermed også for den samlede indikator. Fra 2. til 3. måling var udviklingen negativ for trivselsindikatoren faglig trivsel, mens den samlede indikator var uændret. Indikatorerne social trivsel samt støtte og inspiration har været uændret i perioden.

72. Foruden de nationale trivselsmålinger følger Undervisningsministeriet trivslen gennem evaluering- og følgeforskningsprogrammet, hvor den nationale trivsel belyses via andre indikatorer.

Undervisningsministeriet oplyser, at svarprocenten på de nationale trivselsmålinger ligger på ca. 91 %. Seneste belysning af trivslen i følgeforskningsprogrammet bygger på spørgeskemabesvarelser fra over 16.000 elever, svarende til ca. 3 % af eleverne i folkeskolerne. Ministeriet har ikke undersøgt, om populationen af elever, som ikke gennemfører trivselsmålingerne, har et bestemt trivselsmønster, hvilket ville betyde, at resultaterne fra ministeriets trivselsmålinger ikke er et retvisende udtryk for den reelle elevtrivsel.

Forenklede Fælles Mål

73. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet har reduceret antallet af bindende Fælles Mål, siden folkeskolereformen trådte i kraft.

74. Fælles Mål har siden 2003 været betegnelsen for en række nationale mål for, hvad eleverne skal lære i skolens fag og emner. Målene er bindende og skal være styrende for undervisningen i folkeskolen. Arbejdet med de Fælles Mål er ét blandt mange regelforenklingsinitiativer i folkeskolereformen. I undersøgelsen har vi fokuseret på antallet af de Fælles Mål efter folkeskolereformen.

Aftalen om et fagligt løft af folkeskolen beskriver, at Fælles Mål skal præciseres og forenkles for at understøtte forbedring af elevernes faglige niveau: "[...] *omfanget og antallet af Fælles Mål reduceres og forenkles væsentligt. Tydeligere mål for elevernes læring skal bidrage til at øge det faglige niveau for både fagligt stærke og svage elever*". Efter indgåelsen af aftalen har Undervisningsministeriet efter inddragelse af folkeskoleforligskredsen udstedt 3 bekendtgørelser om Fælles Mål, som ændrede antallet af Fælles mål fra i alt 2.257 mål til 1.585 færdigheds- og 1.585 vidensmål, der er opstillet parvis for hver fase på hvert område for hvert fag på udvalgte klassetrin. Således var det samlede antal Fælles Mål 3.170. Ministeriet oplyser, at disse mål var forenklet og præciseret i forhold til tidligere Fælles Mål.

Undervisningsministeriet fremlagde i efteråret 2017 forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen (lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål). I december 2017 blev det med lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om efterskoler og frie fagskoler (lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål) vedtaget, at Undervisningsministeren udsender vejledende færdigheds- og vidensmål. Med den nye lov er de 3.170 Fælles Mål blevet vejledende, mens de bindende Fælles Mål nu består af 215 kompetencemål og 866 færdigheds- og vidensområder.

Undervisningsministeriet har udstedt følgende 3 bekendtgørelser om Fælles Mål efter indgåelsen af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen:

Bekendtgørelse nr. 855 om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål i børnehaveklassen (Fælles Mål) af 1. juni 2014.

Bekendtgørelse nr. 856 om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål) af 1. juni 2014.

Sidstnævnte ophæves og erstattes af:

Bekendtgørelse nr. 663 om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål) af 18. maj 2015.

RESULTATER

Undervisningsministeriets opgørelse viser, at de faglige resultatmål for folkeskolereformen samlet set er indfriet i begrænset omfang.

Rigsrevisionen konstaterer, at Undervisningsministeriet kun anvender faglige resultater (i form af nationale testresultater) fra perioden fra det første år efter folkeskolereformens ikrafttræden og frem, til trods for at data findes for en længere periode.

Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Undervisningsministeriet mangler viden om populationen af elever, som ikke gennemfører de nationale tests, og derfor ikke kan vide, om der hovedsageligt er tale om fagligt svage elever, hvilket ville betyde, at status på de nationale mål, som følges gennem de kriteriebaserede testresultater i dansk, læsning og i matematik, overvurderes.

Undervisningsministeriets indikatorer for elevtrivsel viser, at trivslen ikke har ændret sig markant, siden folkeskolereformen trådte i kraft. Ud over ministeriets trivselsmålinger følges trivslen igennem andre kilder, og på den måde har ministeriet mulighed for at validere resultaterne på tværs af kilder og dataindsamlinger.

