FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

December 2026

Rigsrevisionens notat om
beretning om

folkeskolereformen

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

23. november 2026

RN 1410/26

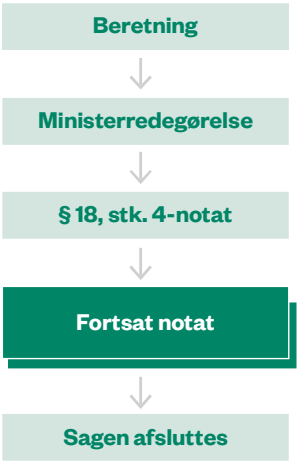
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Undervisningsministeriets arbejde med at understøtte og følge op på implementeringen af folkeskolereformen, som blev indledt med en beretning i 2018. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om de initiativer, som ministeren stillede Statsrevisorerne i udsigt i lyset af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning, er gennemført. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 22. maj 2018, 29. april 2021, 8. maj 2023 og 29. juli 2024. Alle opfølgningspunkter er på den baggrund afsluttet på nær punktet om ministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer.

2. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Undervisningsministeriet generelt havde ydet en tilfredsstillende indsats for at få folkeskolereformen implementeret i kommunerne. Statsrevisorerne fandt dog, at ministeriet ikke havde fulgt tilfredsstillende op på, om kommunerne nåede målene for folkeskolereformen, og om kommunerne gennemførte indsatsen som forudsat.

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

3. Da Statsrevisorerne behandlede det seneste notat i 2024, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 2023, fandt de, at ministeriets initiativer til at reducere brugen af vikarer ikke havde haft den fornødne fremdrift. Statsrevisorerne opfordrede den daværende børne- og undervisningsminister til at opprioritere de initiativer, som skal sikre, at brugen af vikarer i folkeskolerne kan følges, og som skal danne grundlag for at vurdere, om der skal igangsættes yderligere initiativer til at reducere brugen af vikarer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Konklusion

Undervisningsministeriet har siden Rigsrevisionens seneste opfølgning i 2024 udviklet en model, der gør det muligt på overordnet niveau at opgøre omfanget af vikarbrug i folkeskolen baseret på skolernes data om den gennemførte undervisning. Opgørelsen viser, at vikarer varetog 13 % af undervisningen i det seneste opgjorte skoleår 2022/23. Ministeriet vurderer, at det er på samme niveau som i ministeriets undersøgelse fra 2018, men bemærker, at der er en vis usikkerhed ved at sammenligne opgørelserne, idet metoderne er forskellige.

Ministeriet oplyser, at de ikke har iværksat initiativer, der udelukkende fokuserer på at reducere brugen af vikarer, men at der generelt har været fokus på at forbedre rammerne for lærernes uddannelse og efteruddannelse samt rammerne for undervisere og undervisning i folkeskolen. Ministeriet forventer, at dette vil bidrage til, at brugen af vikarer på sigt vil falde. Ministeriet oplyser derudover, at der i det videre arbejde vil være fokus på initiativer, der sigter mod at skabe gode rammer for undervisere i folkeskolen og generelt at gøre folkeskolen mere attraktiv og derigennem reducere brugen af vikarer.

Undervisningsministeren har i sin redegørelse til Statsrevisorerne om beretningen om timetal og kompetencedækning fra 2026 oplyst, at ministeriet vil arbejde videre med at undersøge mulighederne for at følge timetal og kompetencedækning med data om skolernes gennemførte undervisning frem for planlagte undervisning. I det arbejde vil ministeriet også afdække, om folkeskolernes vikarbrug kan indgå. Dette forventes besluttet i løbet af 2027.

Rigsrevisionen bemærker, at en opfølgning på udviklingen i brugen af vikarer er en forudsætning for, at ministeriet kan vurdere, om de iværksatte initiativer fører til et fald i vikardækningen, eller om der er behov for at iværksætte yderligere initiativer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

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

I. Status på sagen

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Resultatet af Undervisningsministeriets undersøgelse af vikardækning i folkeskolen og af, hvor mange af de planlagte timer der gennemføres som planlagt, hvor mange der aflyses, og hvor mange der vikardækkes og vikarernes baggrund.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021.
2. Resultatet af Undervisningsministeriets og Finansministeriets undersøgelse af skolernes anvendelse af folkeskolelovens § 16 b.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021.
3. Undervisningsministeriets initiativer i forlængelse af ovenfor nævnte undersøgelser.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 8. maj 2023.
4. Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
5. Redegørelsen, som undervisningsministeren senest 5 år efter lovens ikrafttræden giver Folketinget om lovens virkning. Redegørelsen blev udskudt til foråret 2021.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 8. maj 2023.

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

II. Undervisningsministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Undervisningsministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgningspunkt.

6. Opfølgningen er baseret på redegørelser fra Undervisningsministeriet.

Undervisningsministeriets initiativer i forhold til at reducere brugen af vikarer

7. Undervisningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet havde igangsat en undersøgelse af vikardækningen i folkeskolen. Det fremgik af redegørelsen, at ministeren ville overveje, om undersøgelsens resultater gav anledning til yderligere foranstaltninger, når undersøgelsens resultater forelå.

