FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Juni 2026
– 17/2025

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Timetal og kompetence-dækning i folkeskolen

17/2025

Beretning om

timetal og kompetence-dækning i folkeskolen

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 2026

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Børne- og 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 november 2026.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2025, som afgives i februar 2027.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne kritikskala:

Kritikniveau	Begreber
Niveau 1 Positiv kritik	• Positivt • Tilfredsstillende
Niveau 2 Kritik under middel	• Utilstrækkeligt
Niveau 3 Middel kritik	• Utilfredsstillende/meget utilfredsstillende • Bekymrende
Niveau 4 Skarp kritik	• Kritisabelt/kritiserer skarpt/stærkt kritisabelt • Foruroligende/meget foruroligende/stærkt foruroligende
Niveau 5 Skarpeste kritik	• Påtaler skarpt og giver Folketinget en særlig opfordring til at reagere på beretningen

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5989
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-893-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om timetal og kompetencedækning i folkeskolen

Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for folkeskoleområdet, mens kommunerne har det direkte ansvar for at drive skolerne og sikre, at regler på området overholdes. Hvert år bruger kommunerne knap 51 mia. kr. på at drive landets folkeskoler.

Der er to centrale krav til undervisningen i dansk og matematik i folkeskoleloven. Kravene handler dels om minimumstimetal i fagene, dels om, at en bestemt andel af undervisningen i dansk og matematik skal varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag. I skoleåret 2024/25 var det over 10 % af eleverne, der ikke bestod enten det ene eller begge fag.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har fulgt op på folkeskolelovens krav til minimumstimetal og kompetencedækning i dansk og matematik.

Statsrevisorerne finder Undervisningsministeriets opfølgning på folkeskolelovens krav til minimumstimetal og kompetencedækning i dansk og matematik meget utilfredsstillende, idet ministeriet har baseret deres opfølgning på planlagt frem for reelt gennemført undervisning.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende i lyset af, at Statsrevisorerne også i 2018 kritiserede Undervisningsministeriet for at følge den planlagte undervisning frem for den gennemførte undervisning.

Statsrevisorerne

8. juni 2026

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Peter Westermann

Konsekvensen af den manglende opfølgning er, at Undervisningsministeriet fortsat ikke har tilstrækkelig indsigt i, om eleverne faktisk modtager den undervisning, de har krav på ifølge loven. Den manglende undervisning kan have betydning for, om eleverne har de tilstrækkelige færdigheder, når de skal aflægge folkeskolens afgangsprøve.

Statsrevisorerne hæfter sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Undervisningsministeriet har ifølge loven indtil 2025 skullet føre tilsyn med overholdelsen af minimumstimetallene, men det har de ikke gjort siden 2019.
- Det var kun 61 % og 52 % af skolerne, der gennemførte det lovpligtige timetal i henholdsvis dansk og matematik i skoleåret 2022/23, og det planlagte timetal afviger for nogle skoler væsentligt fra de timer, som gennemføres.
- For nogle skoler er det i skoleåret 2022/23 mere end 10 % af det lovpligtige timetal, der ikke er gennemført. Det kunne Undervisningsministeriet have reageret på, hvis de havde ført et tilsyn på baggrund af oplysninger om skolernes gennemførte timetal.
- 14 % (94 skoler) gennemfører under 95 % af de lovpligtige timer i dansk, mens det samme gør sig gældende for 20 % (141 skoler) i matematik. Alt i alt vil en elev, der afslutter folkeskolen på en af disse skoler, have mistet ca. 33 ugers undervisning i fagene i løbet af sin skoletid, hvilket svarer til næsten et helt skoleår.
- Undervisningsministeriet har ikke fulgt tilstrækkeligt op på andelen af undervisningen i dansk og matematik, der varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag, men har baseret opfølgningen på data om, hvilke lærere skolerne har planlagt skulle stå for undervisningen i de to fag.
- 87 % og 75 % af skolerne har i skoleåret 2022/23 indberettet, at de lever op til målet for kompetencedækningen i de to fag, men Rigsrevisionens analyser af den gennemførte undervisning viser, at dette i praksis kun gør sig gældende for 41 % af skolerne i dansk og 34 % af skolerne i matematik. Selv om skolerne har haft mulighed for at fravige kravet i undersøgelsesperioden, viser det svagheden i ministeriets opfølgning.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at:

- Selv om Undervisningsministeriet siden august 2025 ikke har haft en lovbestemt pligt til at føre tilsyn med minimumstimetallene, bør ministeriet sikre sig viden om de gennemførte timer.
- Undervisningsministeriet tager de nødvendige skridt for at sikre, at de kan vurdere, hvor stor en andel af undervisningen der i praksis er varetaget af lærere med undervisningskompetence.

Statsrevisorerne anbefaler, at Undervisningsministeriet i deres videre arbejde lader sig inspirere af Rigsrevisionens dataanalyse.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning 6

2. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med timetal og opfølgning på kompetencedækning 9
2.1. Tilsyn med overholdelse af minimumstimetal i dansk og matematik 9
2.2. Opfølgning på kompetencedækning i dansk og matematik 14

Bilag 1. Metodisk tilgang 19

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.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Børne- og Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden august 2022 - juni 2024 har der været følgende ministre:

Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 - december 2022
Mattias Tesfaye: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Børne- og Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvorvidt Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på, om folkeskolerne har levet op til to centrale krav i folkeskoleloven. Det ene krav er, at skolerne skal gennemføre et minimum af undervisningstimer i dansk og matematik. Det andet er kravet om fuld kompetencedækning. Kravet indebærer, at en bestemt andel af undervisningen skal være varetaget af lærere med undervisningskompetence i de fag, de underviser i. En lærer har fx undervisningskompetence i dansk, hvis læreren har taget læreruddannelsen med specialisering i dansk eller har opnået tilsvarende kompetencer på anden vis. Det samme gælder for matematik.

Undervisningskompetence
Undervisningen i folkeskolen skal ifølge folkeskoleloven som udgangspunkt varetages af uddannede lærere. Derudover skal en bestemt andel af undervisningen varetages af lærere med undervisningskompetence i det fag, de underviser i.

2. Hver dag går omkring 500.000 elever i folkeskole, hvor de bl.a. skal lære at læse og regne. Det er grundlæggende færdigheder, de har brug for i hverdagen og senere i livet. Hvert år bruger kommunerne knap 51 mia. kr. på at drive landets folkeskoler.

Færre og færre elever består dansk og matematik ved folkeskolens afgangsprøve. I skoleåret 2024/25 var det over 10 % af eleverne, der ikke bestod enten det ene eller begge fag. Det viser data fra Børne- og Undervisningsministeriet. Undersøgelser fra VIVE og ROCKWOOL Fonden viser, at antallet af undervisningstimer samt lærernes kompetencer er noget af det, der har betydning for elevernes faglige niveau i dansk og matematik.

3. De to centrale krav i folkeskoleloven, som denne undersøgelse handler om, har til formål at styrke elevernes faglighed. Et minimumstimetal i dansk og matematik skal understøtte, at alle elever forlader folkeskolen med de fornødne faglige kompetencer. At en bestemt andel af undervisningen skal være varetaget af lærere med undervisningskompetence i det fag, de underviser i, skal sikre, at undervisningen er af høj faglig og pædagogisk kvalitet. Det fremgår af bemærkninger til ændringer af folkeskoleloven fra 2013 og 2019.

4. Børne- og Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for folkeskoleområdet, mens kommunerne har det direkte ansvar for at drive skolerne og sikre, at regler på området overholdes.

Ministeriet har i perioden 2014-2025 ifølge folkeskoleloven skullet føre tilsyn med, om den enkelte skole gennemfører det lovpligtige antal undervisningstimer. Samtidig har ministeriet over tid skullet følge udviklingen i kompetencedækningen, dvs. andelen af undervisningen på skolerne, der varetages af lærere med undervisningskompetence i de fag, de underviser i.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har fulgt op på folkeskolelovens krav til minimumstimetal og kompetencedækning i dansk og matematik. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har ministeriet ført tilsyn med, om skolerne gennemfører det lovpligtige minimum af undervisningstimer i dansk og matematik?
- Har ministeriet fulgt op på, hvor stor en andel af undervisningen i dansk og matematik der varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag?

Vi har som led i undersøgelsen analyseret skolernes gennemførte undervisning i forhold til de to krav i skoleårene 2022/23 og 2023/24. Data for nyere skoleår findes endnu ikke. Datagrundlaget omfatter ca. 59 % af landets ca. 1.200 folkeskoler i skoleåret 2022/23, og vi vurderer, at de samlet set er repræsentative, så undersøgelsens konklusioner ville være uændrede, hvis alle skoler indgik.

6. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2025.

Konklusion

Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på folkeskolelovens krav til minimumstimetal og kompetencedækning i dansk og matematik har været utilfredsstillende. Ministeriet har alene fulgt med i skolernes planlagte timer og undervisere, hvilket ikke afspejler den undervisning, som skolerne faktisk har gennemført. Rigsrevisionen kan konstatere, at der næsten 8 år efter, at Statsrevisorerne kritiserede ministeriet for kun at følge den planlagte undervisning, ikke er sket en ændring i deres praksis. Konsekvensen er, at ministeriet ikke har haft den fornødne indsigt i, hvor mange timer der er gennemført, og i undervisernes kompetencer. Dermed har ministeriet ikke kunnet reagere på manglende overholdelse af folkeskolelovens krav.