Undervisningsministeriet har ikke undersøgt, om populationen af elever, som ikke gennemfører trivselsmålingerne, har et bestemt trivselsmønster, hvilket ville betyde, at resultaterne fra ministeriets trivselsmålinger ikke er retvisende for den reelle elevtrivsel.

Undervisningsministeriet har først – mere end 3 år efter, folkeskolereformen trådte i kraft – indfriet målsætningen om at reducere *antallet* af bindende Fælles Mål. Ministeriet fremlagde i 2017 et lovforslag om reduktion af antallet af bindende mål i regelsættet om Fælles Mål. Lovforslaget blev vedtaget den 12. december med virkning fra 14. december 2017. Herved blev antallet af bindende Fælles Mål reduceret.

Rigsrevisionen, den 14. februar 2018

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad har understøttet implementering af og opfølgning på folkeskolereformen, så det faglige niveau i folkeskolen forbedres. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Undervisningsministeriet sikret tilfredsstillende forudsætninger for implementeringen af folkeskolereformen?
- Har Undervisningsministeriet på tilfredsstillende måde fulgt op på, at folkeskolereformens 3 indsatsområder er realiseret, så de understøtter indfrielsen af reformens mål?

I undersøgelsen indgår Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Styrelsen for It og Læring.

Beretningen tager udgangspunkt i folkeskolereformens 3 indsatsområder:

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

Under indsatsområde 1 har vi fokuseret på den længere skoledag (mængden af undervisningstid) og den varierede skoledag i form af målsætningen om gennemsnitligt 45 minutters daglig motion og bevægelse samt understøttende undervisning. Under indsatsområde 2 har vi hovedsageligt fokuseret på kompetenceløft blandt lærere, mens vi under indsatsområde 3 primært har fokuseret på antallet af Fælles Mål.

Undersøgelsen omhandler perioden fra indgåelsen af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen i juni 2013 og frem til udgangen af 2017 eller tidligere, hvis der ikke findes nyere data. I alle analyser anvendes data, som var tilgængelige frem til og med udgangen af oktober 2017. I enkelte delanalyser perspektiveres dog til opgørelser og resultater fra årene før reformaftalen.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, Undervisningsministeriets hjemmesider og registerdata fra Styrelsen for It og Læring, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Danmarks Statistik.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- ministersager om analyseresultater og indstillinger til fremtidig indsamling af data, tilsynsplaner samt foreslået strategi for læringskonsulentkorpsets indsatser
- interne statusdokumenter fra arbejdsgrupper i Undervisningsministeriet
- lovgivning knyttet til folkeskolereformens elementer, herunder folkeskolelovens § 14 b, § 15, § 16 a og b samt folkeskolelovens kapitel 4 og følgende bekendtgørelser:
 - bekendtgørelse om måling af elevernes trivsel i folkeskolen (BEK nr. 1167 af 12/10/2015)
 - bekendtgørelse om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål) (BEK nr. 663 af 18/05/2015)

- bekendtgørelse 855 om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål i børnehaveklassen (Fælles Mål) (BEK nr. 855 af 01/06/2014)
- bekendtgørelse 856 om formål, kompetencemål og færdigheds- og vidensmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål) (BEK nr. 856 af 01/06/2014)
- forslag L 51 til lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (indførelse af en længere og mere varieret skoledag) fremsat 31. oktober 2013 og vedtaget som lov nr. 1640 af 26. december 2013.
- lovgivning knyttet til lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål:
 - forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om efterskoler og frie fagskoler (lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål) (L 49 af 05/10/2017)
 - lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om efterskoler og frie fagskoler (lempelse af bindinger i regelsættet om Fælles Mål) (lov nr. 1445 af 12/12/2017)
- materiale med retningslinjer og vejledninger omhandlende enkelte dele af folkeskolereformen udarbejdet af Undervisningsministeriet, herunder hyrdebrev og beskrivelser på ministeriets hjemmesider.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne var at undersøge, hvordan Undervisningsministeriet løbende har understøttet den lokale implementering af folkeskolereformen i kommuner og skoler, og hvordan ministeriet følger op på folkeskolereformens indsatsområder.

Møder

75. Vi har holdt møder med følgende:

- Undervisningsministeriets departement
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet
- Styrelsen for It og Læring.

Formålet med møderne med departementet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet var at beskrive formålet med undersøgelsen og afklare ansvarsfordelingen knyttet til implementeringen af folkeskolereformens enkelte dele.

Formålet med mødet med Styrelsen for It og Læring var at afdække indsamlings- og valideringsmetoder samt indhold af data, som samles ind i forbindelse med opfølgning på folkeskolereformens indsatsområder.