8. Rigsrevisionen konstaterede i notat til Statsrevisorerne af 29. april 2021, at ministeriet havde gennemført en undersøgelse af vikardækningen i folkeskolen i 2018. Ministeriet oplyste, at folkeskoleforligskredsen i forlængelse af undersøgelsen havde udmeldt, at vikarbruget skulle nedbringes. Ministeriet havde igangsat et arbejde med at afdække mulighederne for at følge brugen af vikarer gennem data fra skolernes administrative systemer. Ministeriet ville efter forelæggelse for folkeskoleforligskredsen tage stilling til, om der skulle laves en fast årlig opfølgning på brugen af vikarer. Ministeriets arbejde på området blev efterfølgende udskudt, bl.a. på grund af COVID-19-pandemien.

Lærer-elevregistret
Lærer-elevregistret indeholder oplysninger om elever, lærere og deres aktiviteter i klasser og hold på skolerne. Registret er baseret på data fra kommunikationsplatformen Aula.

Ved Rigsrevisionens seneste opfølgning på sagen i 2024 arbejdede ministeriet fortsat på at udvikle en model til at følge vikarbrug i folkeskolen. Statsrevisorerne opfordrede som tidligere nævnt i forbindelse med opfølgningen den daværende børne- og undervisningsminister til at oprioritere de initiativer, som skal sikre, at brugen af vikarer i folkeskolerne kan følges, og som skal danne grundlag for at vurdere, om der skal igangsættes yderligere initiativer til at reducere brugen af vikarer.

9. Vores opfølgning viser, at Undervisningsministeriet har udviklet en model, der gør det muligt at følge vikarbrug på et aggregeret niveau. Modellen er baseret på data fra Danmarks Statistiks Lærer-Elevregister.

Ministeriet har anvendt modellen til at opgøre andelen af undervisningstimer i folkeskolen, der blev dækket af vikarer i skoleårene 2021/22 og 2022/23, samt opgøre, hvor stor en andel af undervisningen, der blev varetaget af vikarer, hvis højeste fuldførte uddannelse var en ungdomsuddannelse.

Opgørelsen viser, at 12 % af undervisningen i 2021/22 og 13 % af undervisningen i 2022/23 var dækket af vikarer. Heraf blev omkring halvdelen dækket af en vikar med ungdomsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse. Ministeriet oplyser, at registreringerne af vikardækning i 2021/22 var præget af COVID-19-pandemien.

Ministeriet har sammenlignet opgørelsen på baggrund af den nye model med ministeriets undersøgelse fra 2018, der var baseret på manuelle registreringer af vikarbruget på en stikprøve af skoler over en periode på 3 uger. Ministeriets undersøgelse i skoleåret 2017/18 viste, at ca. 11 % af undervisningen var dækket af vikarer. Omkring halvdelen af denne del af undervisningen blev dækket af vikarer uden en kvalifikationsgivende uddannelse. De to opgørelser er baseret på forskellige metoder og måler lidt forskellige parametre, hvorved der er usikkerheder ved at sammenligne dem. Ministeriet vurderer dog, at brugen af vikarer i folkeskolen i 2022/23 overordnet er på niveau med 2017/18.

Ministeriet oplyser, at de ikke arbejder med initiativer, der udelukkende fokuserer på at reducere brugen af vikarer. Brugen af vikarer er ifølge ministeriet en del af udfordringerne med rekruttering og fastholdelse af lærere fremfor en isoleret udfordring. Ministeriet henviser til, at de over de seneste år har været involveret i eller har gennemført en række initiativer rettet mod at forbedre læreruddannelsen og forbedre rammerne for undervisere i folkeskolen. Initiativerne omfatter bl.a. en reform af læreruddannelsen, nye efteruddannelsesmuligheder og en ny ordensbekendtgørelse, der skal gøre det tydeligere for lærerne, hvordan de kan fremme ro og orden i skolen. Ministeriet forventer, at initiativerne vil bidrage til en øget søgning til læreruddannelsen samt fastholde lærere i faget og derved medføre et fald i behovet for vikarer på sigt. Ministeriet oplyser, at de også i det fremadrettede arbejde vil have fokus på initiativer, der sigter mod at skabe gode rammer for undervisere i folkeskolen og generelt at gøre folkeskolen mere attraktiv og derigennem reducere brugen af vikarer.

10. Rigsrevisionen konstaterer, at Undervisningsministeriet har besluttet at arbejde videre med at udvikle en model til at følge den gennemførte undervisning i kølvandet på Rigsrevisionens beretning om timetal og kompetencedækning, der blev afgivet til Statsrevisorerne i juni 2026. Som et led i det arbejde vil ministeriet afdække, om skolernes brug af vikarer kan indgå i opfølgningen. Ministeriet forventer at træffe beslutning om dette i løbet af 2027.

Rigsrevisionen bemærker, at en opfølgning på udviklingen i brugen af vikarer er en forudsætning for, at ministeriet kan vurdere, om de iværksatte initiativer fører til et fald i vikardækningen, eller om der er behov for at iværksætte yderligere initiativer.

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

Birgitte Anker
sætterigsrevisor