Ministeriet har ikke ført tilsyn med, om skolerne gennemfører det lovpligtige minimum af timer i dansk og matematik

Ministeriet har indtil 2025 ifølge loven skullet føre tilsyn med overholdelsen af minimumstimetallene, men det har de ikke gjort siden 2019. Ministeriet har dog årligt fulgt med i skolernes *planlagte* timetal, og når det bliver opgjort på den måde, levede stort set alle skolerne op til mindstekravet. Vores analyser viser imidlertid, at det kun var 61 % og 52 % af skolerne, der faktisk *gennemførte* det lovpligtige timetal i henholdsvis dansk og matematik i skoleåret 2022/23. Ministeriets oplysninger om skolernes planlagte timetal afviger derfor for nogle skoler væsentligt fra de timer, som gennemføres. Der er forskel på, hvor mange timer de enkelte skoler mangler at gennemføre. For nogle skoler er det mere end 10 % af det lovpligtige timetal. Det kunne ministeriet have opdaget og reageret på, hvis de havde ført et tilsyn på baggrund af oplysninger om skolernes gennemførte timetal.

Selv om ministeriet ikke siden august 2025 har haft en lovbestemt pligt til at føre tilsyn med minimumstimetallene, finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør sikre sig viden om de gennemførte timer. Det skal ses i lyset af ministeriets kendskab til den faldende beståelsesprocent i dansk og matematik og resultatet af vores analyse.

Ministeriet har ikke fulgt tilstrækkeligt op på andelen af undervisningen i dansk og matematik, der varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag (kompetencedækning)

I 2021 var det målet, at 90 % af undervisningen i fagene skulle varetages af en lærer med undervisningskompetence, og at andelen derfra gradvist skulle øges. I undersøgelsesperioden har skolerne imidlertid haft mulighed for at fravige dette målkrav som følge af udfordringerne i forbindelse med COVID-19-pandemien. Det har dog ikke ændret ved, at ministeriet stadig har skullet følge med i udviklingen i kompetencedækningen.

Ministeriet har gennemført en årlig opfølgning, men har dog baseret opfølgningen på data om, hvilke lærere skolerne har *planlagt* skulle undervise i dansk og matematik, og ikke, hvem der faktisk har undervist i de to fag i skoleåret.

Ministeriets opgørelser for skoleåret 2022/23 viser, at henholdsvis 87 % og 75 % af skolerne har indberettet, at de lever op til målet for kompetencedækningen i de to fag. Vores analyser af den *gennemførte* undervisning viser, at dette i praksis kun gør sig gældende for 41 % af skolerne i dansk og 34 % af skolerne i matematik. Ministeriet har derfor for en væsentlig del af skolerne overvurderet, hvor stor en del af undervisningen i dansk og matematik der faktisk er blevet varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag.

Fra indeværende skoleår 2025/26 er målet atter gældende og skærpet til 95 %. Rigsrevisionen opfordrer ministeriet til at tage de nødvendige skridt for at sikre, at de kan vurdere, hvor stor en andel af undervisningen der i praksis er varetaget af lærere med undervisningskompetence.

1.2. Baggrund

7. Dansk og matematik er kernefag i folkeskolen og forudsætningerne for at klare sig godt i skolens øvrige fag. Det har Børne- og Undervisningsministeren oplyst i et svar til Folketinget i 2024. Fagene skal give eleverne grundlæggende færdigheder, som de skal bruge hele livet – både i hverdagen, i uddannelse og på arbejde.

8. De to centrale krav, vi undersøger, blev indført i folkeskoleloven i 2013 med henblik på at styrke elevernes faglighed i fagene. Tabel 1 viser indholdet i de to krav.

Tabel 1
Folkeskolelovens krav til skolernes undervisning i dansk og matematik

	Hver skole skal mindst *gennemføre* et samlet antal årlige undervisningstimer	**En bestemt andel af undervisningen skal være *varetaget* af lærere med undervisningskompetence i faget**
Dansk	1.-2. klasse: 330 timer årligt 3. klasse: 240 timer årligt 4.-9. klasse: 210 timer årligt	Lærere med undervisningskompetence i faget har: • linjefag i faget fra læreruddannelsen eller • tilsvarende kompetence i faget vurderet af skolens ledelse
Matematik	1-9. klasse: 150 timer årligt	

Note: En undervisningstime er opgjort som en klokketime af 60 minutters undervisning. De anførte minimumstimetal gælder for skoleårene 2022/23 og 2023/24.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af folkeskoleloven.

Det fremgår af tabel 1, at skolerne skal gennemføre et årligt antal undervisningstimer i dansk og matematik på hvert klassetrin. I dansk varierer timetallet mellem de forskellige klassetrin, mens timetallet i matematik er ens på alle klassetrin.

Tabellen viser også, at en bestemt andel af undervisningen i fagene skal være varetaget af lærere, som har undervisningskompetence i de fag, de underviser i. I 2021 var målet 90 %. I 2025/26 er målet skærpet til 95 %. Det fremgår af bemærkninger til ændringer af folkeskoleloven fra 2013 og 2019.

En lærer har undervisningskompetence i et fag, hvis læreren har haft faget som linjefag på læreruddannelsen eller har opnået tilsvarende kompetencer, fx gennem efteruddannelse eller anden relevant uddannelse. Det er skolelederen, der vurderer, om en lærer har kompetencer, der svarer til læreruddannelsens linjefag.

Skolerne fik med nødlovgivningen relateret til COVID-19-pandemien fra 2020 mulighed for at fravige kravet om, hvor stor en andel af undervisningen der skal varetages af lærere med undervisningskompetence i det fag, de underviser i. Muligheden for at fravige kravet blev sidenhen forlænget til og med skoleåret 2024/25. Fra skoleåret 2025/26 er kravet igen lovpligtigt for undervisningen over 3. klassetrin. Justeringerne af kravet fremgår af folkeskolelovens ændringslove i perioden.

Børne- og Undervisningsministeriets ansvar

9. Børne- og Undervisningsministeriet har det overordnede ansvar for folkeskoleområdet, mens kommunerne har ansvaret for driften af skolerne og overholdelse af reglerne på området. Ministeriet skal understøtte og fremme kvalitetsudviklingen i folkeskolen, bl.a. via tilsyn.

Siden 2014 har ministeriet skullet følge, om skolerne lever op til lovkravene om minimumstimetal og kompetencedækning i dansk og matematik. Det har de skullet gøre på to forskellige måder. For det første har ministeriet skullet føre tilsyn med, om den enkelte skole overholder minimumstimetallene på hvert klassetrin. For det andet har ministeriet skullet følge udviklingen i kompetencedækningen, dvs. andelen af undervisningen på skolerne, der varetages af lærere med undervisningskompetence i de fag, de underviser i. Ministeriet har skullet gennemføre tilsynet og opfølgningen med udgangspunkt i henholdsvis oplysninger fra skolerne om deres timetal og data fra deres administrative systemer. Dette fremgår af bemærkninger til ændring af folkeskoleloven fra 2013.

10. Folketinget har afskaffet Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med minimumstimetallene pr. 1. august 2025. Det betyder, at ministeriet ikke længere er forpligtet af folkeskoleloven til at føre tilsyn med den enkelte skoles undervisningstimetal. Fra samme dato er kravet om kompetencedækning afskaffet for børnehaveklassen og 1.-3. klassetrin.

Ministeriet har imidlertid fortsat en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for deres område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig. Det fremgår af bemærkningerne til ændring af folkeskoleloven fra 2024. Denne forpligtelse gælder både i forhold til kravet om minimumstimetal og kravet om kompetencedækning.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

11. For at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har fulgt op på folkeskolelovens krav til minimumstimetal og kompetencedækning i fagene dansk og matematik, har vi taget udgangspunkt i folkeskoleloven og tilhørende bemærkninger.

Ministeriets tilsyns- og opfølgningsforpligtelse i forhold til de to krav er fastsat i bemærkninger til ændring af folkeskoleloven fra 2013. Bemærkningerne fastslår, at tilsynet og opfølgningen skal tage udgangspunkt i henholdsvis oplysninger fra skolerne om deres timetal og data fra deres administrative systemer.

I folkeskolelovens § 16, stk. 2, og § 40, stk. 7 (nu § 40, stk. 6), fremgår det, at skolerne skal *gennemføre* et minimum af undervisningstimer, og at en bestemt andel af undervisningen i fagene skal *varetages* af lærere med undervisningskompetence i det fag, de underviser i. Derfor lægger vi til grund, at ministeriet bør følge den undervisning, som eleverne faktisk modtager. Vi beskriver vores vurderingskriterier nærmere i de enkelte afsnit.

Metode

12. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dokumenter om ministeriets tilsyns- og opfølgningsaktiviteter samt på en dataanalyse. I dataanalysen har vi undersøgt skolernes gennemførte dansk- og matematiktimer i forhold til de to krav.

13. Vi har anvendt data om gennemført undervisning fra Danmarks Statistiks Lærer-elev-register for grundskolen. Lærer-elev-registret er baseret på data fra Aula, der bl.a. indeholder skemalagte timer for klasserne. De skemalagte timer i Aula afspejler den gennemførte undervisning, fordi skolerne bruger det til den daglige kommunikation med elever og forældre. Skemaet opdateres løbende med ændringer, herunder fx aflysninger og vikarer, så forældre og elever kender dagens skema. Dette giver et billede af den undervisning, eleverne faktisk modtager, fremfor den planlagte undervisning, som skolerne årligt har indberettet til ministeriet.

Aula
Aula er en digital kommunikationsplatform i folkeskolen med administrative funktioner. Her kan forældre, elever og skolens ansatte udveksle beskeder og følge med i skemaer og aktiviteter. Platformen bruges i hele landet og skal gøre samarbejdet mellem skole og hjem enklere og mere samlet.