Registerdata

Formålet med analysen af registerdata var at vurdere, om Undervisningsministeriets model til opfølgning på folkeskolereformens indsatsområder er tilstrækkelig. Via triangulering af forskellige kilder har vi belyst, at opgørelser fra Undervisningsministeriet ikke er fuldt dækkende for de indsatsområder, som ministeriet følger. Vi har inddraget følgende oplysninger i analysen:

- data om planlagte timer fra Undervisningsministeriets datavarehus
- data om anvendelse af folkeskolelovens §16 b fra Styrelsen for It og Læring
- data om kompetencedækning i planlagte timer fra Styrelsen for It og Læring

- data om beskæftigelse fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor
- data om fravær fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor
- data om lønmodtagere fra Danmarks Statistik
- data om befolkningens højeste fuldførte uddannelse fra Danmarks Statistik
- data om aflønningsform fra Danmarks Statistik
- data om arbejdssteder fra Danmarks Statistik.

Følgende registerdata fra Undervisningsministeriet indgår i analysen:

- Antal planlagte timer pr. fag og lærer for skoleårene 2012/13 til 2016/17.
- Godkendelse til anvendelse af folkeskolelovens § 16 b pr. skole og klassetrin samt klasse-type for perioden 2014/15 - 2016/17.
- Antal elever i perioden 2014-16 og 2015-16. Opgørelser af elevbestanden dannes pr. 30. september hvert år og dækker p.t. frem til og med 2016.

Følgende registerdata fra Danmarks Statistik indgår i analysen:

- beskæftigelse for lønmodtagere (BFL) for kalenderårene 2010-2016 (2016 dækker kun 1. og 2. kvartal.)
- befolkningens uddannelse (HFAUDD og DISCED) for kalenderårene 2011-2017
- lønmodtageres aflønningsform (AFLFORM) for kalenderårene 2011-2015
- lønmodtageres arbejdsfunktion (DISCO) for kalenderårene 2010-2016 (2016 dækker kun 1. og 2. kvartal).

Følgende registerdata fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor indgår i analysen:

- Antal beskæftigede på det kommunale område omregnet til årsværk fordelt på overenskomstområde, stilling, klassificering og ansættelsesform i kalenderårene 2010-2017 (2017 er baseret på data for de første 5 måneder af 2017 med en opskrivningsfaktor på 12/5).
- Antal beskæftigede personer på det kommunale område fordelt på overenskomstområde, stilling, klassificering og ansættelsesform i kalenderårene 2010-2017 (2017 er baseret på data for de første 5 måneder af 2017 med en opskrivningsfaktor på 12/5).
- Fravær for beskæftigede personer på det kommunale område fordelt på overenskomstområde, stilling, klassificering og ansættelsesform i kalenderårene 2010-2016.

Afgrænsning af data fra Danmarks Statistiks registre til personer, som har fået udbetalt løn fra lærerarbejde på en folkeskole

Undersøgelsens population er afgrænset på baggrund af oplysninger om alle de personer, som indgår i den samlede mængde af data fra Styrelsen for It og Læring (alle skoler og alle tilgængelige skoleår i perioden efter folkeskolereformens ikrafttræden) og disse personers arbejdssteder (fundet ud fra adressen på arbejdsstedet, idet mange folkeskoler har samme CVR-nummer inden for den samme kommune). Koblingen sker ved brug af registret AMRUN, som dækker kalenderårene 2010-2015.

Herefter er populationen af personer afgrænset til lønmodtagere i lærerfunktioner på folkeskoler på følgende vis:

- Folkeskolers arbejdssteder afgrænses ved at udvælge arbejdssteder (ved hjælp af variabelen SEKTORKODE), som *ikke* ligger i den private sektor (dvs. sektorkoden skal være forskellig fra 18, 28, 32, 38, 42, 48, 52, 62, 81 og 89).
- Alle arbejdsstederne afgrænses til folkeskoler ud fra arbejdsstedsbranche 852010, Folkeskoler o.lign.
- Ud af alle ansatte på de udvalgte arbejdssteder udvælges for hvert år personer i arbejdsfunktioner som lærer. Dette sker ved en afgrænsning på baggrund af variabelen DISCO-kode. Der udvælges følgende 2 koder:
 - 234110, undervisning på grundskoleniveau, unge og voksne (dækker 1 % af populationen).
 - 234120, undervisning på grundskoleniveau (børn, 1.-10.klasse) (dækker 99 % af populationen).
- Personer er grupperet i fastansatte (fastlønnede) og timeansatte (tidlønnede) ved hjælp af variabelen AFLFORM, som for hver person i populationen af personer, som har modtaget løn, påhæftes i et 1:1-forhold. Personer kan have både fastlønned og tidlønned status i én og samme periode. I disse tilfælde vælges det, at personen er fastlønned. På denne måde kan antallet af tidlønnede i populationen være undervurderet.

