



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

folkeskolereformen

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

29. april 2021

RN 1406/21

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



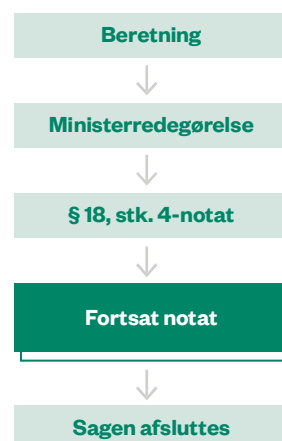
Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet i 2018 sammen med Finansministeriet har gennemført en undersøgelse af skolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b. Undersøgelsen viste, som det også fremgik af beretningen, en udbredt anvendelse af muligheden for at afkorte undervisningen, som var i modstrid med intentionen i lovgivningen. Børne- og Undervisningsministeriet har på den baggrund taget initiativ til en lovændring, der har tydeliggjort rammerne for anvendelsen af § 16 b, ligesom der er indsat en ny § 16 d i folkeskoleloven, som betyder, at der nu er mulighed for at reducere den ugentlige undervisningstid for mellemtrinnet og udskolingen med 2 timer. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet i 2018 har gennemført en undersøgelse, der afdækker den faktisk gennemførte undervisning og anvendelsen af vikarer. Undersøgelsen har bl.a. vist, at 11,1 % af undervisningstimerne i folkeskolen ikke gennemføres som planlagt. Rigsrevisionen konstaterer, at Børne- og Undervisningsministeriet har planlagt forskellige initiativer med henblik på at reducere brugen af vikarer i forlængelse af en gennemført undersøgelse i 2019. Børne- og undervisningsministeren har oplyst, at beslutninger i forhold til initiativer er udskudt på grund af COVID-19.

Endelig kan Rigsrevisionen konstatere, at den redegørelse, som børne- og undervisningsministeren senest 5 år efter folkeskolereformens ikrafttræden skulle give Folketinget om lovens virkning, herunder om de initiativer, der er iværksat, har givet folkeskolen det faglige løft, som var målet med folkeskolereformen, er udskudt og forventes afgivet i foråret 2021.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen
- Børne- og undervisningsministerens redegørelse om folkeskolereformen, som er udskudt til foråret 2021.

I. Baggrund

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

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

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

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

Opfølgningsspørgsmål	Status
1. Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets undersøgelse af vikardækningen i folkeskolen og af, hvor mange af de planlagte timer der gennemføres som planlagt, hvor mange der aflyses, og hvor mange der vikardækkes og vikarernes baggrund.	Behandles i dette notat.
2. Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets og Finansministeriets undersøgelse af skolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b.	Behandles i dette notat.
3. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forlængelse af ovenfor nævnte undersøgelser.	Behandles i dette notat (i forhold til initiativer om brugen af vikarer) under opfølgningsspørgsmål 1. Behandles i dette notat (i forhold til initiativer om brugen af folkeskolelovens § 16 b) under opfølgningsspørgsmål 2.
4. Redegørelsen, som børne- og undervisningsministeren senest 5 år efter lovens ikrafttræden giver Folketinget om lovens virkning.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på punkterne.

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

II. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til opfølgningsspunkterne. Gennemgangen er baseret på materiale gennemgang, brevveksling med ministeriet, herunder ministerens redegørelse fra december 2018 og ministeriets redegørelse fra januar 2021 i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på beretningen.

Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets undersøgelse af vikardækning i folkeskolen og af, hvor mange af de planlagte timer der gennemføres som planlagt, hvor mange der aflyses, og hvor mange der vikardækkes og vikarernes baggrund - samt ministeriets initiativer i forlængelse heraf

7. Statsrevisorerne fandt det ikke tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på, om den længere skoledag var implementeret, var baseret på usikre indberetninger af planlagt frem for gennemført undervisning. Desuden fandt Statsrevisorerne det ikke tilfredsstillende, at den kvalificerede undervisning blev udfordret af, at antallet af timelønnede vikarer i folkeskoler og specialtilbud var steget med knap 47 % siden 2014, og at vikarernes uddannelsesniveau ofte ikke levede op til folkeskolens kvalifikationskrav. Endelig fandt Statsrevisorerne det ikke tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke siden 2011 havde undersøgt, hvor stor en del af undervisningstimerne der var gennemført efter planen, hvor mange timer der var dækket af kvalificerede vikarer, og hvor mange timer der var blevet aflyst.

8. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at KL efterfølgende har bedt om en beregning af udviklingen i antallet af timelønnede lærere (vikarer) fra 2014 til 2017, der indeholder tal for hele 2017. I beretningen var antallet af timelønnede lærere for 2017 baseret på tal fra de første 5 måneder, da Rigsrevisionens undersøgelse blev gennemført medio 2017. For de resterende sammenlignings-år var tallene baseret på et gennemsnit for hele året. KL's nye opgørelse, der medtager alle måneder i 2017, viser en stigning på 31,0 % fra 2014 til 2017 og dermed en mindre stigning i antallet af timelønnede lærere i folkeskolen end de 47 %, som fremgik af beretningen.

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Børne- og Undervisningsministeriet i august 2018 offentliggjorde en undersøgelse af folkeskolernes brug af vikarer. Undersøgelsen var gennemført som en stikprøve med data fra 314 folkeskoler, hvilket svarer til ca. ¼ af landets folkeskoler med normalklasser. Undersøgelsen baserer sig på en registrering af den faktisk gennemførte undervisning i alle skolens normalklasser i 14 undervisningsdage i april 2018. Skolerne har bl.a. opgjort, hvor mange undervisningstimer der ikke blev gennemført som planlagt, og hvilke kvalifikationer en eventuel vikar havde.

Gennemført undervisning defineres i undersøgelsen som undervisning, der blev varetaget af den underviser, som undervisningen var planlagt med.

Alle undervisningstimer, der blev gennemført med en anden underviser end den planlagte underviser, defineres som vikartimer.

Skolernes indberetninger viste følgende:

- Samlet set var 11,1 % af undervisningstimerne på tværs af børnehaveklassen til 9.klasse ikke gennemført som planlagt. De 11,1 % var opdelt som følgende:
 - 3,2 % af de samlede undervisningstimer blev gennemført af en vikar med en læreruddannelse eller med særlige kvalifikationer.
 - 6,5 % af den samlede undervisning blev varetaget af en vikar uden nogen kvalifikationsgivende uddannelse eller særlige eller relevante kvalifikationer.
 - 1,2 % af den samlede undervisning blev gennemført af en vikar med en pædagoguddannelse eller særlige eller relevante kvalifikationer.
 - 0,3 % af undervisningen blev ikke gennemført.
- Der er relativt stor forskel på skolerne i forhold til andelen af undervisningstimer, der ikke gennemføres efter planen. Fx er der på de store skoler (over 600 elever) en lidt større andel af undervisningstimerne, der ikke gennemføres efter planen, end der er på de små og mellemstore skoler.

10. Folkeskoleforligskredsen i 2019 i forlængelse af undersøgelsen, at vikarforbruget skal nedbringes, og at der skal igangsættes en undersøgelse, der bygger oven på undersøgelsen fra 2018, ved at afdække årsager, der ligger til grund for brugen af vikarer og skolernes registreringspraksis af vikarforbruget. Børne- og Undervisningsministeriet har i 2019 gennemført undersøgelsen, der bl.a. viste, at 98 % af skolerne registrerede vikardækning, men at skolerne brugte forskellige systemer til registreringen. Det betyder, at skolerne og kommunerne på nuværende tidspunkt har begrænsede muligheder for at systematisere og sammenligne deres niveau af vikardækning mellem skoler.

Børne- og Undervisningsministeriet oplyser, at ministeriet skal vende tilbage til forligskredsen, når ministeriet har afdækket mulighederne for at følge op på vikardækningen gennem skolernes administrative systemer. Først derefter vil ministeriet træffe beslutning om, hvorvidt der skal laves en tilbagevendende ministeriel opfølgning på vikardækningen. Endelig oplyser ministeriet, at beslutningerne i forhold til initiativer er udskudt på grund af COVID-19.

11. Børne- og Undervisningsministeriet har gjort opmærksom på, at der på finansloven i 2020 og 2021 er afsat henholdsvis 275 mio. kr. og 400 mio. kr. til at ansætte flere lærere i folkeskolen. Ministeriet forventer, at de ekstra resurser til ansættelse af flere lærere vil bidrage til at nedbringe brugen af vikarer, da de ekstra læreresurser styrker skolernes forudsætninger for, at de enkelte lærerteams dækker ind for hinanden.