14. Kommunernes dataleverandører indberetter oplysninger til Danmarks Statistiks Lærer-elev-register.

Manglende og mangelfulde indberetninger fra dataleverandørerne til Danmarks Statistik samt skolernes registreringspraksis har dog betydning for, om det er muligt at opgøre den gennemførte undervisning alene ved brug af Lærer-elev-registret. Vi har derfor i dialog med Danmarks Statistik kvalitetssikret data og frasorteret skoler, hvor man ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan opgøre den gennemførte undervisning.

Nogle skoler optræder ikke i registret. Det skyldes, at data for skolerne ikke er blevet indberettet. Herudover har vi frasorteret skoler på baggrund af usikkerhed om datakvaliteten, eller fordi deres skemalagte timer i Aula ikke kan genkendes som dansk eller matematik. En del af disse skoler anvender formentlig i højere grad alternativer til traditionel fagopdelt undervisning, fx projektbaserede forløb eller fleksible skemaer.

15. Efter vores kvalitetssikring indgår ca. 59 % af landets folkeskoler i undersøgelsen. De fordeler sig på 93 kommuner. Der indgår 696 skoler i den del af undersøgelsen, der vedrører minimumstimetal, og 663 skoler i den del af undersøgelsen, der vedrører kompetencedækning i dansk og matematik. Forskellen skyldes manglende oplysninger for skoler om læreres undervisningskompetence i dansk og matematik i Børne- og Undervisningsministeriets kompetencedata. De skoler, som indgår i undersøgelsen, er repræsentative for alle landets folkeskoler i forhold til planlagt undervisning, geografisk placering og elevtal. De små skoler er dog lidt underrepræsenterede i undersøgelsen, men vi vurderer, at dette er af mindre betydning.

16. Vi har taget udgangspunkt i data for den gennemførte undervisning for skoleåret 2022/23. Der foreligger også data for skoleåret 2023/24, men datagrundlaget i Lærer-elev-registret har ikke været lige så dækkende i 2023/24 som i 2022/23 på grund af en indberetningsfejl fra en dataleverandør. Vi anvender derfor alene skoleåret 2023/24 til at undersøge udviklingen for de skoler, hvor der er data for begge skoleår.

17. Undersøgelsens kvalitetssikring og analysemetode er uddybet i bilag 1. Vi har i vores metodiske valg tilstræbt en forsigtig tilgang, og det betyder, at vores håndtering af usikkerheder leder til en overvurdering af overholdelsen af kravene snarere end en undervurdering.

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

Afgrænsning

19. Undersøgelsesperioden er august 2022 - juni 2024. Perioden før var præget af COVID-19-pandemien, hvor skoler i lange perioder foretog nød- eller fjernundervisning eller andre alternative undervisningsformer. Dette kan have påvirket kvaliteten af data. Undersøgelsesperioden dækker derfor skoleårene 2022/23 og 2023/24. Data for nyere skoleår er endnu ikke tilgængelige.

20. I folkeskoleloven er der fastsat krav om minimumstimetal for den gennemførte undervisning i dansk, matematik og historie. Kravet om kompetencedækning omfatter folkeskolens obligatoriske fag, selv om det har været muligt for skolerne at fravige kravet i undersøgelsesperioden. Undersøgelsen er afgrænset til undervisning i dansk og matematik i folkeskolens 1. til 9. klassetrin ekskl. special- og modtageklasser. Afgrænsningen til dansk og matematik er foretaget, fordi disse fag er fundamentet for at tilegne sig viden i folkeskolens øvrige fag.

21. Rigsrevisionen har kun mandat til at revidere kommunerne, hvis der sker afregning over for staten, og det sker der ikke på dette område. Der foretages derfor alene revision af ministeriets tilsyn og opfølgning i forhold til de to krav i folkeskoleloven. Vi har dog analyseret skolernes gennemførte undervisning i forhold til de to lovkrav.

2. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med timetal og opfølgning på kompetencedækning

22. Dette kapitel handler om:

- ministeriets tilsyn med overholdelse af minimumstimetal i dansk og matematik (afsnit 2.1)
- ministeriets opfølgning på kompetencedækning i dansk og matematik (afsnit 2.2).

2.1. Tilsyn med overholdelse af minimumstimetal i dansk og matematik

23. Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet har ført tilsyn med, om skoler gennemfører det lovpligtige minimum af undervisningstimer i dansk og matematik.

24. Når vi undersøger ministeriets tilsyn, tager vi for det første udgangspunkt i bemærkningerne til folkeskoleloven fra 2013. Her fremgår det, at ministeriet skal føre tilsyn med skolernes undervisningstimetal på baggrund af oplysninger fra skolerne. Vi tager også udgangspunkt i folkeskolelovens § 16, stk. 2. Her fremgår det, at skoler mindst skal *gennemføre* et samlet antal undervisningstimer i dansk og matematik.

Vi har på den baggrund lagt til grund, at ministeriet løbende bør gennemføre tilsynet med udgangspunkt i oplysninger om skolernes *gennemførte* undervisningstimer. Dette er en forudsætning for, at ministeriet har kunnet identificere og reagere over for skoler, hvor der er indikation på, at de gennemfører et for lavt antal undervisningstimer. Det er vores vurdering, at dette er formålet med at føre tilsyn.

25. Vores undersøgelse viser, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har gennemført tilsynet med skolernes overholdelse af minimumstimetallene siden 2019, fordi ministeriets opgørelse af det *planlagte* timetal viste, at stort set alle skolerne planlagde at overholde lovens krav i dansk og matematik. Vores analyser viser derimod, at markant færre skoler faktisk *gennemfører* de lovpligtige timetal i de to fag. Det kunne ministeriet have opdaget og reageret på, hvis de havde ført et tilsyn på baggrund af oplysninger om skolernes gennemførte timetal.

26. Børne- og Undervisningsministeriet har i undersøgelsesperioden besluttet, at tilsynet med skolernes overholdelse af minimumstimetallene ikke skulle gennemføres. Ministeriet har derfor ikke ført tilsyn med timetallene siden skoleåret 2019/20, selv om de har haft en lovbestemt tilsynsforpligtelse frem til 2025. Ministeriet har frem til skoleåret 2024/25 fulgt med i skolernes planlagte undervisningstimer.

Ministeriet har oplyst, at de ikke fandt det nødvendigt at føre tilsyn med timetallet, da skolerne fra skoleåret 2021/22 til 2024/25 fik udvidede frihedsgrader til at tilrettelægge undervisningen. Intentionen med frihedsgraderne var at give skolerne mulighed for at indhente fagligt efterslæb efter COVID-19-pandemien. Skolerne havde i den periode bl.a. mulighed for at fravige krav om den samlede undervisningstid, som skolerne skal gennemføre på tværs af alle fag. Ministeriet vurderede, at det ikke ville være i overensstemmelse med den politiske intention med frihedsgraderne, hvis tilsynet blev gennemført.

Rigsrevisionen er uenig i ministeriets vurdering. For det første har skolerne ikke kunnet fravige kravene til minimumstimetallene i dansk og matematik, som har været lovpligtige i selvsamme periode. For det andet har formålet med minimumstimetallene i de to fag været at styrke elevernes faglighed. Rigsrevisionen finder, at tilsynet kunne have bidraget til at understøtte, at skolerne gennemførte nok undervisningstimer til at indhente eventuelt fagligt efterslæb.

27. Ministeriet har også oplyst, at de har fravalgt at gennemføre tilsynet i undersøgelsesperioden på baggrund af erfaringer fra det seneste tilsyn, som blev gennemført i skoleåret 2019/20. Tilsynet tog afsæt i skolernes *planlagte* undervisningstimetal, som ministeriet årligt har indsamlet i starten af skoleåret. At tilsynet tog afsæt i de planlagte timer skyldtes, at ministeren i 2017 havde truffet beslutning om ikke at føre timetalstilsyn på baggrund af indberetning fra skolerne om gennemførte undervisningstimer. Det fremgår af et brev til forligskredsen fra ministeren. Målt på planlagte timer var der få skoler, som ikke kom i mål med timetallene. Ministeriet fandt dog, at skolernes oplysninger om planlagte timer ikke ville være en god indikator for manglende lovoverholdelse, men fandt ikke grund til at finde andre måder at gennemføre tilsynet på, der kunne give et mere retvisende billede af lovoverholdelsen.

Ministeriet har oplyst, at beslutningen om ikke at indsamle oplysninger om gennemførte timer skyldes, at ministeriet vurderede, at dette ville være for stor en administrativ byrde for skolerne. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke har genovervejet beslutningen siden 2017. Ministeriet har dog i undersøgelsesperioden undersøgt muligheden for at bruge data om den gennemførte undervisning fra Danmarks Statistiks Lærer-elev-register, men arbejdede ikke videre med muligheden, da de vurderede, at arbejdet var for omfattende i forhold til ministeriets behov, bl.a. på grund af kvaliteten af data. Ministeriet har oplyst, at de har prioriteret at styrke vejledningsindsatsen for at understøtte regeloverholdelsen samt at gennemføre andre tilsyn med skolerne, navnlig tilsynet med skolernes kvalitet på baggrund af elevernes faglige resultater. Ministeren oplyste i 2017 til folkeskoleforligskredsen, at ministeriet som led i kvalitetstilsynet ville se på, om skolernes dårlige resultater helt eller delvist hænger sammen med manglende gennemførelse af undervisningen. Ministeriet har oplyst, at det ikke er sket.

28. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriets beslutning om ikke at gennemføre tilsynet baserede sig på et mangelfuldt grundlag, fordi beslutningen tog udgangspunkt i skolernes planlagte timer. Rigsrevisionen bemærker også, at ministeriet kunne have bidraget til at øge kvaliteten af data i Lærer-elev-registret, hvis ministeriet havde arbejdet videre med at bruge denne mulighed. Rigsrevisionen bemærker derudover, at ministeriet kunne have taget andre metoder i brug for at indsamle oplysninger om skolernes gennemførte timer uden at pålægge skolerne en stor administrativ byrde. Ministeriet kunne fx have udtaget en stikprøve af skoler eller undersøgt det gennemførte undervisningstimetal som led i tilsynet med skolernes kvalitet, som ministeriet havde oplyst til folkeskoleforligskredsen, at de ville gøre.

Statsrevisorerne kritiserede i 2018 Børne- og Undervisningsministeriet for at følge skolernes overholdelse af timetalskravene med udgangspunkt i den planlagte frem for den gennemførte undervisning. Kritikken blev afgivet i forbindelse med Rigsrevisionens beretning om folkeskolereformen. Det fremgik af den daværende ministers redegørelse til beretningen, at det lå ministeren på sinde at have det rette grundlag for at følge timetallet uden at overbelaste skolerne med dokumentationskrav. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet har haft 8 år til dette arbejde uden at finde en løsning. Ministeriet har derfor ikke været i stand til at identificere eller reagere over for de skoler, som gennemfører for få timer i forhold til lovens krav.

Beretningen om folkeskolereformen undersøgte, om Børne- og Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad havde understøttet implementeringen af og opfølgningen på reformen.

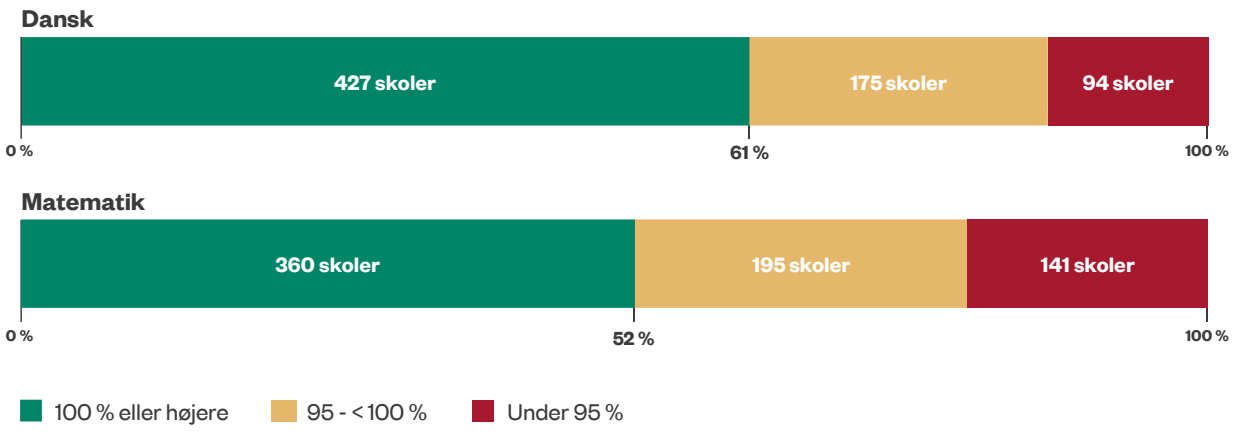
29. Børne- og Undervisningsministeriet har i undersøgelsesperioden fortsat sin praksis med i starten af skoleåret at indsamle data om skolernes planlagte antal undervisningstimer for hvert klassetrin i dansk og matematik. Ministeriet har alene offentliggjort årlige opgørelser over skolernes planlagte timetal og brugt disse til ministerbetjening, besvarelse af Folketingsspørgsmål mv. Ministeriets opgørelser for skoleåret 2022/23 viser, at 99,3 % og 99,7 % af skolerne planlægger at overholde lovens krav til undervisningstimer i henholdsvis dansk og matematik.

30. Da ministeriet ikke har viden om, hvorvidt skolerne faktisk gennemfører de lovpligtige timetal, har vi på baggrund af data fra Lærer-elev-registret opgjort andelen af skoler, der overholder minimumstimetallene i dansk og matematik i 2022/23.

Figur 1 viser, at det i 2022/23 i praksis er 61 % og 52 % af de undersøgte skoler, hvor eleverne har modtaget det lovpligtige antal undervisningstimer i henholdsvis dansk og matematik. De gennemførte timer står derfor i kontrast til de planlagte, hvor stort set alle skolerne indberetter, at de planlægger at leve op til minimumstimetallet for begge fag.

Figur 1

Skolernes overholdelse af timetalskravet i dansk og matematik baseret på det gennemførte undervisningstimetal i skoleåret 2022/23



Note: Procenten angiver skolernes gennemførte undervisningstimer i forhold til timetalskravet. Timer er talt med i minimumstimetallet, uanset om de er varetaget af en kvalificeret underviser eller af en vikar uden læreruddannelse. Det lovfastsatte timetal gælder på klassetrinsniveau. Når vi viser overholdelsen på skoleniveau, skyldes det, at ministeriets tilsyn sker på skoleniveau. I opgørelsen indgår 696 skolers gennemførte undervisningstimetal. Skolernes samlede overholdelse af minimumstimetallet er beregnet som et gennemsnit på tværs af klassetrin. En skole kan derfor overholde minimumstimetallet, selv om det ikke er tilfældet for alle klassetrin, ligesom det omvendte kan være tilfældet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet og Danmarks Statistiks Lærer-elev-register.

Det fremgår af figur 1, at der er forskel på, hvor langt skolerne er fra at overholde lovens krav. En del af de skoler, der ikke gennemfører minimumstimetallet, er få timer fra at gøre det. Det gælder for 175 skoler i dansk og 195 skoler i matematik, svarende til henholdsvis 25 % og 28 % af skolerne. Disse skoler gennemfører over 95 %, men mindre end 100 % af de lovpligtige timer i fagene.

En del skoler er dog længere fra at overholde timetalskravet. 94 skoler gennemfører under 95 % af de lovpligtige timer i dansk, mens det samme gør sig gældende for 141 skoler i matematik. Det svarer til henholdsvis 14 % og 20 % af skolerne. Alt i alt vil en elev, der afslutter folkeskolen på en af disse skoler, have mistet ca. 33 ugers undervisning i dansk i løbet af sin skoletid, hvilket svarer til ikke at være blevet undervist i dansk i næsten et helt skoleår. Det samme gælder for matematik. Denne gruppe indeholder også en række skoler, som gennemfører under 90 % af de lovpligtige timer. Det gælder for 23 skoler i dansk og 36 skoler i matematik.

31. Vi har undersøgt, om der er indikationer på, at der er sket en udvikling i skolernes overholdelse af lovkravet. Det har vi gjort ved at sammenligne resultaterne for de 439 skoler, hvor der er data for både 2022/23 og 2023/24. Andelen af skoler, der overholder lovens krav i matematik, er den samme i de to skoleår, mens 5 procentpoint færre skoler overholder lovens krav i dansk i skoleåret 2023/24 sammenlignet med skoleåret 2022/23. Dette kan indikere, at udviklingen i skolernes overholdelse af loven går i den forkerte retning.

32. Ministeriet har fra august 2025 ikke længere en lovbestemt tilsynsforpligtelse med skolernes overholdelse af minimumstimetallene. Det fremgår dog af lovbemærkningerne, at ministeriet fortsat har en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig. Ministeriet har oplyst, at deres opfølgning først og fremmest fokuserer på elevernes faglige resultater.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør sikre sig viden om skolernes gennemførte timer. Dette skal ses i lyset af, at det fremgår af data på ministeriets hjemmeside, at andelen af elever, der består dansk og matematik, er faldende, samt resultatet af vores analyser.

33. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at de har tolket folkeskoleloven således, at timer, der er varetaget af en vikar uden læreruddannelse eller særlige kvalifikationer, kan indgå i minimumstimetallet, hvis vikaren forudgående har modtaget instruktion til undervisningen fra en lærer. Rigsrevisionen forstår lovbemærkningerne til folkeskoleloven fra 2013 på en anden måde. Følgende fremgår af bemærkningerne:

"*Det foreslås, at undervisningstimerne som hidtil skal både planlægges og gennemføres. Hvis en planlagt undervisningstime i et fag må overtages af en ikke-læreruddannet vikar, som har andre relevante kvalifikationer, jf. lovforslagets 1, nr. 70, kan undervisningstimen i stedet tælle med i tiden til understøttende undervisning inden for den samlede undervisningstid og erstattes af en time i det givne fag, når læreren er tilbage.*"

Det er Rigsrevisionens forståelse af disse lovbemærkninger, at timer, der varetages af en ikke-læreruddannet vikar, ikke tæller med i undervisningstimetallet i fagene, men derimod i tiden til understøttende undervisning.

34. Ministeriet har oplyst, at ministeriets fortolkning hviler på en længerevarende administrativ praksis, som skolerne er blevet vejledt om. Ministeriet har desuden oplyst, at Folketinget er blevet orienteret om ministeriets fortolkning i forbindelse med svar på udvalgsspørgsmål.