DISCO-koder

Oplysningen om DISCO-koder beskriver personernes arbejdsfunktion og er hentet fra Danmarks Statistiks registre, hvori lønmodtagerne fordeles efter arbejdsfunktion ved hjælp af variabelen DISCO-løn. Oplysninger om en persons DISCO-kode afhænger dels af, hvilke kvalifikationskrav udførelsen af arbejdsfunktionen forudsætter, dels af typen af arbejde. Det er således ikke personens formelle uddannelse, men arbejdsstillingens kvalifikationskrav, som er afgørende for en persons DISCO-kode i registret.

DISCO-løn er en version af DISCO-nomenklaturen, der er den danske version af ILOs og EU's officielle nomenklatur for arbejdsfunktioner ISCO-88.

Gruppering af uddannelser

I analysen har vi anvendt standardgrupperinger til den detaljerede oplysning om en persons højeste fuldførte uddannelse, hvor vi dog som følge af gældende diskretionsregler har sammenlagt følgende grupper af uddannelser:

- bachelor indgår i gruppen *Mellemlange videregående uddannelser, inkl. bachelor*
- forskeruddannelser indgår i gruppen *Lange videregående uddannelser, inkl. forskeruddannelser*
- grundskole, forberedende uddannelse og personer med manglende uddannelsesoplysninger indgår i gruppen *Grundskole og forberedende uddannelser*.

I analyser, hvor populationen fordeles i grupperne Folkeskolelærer, MVU, Pædagog, MVU, og Andre uddannelser, indgår følgende AUDD-koder i de første 2 grupperinger:

REFORMENS NATIONALE MÅL OG RESULTATMÅL

Uddannelseskode (AUDD)	Anvendt gruppering
5440 Folkeskolelærer, prof.bach.	Folkeskolelærer, MVU
5441 Den frie læreruddannelse	Folkeskolelærer, MVU
8440 Speciallærer	Folkeskolelærer, MVU
8445 Praktiklærer til læreruddannelsen, diplomuddannelse	Folkeskolelærer, MVU
9030 Folkeskolelærer, årskursus	Folkeskolelærer, MVU
0815 Pædagog (Rudolf Steiner) (privat udd.)	Pædagog, MVU
3186 Skole- og fritidspædagogik, prof.bach.	Pædagog, MVU
3187 Social- og specialpædagogik, prof.bach.	Pædagog, MVU
3282 Dagtilbudspædagogik, prof.bach.	Pædagog, MVU
5111 Børneforsorgspædagog, småbørnslinje	Pædagog, MVU
5112 Børneforsorgspædagog, almen linje	Pædagog, MVU
5113 Socialpædagog	Pædagog, MVU
5114 Børneforsorgspædagog, kursus 4 mdr.	Pædagog, MVU
5115 Socialpædagog, videreuddannelse	Pædagog, MVU
5120 Socialpædagog, fællesuddannelse	Pædagog, MVU
5444 Pædagog, prof.bach.	Pædagog, MVU
5445 Børnehavepædagog	Pædagog, MVU
5447 Fritidspædagog	Pædagog, MVU
9015 Børnehave- og fritidspædagog, årskursus	Pædagog, MVU

Kilde: Danmarks Statistik.

Højeste fuldførte uddannelse

Oplysningen om lønmodtageres højeste fuldførte uddannelse beskriver den højeste fuldførte uddannelse for hver enkelt person på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistiks elevregister (primær kilde) og kvalifikationsregister (sekundær kilde).

Registret indeholder således oplysninger om en persons højeste fuldførte formelle uddannelse.

Afgrænsning af data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor til personer, som har fået udbetalt løn for lærerarbejde på en folkeskole

Data er afgrænset til det kommunale forhandlingsområde og indeholder endvidere følgende ansættelsesformer:

- overenskomstansatte
- tjenestemænd
- elever
- ekstraordinært ansatte
- fleksjob.

Data er endvidere afgrænset til følgende klassificeringer:

- folkeskoler, trin 40/43
- folkeskoler, trin 40/43, 93-gr.
- folkeskoler, uden uddannelse
- folkeskoler, med uddannelse
- folkeskoler, grundløn
- folkeskoler, komb.løn
- folkeskoler, grl. 31
- folkeskoler, 93-gruppen, grl. 31.

Data om beskæftigelse (årsværk og ansatte) omfatter timelønnede. Data om fravær omfatter ikke timelønnede.