12. Rigsrevisionen kan konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet i 2018 har undersøgt folkeskolens brug af vikarer. Undersøgelsens stikprøve er repræsentativ for landets folkeskoler og giver et indblik i forskellen på planlagte og gennemførte timer. Undersøgelsen viser bl.a., at 11,1 % af undervisningstimerne ikke gennemføres som planlagt. Rigsrevisionens opfølgningen viser videre, at ministeriet i forlængelse af den senest gennemførte undersøgelse af vikardækningen i 2019 har planlagt forskellige initiativer med henblik på at reducere brugen af vikarer. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer i folkeskolen.

Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets og Finansministeriets undersøgelse af skolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b - samt ministeriets initiativer i forlængelse heraf

13. Statsrevisorerne bemærkede, at kommunalbestyrelserne hovedsageligt har givet dispensation til at forkorte skoledagen på mellemtrinnet (4.-6. klasse) og i udkolingen (7.-9. klasse), selv om dispensation ifølge folkeskoleloven som hovedregel kun bør gives i indskolingen (0.-3. klasse).

14. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Børne- og Undervisningsministeriet i 2018 sammen med Finansministeriet har fået gennemført en undersøgelse af folkeskolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b. Undersøgelsen blev offentliggjort i september 2018 og havde til formål at afdække de konkrete omstændigheder ved anvendelsen af § 16 b og skulle efterfølgende danne grundlag for ministeriets vurdering af, om skolernes anvendelse af § 16 b generelt var i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen. Undersøgelsen var bl.a. baseret på spørgeskemabesvarelser fra 89 kommuner, interviews med skolechefer i 10 kommuner og skoleledelser og lærere på 8 skoler.

Resultatet af undersøgelsen viste, at skolerne i meget vidt omfang anvendte de eksisterende muligheder for afkortning af skoledagen (§ 16 b), og at § 16 b blev brugt i strid med intentionerne i lovgivningen.

Undersøgelsens hovedresultater var bl.a. følgende:

- Anvendelse af § 16 b var udbredt blandt kommuner og skoler. Og anvendelsen skete generelt på tværs af hele klassetrin og i mindre grad for udvalgte enkelte klasser. 82 % af undersøgelsens kommuner anvendte således § 16 b, mens 46 % af skolerne havde mindst én klasse, som anvendte § 16 b.
- Anvendelsen af § 16 b var mest udbredt i udkolingen tæt efterfulgt af mellemtrinnet, mens den var mindst brugt i indskolingen.
- Der forelå individuelle skriftlige begrundelser (som var et lovkrav) for anvendelsen af § 16 b i godt halvdelen af tilfældene. Der var flere skriftlige begrundelser for mellemtrin og udkolingen, der lignede hinanden eller var nærmest kopieret.
- Formålene med anvendelsen af folkeskolelovens § 16 b var typisk både relateret til faglige og trivselsmæssige hensyn. Skolerne anvendte § 16 b for at kunne øge brugen af 2-voksenordningen og i flere tilfælde for at kunne afkorte skoledagen.

15. Børne- og Undervisningsministeriet har på baggrund af den gennemførte undersøgelse justeret den understøttende undervisning og en kortere skoledag. Justeringen er gennemført ved lov nr. 564 af 7. maj 2019.

Justeringen indebærer, at folkeskolelovens § 16 b er ændret, så den kun omfatter klasser i indskolingen samt specialskoler og specialklasser. I forhold til mellemtrinnet og udkolingen (dvs. 4.-9. klassetrin) er reglerne reguleret i en ny bestemmelse, nemlig § 16 d i folkeskoleloven. For mellemtrinnet gælder, at den ugentlige undervisningstid kan reduceres med 2 timer. Det betyder, at kravet om konkret og individuel vurdering er bortfaldet. For udkolingen gælder tilsvarende, at den ugentlige undervisningstid kan reduceres med 2 timer. Ministeriet oplyser, at nyaffatningen er sket med henblik på at tydeliggøre rammerne og reducere anvendelsesområdet for folkeskolelovens § 16 b.