Det er på det foreliggende grundlag Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets praksis ikke er i overensstemmelse med bemærkningerne til folkeskoleloven, uanset at Folketinget er blevet orienteret om ministeriets administrative praksis. Vi har dog i vores opgørelser fulgt ministeriets praksis og godskrevet timer, der er varetaget af vikarer, uanset deres kvalifikationer, under en antagelse om, at de er blevet instrueret af en lærer. Hvis vi i stedet tager udgangspunkt i lovbemærkningernes ordlyd, betyder det, at der på landsplan er ca. 5,9 % af alle undervisningstimerne i dansk og matematik, der ikke kan indgå i opgørelserne af minimumstimetallet, fordi undervisningen er varetaget af en vikar, som ikke har en læreruddannelse eller kompetencer, der svarer hertil. For vores opgørelser vil det betyde, at 198 og 175 *flere* skoler ikke ville overholde lovens krav i henholdsvis dansk og matematik.

Vores undersøgelse viser, at størstedelen af vikarerne højst har fuldført en ungdomsuddannelse og har en gennemsnitsalder på 23 år.

2.2. Opfølgning på kompetencedækning i dansk og matematik

35. Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på, hvor stor en andel af undervisningen i dansk og matematik der varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag.

36. Når vi undersøger ministeriets opfølgning, tager vi for det første udgangspunkt i bemærkningerne til folkeskoleloven fra 2013. Her fremgår det, at ministeriet skal følge udviklingen i kompetencedækningen – dvs. i andelen af undervisningen, der er varetaget af lærere med undervisningskompetence i de fag, de underviser i – på baggrund af data fra skolerne og deres administrative systemer. Vi tager for det andet udgangspunkt i folkeskolelovens § 40, stk. 7 (nu § 40, stk. 6), og dens bemærkninger. Her fremgår det, at undervisningen i fagene skal *varetages* af lærere med undervisningskompetence i det fag, som de underviser i, og at dette skal gøre sig gældende for 90 % af undervisningen i skoleåret 2020/21 og 95 % af undervisningen i skoleåret 2025/26.

Fra skoleåret 2020/21 til 2024/25 har skolerne haft mulighed for at fravige overholdelsen af disse målkrav. Det har dog ikke ændret ved, at ministeriet stadig har skullet følge med i udviklingen i kompetencedækningen.

37. Vores undersøgelse viser, at ministeriet har gennemført en årlig opfølgning. Ministeriet har dog baseret sin årlige opfølgning på data om, hvilke lærere skolerne har planlagt skulle undervise i dansk og matematik, og ikke, hvem der faktisk har undervist. Ministeriets opgørelser har derfor for en væsentlig del af skolerne overvurderet, hvor stor en del af undervisningen i dansk og matematik der er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag.

38. Børne- og Undervisningsministeriet har ikke indsamlet data fra skolerne om undervisningskompetencerne for de lærere, der faktisk har gennemført undervisningen i matematik og dansk. Ministeriet har oplyst, at de ikke har overvejet at undersøge muligheden for at gøre dette.

I stedet har ministeriet i midten af hvert skoleår indsamlet data fra skolerne om undervisningskompetencerne for de lærere, som skolerne *planlægger* skal undervise i fagene. Ministeriet har oplyst, at denne metode blev valgt, fordi det var det data, der kunne tilvejebringes, da ministeriet fik opgaven i 2014. Ministeriet har ikke efterfølgende ændret metode for skolernes indberetning.

39. Ministeriets opgørelser over andelen af undervisningen, der planlægges varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de fag, de underviser i, er udarbejdet for alle fag og er offentliggjort hvert år på ministeriets hjemmeside. Ministeriet har ikke reageret på skolernes manglende efterlevelse, fordi skolerne har haft mulighed for at fravige målkravet i undersøgelsesperioden.

Ministeriets opgørelser for de skoler, som er med i denne undersøgelse, viser, at 87 % af skolerne i skoleåret 2022/23 har indberettet, at de lever op til lovens målkrav til kompetencedækning i dansk. Det samme gør sig gældende for 75 % af skolerne i matematik.

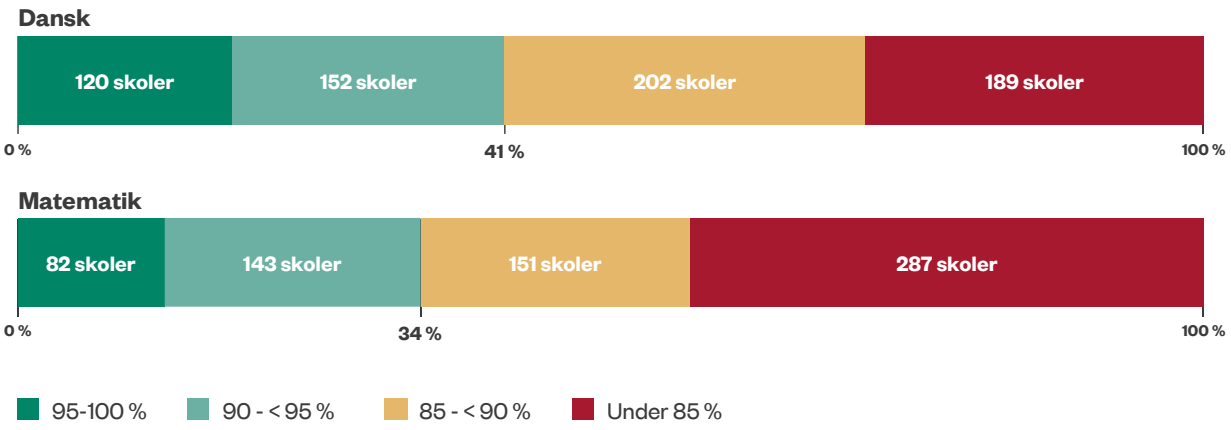
40. Vi har med udgangspunkt i data fra Lærer-elev-registret set på, om dette svarer til den undervisning, som skolerne faktisk har gennemført. Vi har taget udgangspunkt i målet om 90 %, da det var det mål, der ville have været gældende i de pågældende år, hvis skolerne ikke havde haft mulighed for at fravige målet.

Figur 2 viser derfor andelen af skoler, hvor lærere med undervisningskompetence i dansk og matematik har varetaget mere end 90 % af undervisningen i de to fag i skoleåret 2022/23.

Det fremgår af figur 2, at på 41 % af skolerne varetages mindst 90 % af undervisningen i dansk af lærere med undervisningskompetence i faget. Tilsvarende er det 34 % i matematik. Det er således under halvdelen af skolerne, der i praksis indfrier målsætningen for dansk og matematik i skoleåret 2022/23. Ministeriets opgørelser har derfor for en væsentlig del af skolerne overvurderet, hvor stor en del af undervisningen i dansk og matematik der er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag. Ministeriet har oplyst, at de er opmærksomme på, at den planlagte undervisning i nogen grad kan overvurdere overholdelsen af målet.

Figur 2

Skolernes gennemførte andel af undervisningen i dansk og matematik, som er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag, for skoleåret 2022/23



Note: I opgørelsen indgår 663 skoler. Andelen af undervisning i faget, der er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i det pågældende fag, er beregnet som summen af skolens undervisningstimer med en lærer med undervisningskompetence i faget divideret med skolens samlede antal undervisningstimer i faget på tværs af klassetrin. Kvalitetssikring af data indebærer, at det ikke er alle skoler, der indgår i analysen. Vi vurderer, at de skoler, der indgår, er repræsentative for alle skoler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet og Danmarks Statistiks Lærer-elev-register.

Det fremgår desuden af figuren, at 202 skoler befinder sig tæt på målet i dansk, mens det samme gør sig gældende for 151 skoler i matematik. Det svarer til henholdsvis 30 % og 23 % af skolerne. På disse skoler varetages fra 85 % til under 90 % af undervisningen i fagene af en dansk- eller matematiklærer med undervisningskompetence i de to fag.

Endelig er der skoler, hvor under 85 % af undervisningen er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i fagene. Dette gør sig gældende på 189 skoler i dansk og 287 skoler i matematik, svarende til henholdsvis 29 % og 43 % af skolerne. Alt i alt vil en elev, der afslutter folkeskolen på en af disse skoler, mangle at blive undervist af en lærer med undervisningskompetencer i form af linjefag eller vurderet kompetence i 35 uger i dansk og 47 uger i matematik i løbet af sin tid i folkeskolen. Det svarer til næsten 1 års undervisning i dansk og lidt mere end 1 års undervisning i matematik. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at skolerne har haft mulighed for at fravige kravet i den undersøgte periode.

41. Vi har undersøgt, om der er indikationer på, at der er sket en forbedring af kompetencedækningen i dansk og matematik fra skoleåret 2022/23 til 2023/24. Det har vi gjort ved at sammenligne resultaterne for de 409 skoler, hvor der er data for både 2022/23 og 2023/24. I matematik falder andelen af skoler, som når de 90 % eller derover, med 3 procentpoint fra skoleåret 2022/23 til 2023/24. I dansk stiger andelen af skoler, som når de 90 % eller derover, med 5 procentpoint fra 2022/23 til 2023/24. Rigsrevisionen bemærker, at målkravet igen er bindende og fastsat til 95 % fra og med skoleåret 2025/26.

42. Ministeriet har oplyst, at de ikke har fundet anledning til at reagere på den generelle udvikling i skolernes overholdelse af kravet i undersøgelsesperioden, fordi skolerne her har haft mulighed for at fravige det. Ministeriet forventer, at andelen af undervisningen, der varetages af en lærer med undervisningskompetence i de fag, de underviser i, vil stige fra skoleåret 2025/26. Ministeriet har samtidig oplyst, at de fremadrettet gennemfører opfølgningen hvert andet år frem for årligt.