Data om beskæftigelse og fravær på det kommunale forhandlingsområde indeholder en ensrettet stillingsstruktur over tid, hvilket er en forudsætning for sammenlignelige tidsserieanalyser. Da enkelte af de baggrundsvARIABLE, som anvendes til ensartning af stillingsstrukturen over tid, ikke findes i det årlige fraværsudtræk, er det ikke muligt at opnå samme præcision i ensartningen af stillingsstrukturen i fraværsdata, som det er i beskæftigelsesdata. For at imødekomme dette har vi anvendt data på et aggregeret niveau, hvor overenskomstniveauet over tid er solidt. I analysen arbejder vi i alle tilfælde med overenskomstområdet Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. ORDLISTE

DPU	Institut for Uddannelse og Pædagogik på Aarhus Universitet.
EVA	Danmarks Evalueringsinstitut.
Fuld kompetencedækning	Målet om fuld kompetencedækning dækker over, at 95 % af al fagopdelt undervisning skal gennemføres af personale med undervisnings- eller tilsvarende kompetence i 2020. Der er aftalt 2 delmål: 85 % for 2016 og 90 % for 2018.
Følgforskningen	Evaluerings- og følgeforskningsprogrammet, hvortil der er afsat 75 mio. kr. i forbindelse med folkeskolereformen.
Indsatsområder	Folkeskolereformen er baseret på 3 indsatsområder: <ol style="list-style-type: none"> 1. En længere og mere varieret skoledag med mere og bedre undervisning og læring. 2. Et kompetenceløft af lærere, pædagoger og skoleledere. 3. Få klare mål og regelforenklning.
Indskoling	Betegnelse for folkeskolens klassetrin fra børnehaveklassen (0. klasse) til og med 3. klasse, hvor pædagogerne og lærerne samarbejder om at skabe en helhed i børnenes hverdag. Børn i indskoling modtager fra 1. klasse undervisning i dansk, matematik, engelsk, kristendomskundskab, natur/teknik, idræt, musik, billedkunst og fra 3. klasse også historie.
Kriteriebaseret skala	Med folkeskolereformen indførtes kriteriebaserede tilbagemeldinger på nationale tests i dansk, læsning og i matematik, dvs. hver elevs resultater i et givet fag er beregnet på en absolut skala ud fra en vurdering af, hvad der kendetegner gode og mindre gode faglige præstationer i testen. De kriteriebaserede resultater grupperes i: a) fremragende præstation, b) rigtig god præstation, c) god præstation, d) jævn præstation, e) mangelfuld præstation og f) ikke tilstrækkelig præstation.
Mellemtrin	Betegnelse for 4.-7. klasse, hvor børnene udbygger deres færdigheder i de fag, som de har haft i indskoling. På mellemtrinnet får børnene nye fag som håndværk og design (4. klasse) og tysk eller fransk (5. klasse).
Mindste undervisningstid	Den samlede mindste undervisningstid er fastsat i folkeskolelovens § 14 b.
Nationale mål	Folkeskolereformen har 3 nationale mål: <ol style="list-style-type: none"> 1. Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan. 2. Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater. 3. Tilliden til og trivlsen i folkeskolen skal styrkes, bl.a. gennem respekt for professionel viden og praksis.
Opgavebanken	Samling af opgaver, som indgår i de enkelte fag i de nationale tests. Opgaverne udformes af faglige eksperter. Opgavebanken gennemgik en omfattende kvalitetssikring i perioden 2014-2015.
Reformaftalen	Aftale af 7. juni 2013 mellem den daværende regering (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Dansk Folkeparti om et fagligt løft af folkeskolen og aftale af 13. juni 2013 mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Resultatmål	Folkeskolereformens nationale mål har følgende resultatmål: 1.1. Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne. 1.2. Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år. 2.1. Andelen af elever med dårlige resultater uanset social baggrund skal reduceres år for år. 3.1. Elevernes trivsel skal øges.
STIL	Styrelsen for It og Læring under Undervisningsministeriet.
STUK	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet under Undervisningsministeriet.
TrygFondens Børneforskningscenter	Hører under Institut for Økonomi på Aarhus Universitet.
Udskoling	Betegnelse for 7.-9. klasse, hvor børnene bliver forberedt på at gennemføre en ungdomsuddannelse. I udskolingen kommer der nye fag på skoleskemaet i form af samfundsfag, geografi, biologi, fysik/kemi og valgfag.
Undervisningskompetence	Undervisningskompetence i et fag svarer for den nuværende læreruddannelse til det, der tidligere hed linjefag.
VIA	Professionshøjskolen University College.
VIVE	Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd (tidligere KORA og SFI).