16. Det er fortsat kommunalbestyrelsen, der efter indstilling fra skolelederen og skolebestyrelsen skal godkende og føre tilsyn med konvertering af understøttende undervisning til ekstra personale til at yde faglig støtte i de enkelte klasser og klassetrin. Kommunalbestyrelsen skal beskrive de enkelte skolers anvendelse af afkortning af skoleugens længde, herunder hver enkelt afkortnings omfang, formål og begrundelse. Det fremgår af bekendtgørelsen om kvalitetsrapporter i folkeskolen, at kommunalbestyrelsen i sin kvalitetsrapport skal redegøre for brugen af de frivillige resurser til faglig støtte, undervisningsdifferentiering eller andre aktiviteter, jf. folkeskolelovens § 16 b og § 16 d.

17. Børne- og undervisningsministeren har oplyst, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) ikke indsamler data om kommunernes udarbejdelse og anvendelse af kvalitetsrapporterne, men at kvalitetsrapporterne indgår som led i STUKs analyse af skoler, der falder ud i screeningen i kvalitetstilsynet med henblik på, at STUK kan vurdere, om skolerne skal udtages til tilsyn.

18. Børne- og Undervisningsministeriet har i forbindelse med den årlige undersøgelse af skoledagens længde i uge 35 (igen) undersøgt brugen af folkeskolelovens § 16 b og den nye § 16 d. Undersøgelsen, der er udført af Epiunion og fra december 2019, er baseret på oplysninger fra i alt 759 folkeskoler, svarende til 72 % af alle landets folkeskoler.

Undersøgelsen viste:

- at 64 % af de adspurgte skoler i skoleåret 2019/20 har benyttet folkeskolelovens § 16 b til at afkorte skoledagens længde på ét eller flere klassetrin i indskolingen, hvilket ifølge undersøgelsen er en stigning på 16 procentpoint sammenlignet med det forrige skoleår
- at 74 % af de adspurgte skoler har benyttet muligheden i den nye bestemmelse i folkeskolelovens § 16 d til at afkorte undervisningstiden for mellemtrin og udskoling med henblik på at kunne give flere undervisningstimer med 2 voksne til stede.

Børne- og undervisningsministeren har oplyst, at undersøgelsen af skoledagens længde i skoleåret 2020/21 er blevet forsinket i forhold til de foregående år, og rapporten således på nuværende tidspunkt endnu ikke er offentliggjort.

19. Rigsrevisionen kan således konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet har undersøgt anvendelsen af folkeskolelovens § 16 b, og i forlængelse heraf konstatere, at anvendelsen er sket i strid med intentionerne i lovgivningen, og at ministeriet har taget initiativ til at få loven ændret. Rigsrevisionen kan konstatere, at det i folkeskolens § 16 b er tydeliggjort, at anvendelsesområdet er børnehaveklasser og 1.-3. klassetrin. Desuden er der indsat en ny § 16 d, som gør, at reglerne om mindste undervisningstid kan afkortes med op til 2 ugentlige undervisningstimer også for 4.-9. klassetrin. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Børne- og undervisningsministerens redegørelse til folketinget om lovens virkning

20. Børne- og undervisningsministeren har, jf. aftalen om folkeskolereformen, forpligtet sig til senest 5 år efter lovens ikrafttræden at give Folketinget en redegørelse om lovens virkning og eventuelle behov for ændringer. Efter aftale med folkeskoleforligskredsen blev redegørelsen udskudt fra foråret 2020 til efteråret 2020.

Børne- og Undervisningsministeriet har efterfølgende oplyst, at redegørelsen til Folketinget om lovens virkning nu er udskudt til foråret 2021, da regeringen ønsker at tage en samlet drøftelse af folkeskolen og eventuelle behov for opfølgning på reformen på baggrund af et bredere vidensgrundlag. En udskydelse af fremsættelsen betyder ifølge ministeriet bl.a., at en igangværende erfaringsopsamling fra COVID-19-perioden, som Danmarks Evalueringsinstitut foretager for ministeriet, kan indgå i vidensgrundlaget.

21. Rigsrevisionen kan konstatere, at redegørelsen til Folketinget om folkeskolereformen er udskudt. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge denne del af sagen og holde Statsrevisorerne orienteret om, hvad redegørelsen til sin tid viser og dermed, om de initiativer, som er iværksat, har givet folkeskolen det faglige løft, som var målet med folkeskolereformen.

Lone Strøm