Ministeriet har ligeledes oplyst, at de fortsat vil følge den planlagte undervisning og ikke, hvem der reelt underviser. Ministeriet begrunder dette med, at en sådan ændring af ministeriets opfølgning vil kræve ændring af folkeskoleloven, idet denne fastslår, at ministeriet skal bruge data fra skolernes administrative systemer til at følge udviklingen i kompetencedækningen. Derudover vurderer ministeriet, at en ændring vil føre til databrud. Dvs. at data ikke vil kunne sammenlignes henholdsvis før og efter ændringen af opgørelsesmetoden. Rigsrevisionen kan ikke følge ministeriets begrundelser. Rigsrevisionen bemærker for det første, at Lærer-elev-registret indeholder data fra Aula, som stammer fra skemaoplysninger fra skolernes administrative systemer. Rigsrevisionen bemærker videre, at databrud ikke kan tjene som begrundelse for at fortsætte med en opgørelsesmetode, som ikke afdækker, hvor stor en del af undervisningen der reelt varetages af lærere med undervisningskompetence i de fag, de underviser i.

43. Rigsrevisionen vurderer, at Børne- og Undervisningsministeriet på en væsentlig del af skolerne overvurderer andelen af undervisning i dansk og matematik, som er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag. Det påpegede vi også i vores beretning om folkeskolereformen i 2018, hvor vi også undersøgte ministeriets opfølgning på kravet. Ligesom for timetallet fremgik det af den daværende ministers redegørelse til beretningen, at det lå ministeren på sinde at have det rette grundlag for at følge underviseres kompetencer, uden at det medførte, at skolerne blev overbelastet af dokumentationskrav. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet har haft 8 år til dette arbejde uden at finde en løsning. Det betyder, at ministeriet ikke har mulighed for at vurdere, hvor stor en andel af undervisningen i dansk og matematik der er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de to fag. Rigsrevisionen opfordrer ministeriet til at tage de nødvendige skridt til at sikre, at dette sker.

Rigsrevisionen, den 28. maj 2026

Birgitte Anker
sætterigsrevisor

/Stine Dahlgaard

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen er baseret på en dokumentgennemgang og dataanalyser.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen bygger på følgende væsentlige dokumenter:

- folkeskoleloven, herunder bemærkninger til loven, og dens ændringslove fra 2013, 2016, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 og 2024
- politiske aftaler indgået mellem regeringen og KL om folkeskolen fra 2013
- redegørelser fra Børne- og Undervisningsministeriet
- dokumentation og retningslinjer for Børne- og Undervisningsministeriets arbejdsgange i forhold til at indsamle, bearbejde og offentliggøre data samt reagere på udviklingen i kompetencedækning og lovoverholdelsen af minimumstimetal, herunder også Børne- og Undervisningsministeriets vejledninger til skolernes indrapportering i forhold til de to krav
- Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsplaner og -beretninger for 2023 og 2024.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at opnå indsigt i de juridiske rammer for krav om undervisningstimetal og kompetencedækning. Formålet har også været at opnå indsigt i Børne- og Undervisningsministeriets gennemførelse af tilsyn med minimumstimetal og opfølgning på krav om andelen af undervisningen i dansk og matematik, der varetages af lærere med undervisningskompetence i de to fag. Dokumenterne er gennemgået af mindst to medarbejdere i Rigsrevisionen.

Vi har desuden afdækket relevante undersøgelser vedrørende betydningen af undervisningstid og undervisningskompetencer for elevers faglige præstationer og har især lagt vægt på følgende undersøgelser:

- **VIVE (2019):** Nicolai Kristensen og Peter Rohde Skov. "Betydningen af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund"
- **ROCKWOOL Fonden (2018):** Eskil Heinesen, Paul Bingley, Karil Fritjof Krassel og Nicolai Kristensen. "Flere undervisningstimer i folkeskolen øger elevernes karakterer i 9. klasse – især for børn med kortuddannede forældre".

Møder

Vi har holdt møder med Børne- og Undervisningsministeriets departement, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet samt Styrelsen for It og Læring for at få indsigt i reglerne vedrørende minimumstimetal og kompetencedækning og ministeriets arbejde hermed.

Vi har holdt møder med Danmarks Statistik. Danmarks Statistiks Lærer-elev-register, som anvendes i undersøgelsens dataanalyser, er et relativt nyt register, der er baseret på data fra Aula og stadig er under udvikling. Derfor har vi haft en tæt og løbende dialog med de registeransvarlige i Danmarks Statistik og fået sparring på vores metode og model for kvalitetssikring af registrets data.

Til slut har vi holdt møder med KL og 4 skoler. Møderne har haft til formål at opnå indsigt i skolernes brug af Aula, herunder hvordan skolerne skemalægger, registrerer undervisningstimer i administrative systemer og håndterer ændringer. Vi har brugt denne viden som led i kvalitetssikringen af vores dataanalyser.

Datagrundlag og samkøring

Undersøgelsen baserer sig på dataanalyser vedrørende timetal og kompetencedækning i fagene dansk og matematik i folkeskolen.

Analyserne dækker 1.-9. klasse ekskl. special- og modtageklasser. Vi fokuserer på skoleåret 2022/23, men inddrager også tal for skoleåret 2023/24 for at undersøge forskelle mellem de to skoleår. Årsagen til, at vi har valgt at anvende skoleåret 2022/23 som det primære år i analyserne, er, at datagrundlaget i Lærer-elev-registret ikke er helt lige så dækkende i 2023/24 som i 2022/23 på grund af en indberetningsfejl fra en dataleverandør.

Datagrundlaget er først og fremmest Danmarks Statistiks Lærer-elev-register, jf. tabel A. Lærer-elev-registret sammenkobler data fra Danmarks Statistiks Elev-register med data indhentet fra Aula. Vi vurderer, at Lærer-elev-registret er egnet til analyser af den gennemførte undervisning, fordi det baserer sig på de skemaer for klasserne, der lægges i Aula, og som skolerne bruger i den daglige kommunikation med elever og forældre. Skemaerne i Aula opdateres, så de også tager højde for ændringer, fx i form af aflysninger eller vikardækning.

I undersøgelsens opgørelser af timetal og kompetencedækning i de to fag spiller undervisningskompetencer en vigtig rolle. Derfor supplerer vi vores datasæt fra Lærer-elev-registret med oplysninger om underviserne, herunder hvilken uddannelse de har, om de har linjefagskompetence i dansk eller matematik fra lærerstudiet, om de er vurderet kompetente i faget af den skole, de arbejder på, samt deres alder. Disse oplysninger hentes fra registrene UDDF, UDKV, BEF og kompetencedataregistret fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Data for planlagt undervisning stammer fra skolernes indberetninger af undervisningstid og kompetencedækning til Børne- og Undervisningsministeriet. De indberettede data ligger på uddannelsesstatistik.dk.

Datagrundlaget er beskrevet i tabel A.

Tabel A
Datagrundlag

Data	Indhold	Anvendelse
Gennemført undervisning		
Lærer-elev-registret	Skemalagte timer for klasser inkl. fag, lærer og tidsrum. Ændringer i form af vikardækning og aflysning indgår også.	Anvendes til at opgøre, hvor mange timer hver klasse har haft i fagene, og hvem der har været underviser.
Højest fuldførte uddannelse (forløb) (UDDF)	Underviseres uddannelsesbaggrund.	Anvendes til at kortlægge underviseres uddannelsesbaggrund.
Uddannelseskvalifikationsregistret (UDKV)	Undervisere med meritlæreruddannelse.	Anvendes til at identificere undervisere med meritlæreruddannelse, da dette ikke indgår i UDDF.
Kompetencedata (register fra ministeriets statistikbank med mikrodata til forskningsbrug)	Underviseres kompetence i deres fag indberettet af skolerne til ministeriet medio skoleåret.	Anvendes til at identificere undervisere med linjefagskompetence og vurderet kompetence.
Befolkningsregistret (BEF)	Underviseres alder.	Anvendes til at opgøre underviseres alder.
Grundskoleelever inkl. specialundervisning (UDSP)	Modtage- og specialklasseelever.	Anvendes til at frasortere modtage- og specialklasser.
Planlagt undervisning		
Undervisningstimer (ministeriets offentliggjorte tal fra uddannelsesstatistik.dk)	Skolernes planlagte undervisningstimetal for hvert klassetrin indberettet til ministeriet af skolerne.	Data til at opgøre det planlagte timetal opregnet fra klasseniveau til skoleniveau.
Kompetencedækning (ministeriets offentliggjorte tal fra uddannelsesstatistik.dk)	Skolernes planlagte kompetencedækning for skoler indberettet til ministeriet af skolerne.	Data til at opgøre den planlagte kompetencedækning.
Baggrund		
Elevbestand (ministeriets offentliggjorte tal fra uddannelsesstatistik.dk)	Skolernes elevtal.	Data til at vurdere repræsentativiteten af skoler efter frasortering af skoler i kvalitetskontrollen.

Kilde: Rigsrevisionen.

Da Lærer-elev-registret er et relativt nyt register, som fortsat er under udvikling hos Danmarks Statistik, har vi for at udtale os med tilstrækkelig stor sikkerhed gennemført en grundig kvalitetskontrol. Vi har i den forbindelse frasorteret skoler og klasser, hvor vi vurderer, at data er behæftet med usikkerhed. Vi har desuden i vores metodiske valg tilstræbt en forsigtig tilgang, og det betyder, at vores håndtering af usikkerheder vil lede til en overvurdering af overholdelsen af kravene snarere end en undervurdering.

Databehandling

Den indledende databehandling gennemføres i tre trin. Først identificerer vi de relevante skoleklasser og fjerner i den forbindelse fri- og privatskoler samt special- og modtageklasser. Special- og modtageklasser identificeres ved, at 50 % af eleverne i klassen eller derover er registreret som special- eller modtageelever i registret UDSP. Dernæst fjerner vi diverse registrerede aktiviteter for klasserne, som ikke vedrører undervisning eller er fejlregistreringer. Det omfatter lærermøder, skolehjemsamtaler mv., aflyste lektioner og undervisningstid uden for tidsrummet 7:45-16:00 samt på hellig- og feriedage. Til slut identificerer vi dansk- og matematiklektioner ud af de tilbageværende lektioner og fjerner andre typer lektioner. Hvis det forekommer, at dansk- og matematiklektioner er registreret oven i hinanden for en klasse, divideres lektionstiden med to, så de begge tæller halvt med.

Indirekte lektioner

Når vi skal identificere dansk- og matematiklektioner, er det vigtigt at være opmærksom på, at dansk- og matematikundervisningen på en skole ikke nødvendigvis kun omfatter lektioner, som er skemalagt specifikt som dansk og matematik, men potentielt også omfatter forskellige tværfaglige aktiviteter såsom temadage og ekskursioner. Derfor skelner vi mellem *direkte lektioner*, som er skemalagt specifikt som dansk- og matematiktimer, og *indirekte lektioner* i form af andre typer lektioner, som potentielt har fagligt indhold i fagene.

Indirekte lektioner identificerer vi som lektioner, der er navngivet "anden fagbetegnelse" i Lærer-elev-registret, men hvor klassens normallærer i enten dansk eller matematik optræder som underviser. Klassens normallærer i faget er den underviser, som har varetaget den største andel af lektionerne i faget set henover skoleåret.

Nogle gange er der flere undervisere tilknyttet én lektion, hvilket øger usikkerheden om, hvorvidt lektionen vedrører dansk eller matematik. Derfor har vi opsat følgende regler:

- Hvis der er fire eller flere undervisere tilknyttet, så ser vi bort fra lektionen, da det er for usikkert, om der er fagligt indhold i faget eller ej.
- En underviser med kompetence i sit fag vil veje tungere end en underviser uden kompetence i sit fag, når lektionens faglige indhold skal fastlægges. Hvis lektionen varetages af en historielærer med undervisningskompetence og en dansklærer uden undervisningskompetence, vil lektionen blive kategoriseret som en historielektion.
- Hvis en indirekte lektion samtidigt har en dansk- og matematiklærer med undervisningskompetence angivet som undervisere, tæller lektionen fuldt med som både dansk- og matematiklektion.

Kvalitetskontrol

Vi har i dialog med Danmarks Statistik udarbejdet en kvalitetssikringsmodel for data i Lærer-elev-registret. Formålet er at få frasorteret skoler og klasser, hvor data ikke er egnet til vores analyser. Enten fordi data er mangelfulde (fx kan der mangle data for dele af skoleåret), fordi vi vurderer, der er risiko for, at datakvaliteten ikke er god nok (fx stort omfang lektioner uden registreret underviser), eller fordi det er for svært at identificere dansk- og matematiklektioner i data (fx fordi man i høj grad anvender projektbaserede forløb eller fleksible skemaer).

Vi har som led i kvalitetskontrollen fjernet skoler, som Danmarks Statistik selv har identificeret som skoler med dårlig datakvalitet ifølge Danmarks Statistiks egen kvalitetskontrol. Herudover har vi fjernet en række skoler og i nogle tilfælde klasser ud fra kriterierne i tabel B.

Tabel B

Kriterier for frasortering af skoler og klasser

Kriterier	Teknisk udførelse
Kriterier for frasortering af skoler	
1. Ingen registreringer af vikardækning og aflysninger i Aula.	Skoler helt uden nogen registrerede vikardækninger eller aflysninger frasorteres.
2. Stort omfang lektioner uden for almindelig skoletid.	Skoler, hvor mere end 10 % af lektionerne på tværs af fag ligger uden for tidsrummet 7:45-16:00, frasorteres.
3. Stort omfang lektioner uden underviser tilknyttet.	Skoler med mere end 10 % af skolens lektioner på tværs af fag uden underviser frasorteres.
4. Stort omfang i brugen af indirekte undervisningstid, da undervisningens omfang er sværere at estimere ved indirekte tid.	Skoler, hvor den indirekte undervisningstid udgør mere end 15 % af den samlede undervisningstid i dansk og matematik, frasorteres.
5. Stort omfang af undervisning knyttet til grupper, som ikke er elevernes stamklasse, da undervisningens omfang er sværere at estimere ved holdopdelinger.	Skoler, hvor 1 % eller mere af lektionerne i dansk og matematik er knyttet til grupper, som ikke er i elevernes stamklasse, frasorteres.
Kriterier for frasortering af klasser	
6. Klasser uden undervisningstid i dansk og matematik i længere perioder.	Klasser uden registreret dansk og matematik i 1 måned eller derover frasorteres. For 8. og 9. klasse er denne frasortering dog kun lavet for august-april på grund af læseferie og eksamener.
7. Klasser med undervisningstid i dansk og matematik uden underviser.	Klasser med over 5 % undervisningstid uden en registreret underviser frasorteres.
8. Klasser, hvis undervisningstid i dansk og matematik er meget atypisk for skolen.	Klasser med en afvigelse på 20 % fra det typiske niveau af undervisningstid på skolen frasorteres.

Kilde: Rigsrevisionen.

Endelig klargøring af datasæt

Efter frasortering af en række skoler og klasser i overensstemmelse med tabel B har vi et datasæt med skoleklasser med de dansk- og matematiklektioner, som klasserne har haft i løbet af skoleårene. For hver lektion har vi desuden en angivelse af, om det er en direkte eller indirekte lektion (se tidligere definition af indirekte lektioner), lektionens tidsrum, og hvem der underviste, herunder om det var en vikar. Lektionerne gennemgår herefter følgende databehandling.

Vikarlektioner

Lærer-elev-registret har en markør for, om en lektion er dækket af en vikar. Vi kan dog se, at normallæreren som hovedregel ikke fjernes fra vikarlektionerne, men bliver stående, hvorfor vikarlektioner står angivet med både normallæreren og dennes vikar. Dette er bekræftet hos Danmarks Statistik, som også nævner dette forhold i deres egen undersøgelse af vikarlektioner i folkeskolen. Derfor har vi konsekvent fjernet normallæreren fra vikarlektioner som en del af databehandlingen.

Tildeling af kompetence

Vi har oplysning om underviseren på alle lektioner, og for alle lektioner opgør vi, om lektionen har været varetaget af en underviser med en lærer- eller pædagoguddannelse, og om underviseren har linjefagskompetence eller vurderet kompetence i dansk og/eller matematik. I nogle tilfælde er der knyttet mere end én underviser på lektionen. Vi tager altid udgangspunkt i den lærer, som har det højeste kompetenceniveau for lektionen. I opgørelserne af kompetence anvender vi bl.a. data fra ministeriet om, hvorvidt underviseren har linjefag i dansk eller matematik eller har en vurderet kompetence i fagene. Hvis underviseren ikke optræder i ministeriets data, lægger vi til grund, at underviseren ikke har linjefaget eller ikke har vurderet kompetence. Det vedrører langt overvejende vikarer.

Gennemgang af indirekte lektioner

I samarbejde med Danmarks Statistik har vi gennemgået de indirekte lektioner, vi har identificeret for hver klasse. Selv om vi ved, at det er normallæreren i dansk eller matematik, som er knyttet til lektionen som underviser, betyder det ikke nødvendigvis, at lektionen dækker over noget fagrelevant, fordi alle indirekte lektioner er navngivet som "anden fagbetegnelse" i registret uden adgang til de rå lektionsnavne. Danmarks Statistik har derfor bistået med en gennemgang af de indirekte lektioner, hvor vi frasorterer lektioner med navne som "spis", "pause", "understøttende undervisning", "tilsyn" og "gårdvagt", mens vi bevarer navne som "læsebånd", "fagdag", "tema" og "fordybelse".

Fra lektioner til undervisningstid
Mens en stor del af den indledende databehandling sker på skemalagte lektioner med varierende varighed, gennemføres selve dataanalyserne på klokketimer. Det betyder, at de identificerede dansk- og matematiklektioner omregnes til undervisningstid i timer ud fra oplysninger om deres varighed i data. Vi undlader at medregne et lille antal lektioners undervisningstid, hvor der ikke er sat underviser på, da vi lægger til grund, at dette er fejlregistreringer, eller at undervisningen ikke er afholdt.

Prøveperioder
Det er vanskeligt at opgøre antallet af undervisningstimer i perioden med "læseferie" og prøver for 8. og 9. klasse (uge 18 og frem mod sommerferien), da registreringen er meget forskellig. For nogle skoler er der i ugerne med "læseferie" og prøver registreret efter det samme skema, som klasserne følger resten af året, mens der for andre skoler slet ikke er nogen registrerede timer i perioden. For at sikre et så ensartet og korrekt opgørelsesgrundlag som muligt for alle skoler bliver antallet af dansk- og matematiktimer samt niveauet af kompetencedækning i perioden derfor fastlagt ud fra medianen for de gennemførte timer for den resterende del af året.

Population og repræsentativitet

Antallet af skoler i analyserne er opgjort som skoler på afdelingsniveau. Det er ikke alle skoler, som har afdelingsstruktur, men nogle har en afdelingsstruktur med geografisk adskilte matrikler. Vi anvender denne opgørelsesmetode, fordi det er den metode, som ministeriet anvender, når de opgør timetal og kompetencedækning på skolerne. Ud fra denne metode er der 1.296 folkeskoler i skoleåret 2022/23 ifølge ministeriets opgørelser. Dette tal baserer ministeriet på en optælling af institutionsnumre i institutionsregistret. En del af disse numre vil dog dække over skoler uden elevaktivitet i 2022/23. Et mere retvisende tal for skoler vurderer vi derfor er ca. 1.179, som er det antal skoler, der har indberettet undervisningstimer og kompetencedækning til ministeriet for året.

Efter databehandling indgår der 696 skoler, 11.398 klasser og 4,2 millioner lektioner for året 2022/23 og 573 skoler, 8.535 klasser og 3,2 millioner lektioner for året 2023/24 i vores datasæt, som vi bruger til vores analyse. For analysen af kompetencedækning er der dog 33 færre skoler med, fordi ministeriets datasæt med kompetencedækning ikke indeholder alle skoler.

Vi har ca. 59 % af alle skoler med i vores undersøgelse. 8 % af skolerne udgår, fordi de ikke optræder i Lærer-elev-registret. Herudover er 33 % af skolerne frasorteret på baggrund af indikationer på fejlbehæftede data eller en registreringspraksis, som er utilstrækkelig, jf. tabel B.

Da der er tale om en frasortering af et væsentligt antal skoler, har vi undersøgt, om vores tilbageværende skoler fortsat er repræsentative for alle landets skoler. Vi sammenligner derfor først det planlagte antal undervisningstimer og grad af kompetencedækning for de frasorterede skoler med det planlagte antal undervisningstimer og grad af kompetencedækning for de tilbageværende skoler. Hvis de planlagte tal ikke adskiller sig fra hinanden, lægger vi til grund, at undersøgelsen er repræsentativ på dette parameter. Herefter ser vi mere bredt på de tilbageværende skolers repræsentativitet vurderet ud fra geografi, skolestørrelse og model for skemalægning. Vi foretager sammenligningerne baseret på tal for skoleåret 2022/23.

Repræsentativitet vurderet ud fra planlagt undervisning
Resultaterne viser, at fordelingen af planlagte timer for dansk stort set er ens for skolerne i vores endelige datasæt og de frasorterede skoler, hvorfor datagrundlaget vurderes at være repræsentativt. Som det fremgår af tabel C, er der under 1 % forskel på det planlagte undervisningstimetal for skolerne i datagrundlaget og for de frasorterede skoler på de forskellige klassetrin. Det samme billede gør sig gældende for planlagte timer i matematik.

Tabel C
Forskel på planlagt undervisningstimetal i dansk for skoler i datagrundlaget og frasorterede skoler fordelt på klassetrin

Klassetrin	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
Skoler i datagrundlag	334,7	332,7	248,9	218,2	214,8	214,8	216,1	213,5	213,6
Frasorterede skoler	333,5	332,7	250,9	219,5	215,1	215,4	216,3	213,1	213,6
Forskel (%)	**0,4**	**0,0**	**÷0,8**	**÷0,6**	**÷0,1**	**÷0,3**	**÷0,1**	**0,2**	**0,0**

Note: Tabellen viser det gennemsnitlige planlagte undervisningstimetal pr. klasse på de enkelte klassetrin for henholdsvis de skoler, der indgår i datagrundlaget, og de skoler, der ikke indgår i datagrundlaget, samt forskellen mellem de to gennemsnit.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D viser tilsvarende, at der for planlagt kompetencedækningen nærmest ingen forskel er mellem skolerne i datagrundlaget og de frasorterede skoler, hvorfor datagrundlaget også her er repræsentativt.

Tabel D

Forskel på kompetencedækning i dansk og matematik af den planlagte undervisning for skoler i datagrundlaget og for frasorterede skoler

	Lærerkompetencer dansk	Lærerkompetencer matematik
Skoler i datagrundlaget	96,3 %	93,7 %
Frasorterede skoler	96,1 %	93,8 %
Forskel	**0,2 %**	**÷0,1 %**

Kilde: Rigsrevisionen.

Repræsentativitet vurderet ud fra geografi og skolestørrelse

I datagrundlaget indgår 93 ud af landets 98 kommuner med mindst én skole og oftest med flere. De 5 kommuner, der ikke indgår i datagrundlaget, er Herlev, Rødovre, Fanø, Norddjurs og Læsø. Da størstedelen af kommunerne er en del af datagrundlaget, er det repræsentativt rent geografisk.

Tabel E viser, at der for det gennemsnitlige elevtal er en vis forskel mellem skolerne i datagrundlaget og de frasorterede skoler. Det gennemsnitlige elevtal er 9,2 % højere for skolerne i datagrundlaget end for de frasorterede skoler. Der er dermed en mindre underrepræsentation af små skoler i datagrundlaget.

Tabel E

Forskel på skolestørrelse for skoler i datagrundlaget og for frasorterede skoler

	Gennemsnitligt antal elever
Skoler i datagrundlaget	384
Frasorterede skoler	352
Forskel (%)	**9,1**

Kilde: Rigsrevisionen.

Der er samtidig en tendens til, at små skoler i mindre grad overholder minimumstimetallet i dansk. Hvis vi ser på de skoler, som ligger på under 95 % af minimumstimetallet, har de en gennemsnitlig størrelse på 362 elever, mens den gennemsnitlige størrelse for de øvrige skoler er 393 elever. Dermed kan frasorteringen af skoler betyde, at skolernes overholdelse af minimumstimetallet i dansk er lidt lavere, end hvad undersøgelsens resultater viser.

Repræsentativitet ud fra modeller for skemalægning
Indirekte undervisningstid er tid med fagets normallærer, men hvor Danmarks Statistik ikke kan genkende lektionsnavnet og derfor tildeler lektionen navnet "anden fagbetegnelse". Dermed vil lektioner, hvor navngivningen afspejler tværfagligt indhold, fx i relation til temauger eller projektarbejde, blive kategoriseret som "anden fagbetegnelse". Når vi frasorterer skoler med over 15 % indirekte undervisningstid, indebærer det derfor, at vi frasorterer de skoler, som i højere grad anvender alternativer til traditionel skemalægning, fx projektbaserede forløb eller fleksible skemaer. Vi ved ikke, om skoler med en anden type skemalægning er mere eller mindre tilbøjelige til at overholde kravene. Men uanset hvad, ville en inddragelse af disse skoler i analyserne ikke kunne ændre væsentligt på undersøgelsens resultater på grund af gruppens størrelse.

Specifikt om tilsyn med minimumstimetal (afsnit 2.1)

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dokumenter om Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsopgave samt på en dataanalyse af skolernes timetal set i forhold til minimumstimetallet.

Dokumentgennemgang
Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet har ført tilsyn med, om skolerne gennemfører minimumstimetallene. Vi har derfor gennemgået dokumenter med relevans for ministeriets tilsynsopgave. Vi har gennemgået tilsynsplaner, -beretninger og -beskrivelser, som indeholder information om datagrundlaget og tilrettelæggelsen af tilsynet, herunder hvordan ministeriet har indsamlet og behandlet data om skolernes undervisningstimer. Vi har desuden gennemgået redegørelser fra ministeriet samt interne sager, der har indeholdt information om ministeriets arbejde med at udvikle datagrundlaget for tilsynet i undersøgelsesperioden. Vi har gennemgået dokumentationen for, om ministeriet har baseret sit tilsyn på data fra skolerne om deres gennemførte timetal. Endelig har vi gennemgået redegørelser og interne sager, hvor ministeriet har beskrevet, hvorfor tilsynet ikke er blevet gennemført i undersøgelsesperioden, samt hvorfor det ikke har taget udgangspunkt i skolernes gennemførte timetal.

Analyse af timetal
Vi har udarbejdet en dataanalyse af gennemførte undervisningstimer på skolerne.

For at en time kan tælle med i minimumstimetallet, er der i henhold til folkeskoleloven et krav til, at der skal være foregået undervisning i timen af en underviser med kvalifikationer til at varetage undervisningen. Som hovedregel gælder kvalifikationskravet uddannelse. Kravet er således generelt opfyldt, hvis underviseren er læreruddannet. Hvis der er tale om timer specifikt i 1.-3. klasse, er det dog tilstrækkeligt, at underviseren er pædagoguddannet. Kravet om uddannelse kan dog fraviges, hvis underviseren efter en konkret vurdering har anden kompetence til at varetage undervisningen. Det er skolelederen, der vurderer, om underviseren har anden kompetence, såkaldt "vurderet kompetence", som opnås via efteruddannelse, længerevarende kursusforløb e.l.

Ministeriet har en praksis, hvor de generelt undtager vikarer fra ovenstående krav, da vikarerne kan være instrueret af en lærer. Vi har valgt at følge denne praksis i vores opgørelser. Vi tæller således gennemførte timer med i sammenligningen med planlagte, hvis de enten lever op til kravet om undervisers uddannelse, vurderet kompetence eller er vikardækket uanset vikarens kvalifikationer.

Vi udregner, hvor langt skolerne er fra at leve op til minimumstallene for dansk og matematik, for det gennemførte timetal. For alle skolens klasser udregner vi først de gennemførte timers procentuelle afvigelse fra minimumstimetallet for det pågældende klassetrin. Herefter udregner vi den gennemsnitlige procentuelle afvigelse på tværs af alle skolens klasser. Vi sammenligner desuden opgørelsen med det planlagte timetal, der er indberettet til ministeriet.

Supplerende analyser
Vi har som supplerende analyser sammenlignet resultaterne for skoleåret 2022/23 med resultater for skoleåret 2023/24. Her ser vi kun på det udsnit af skoler, hvor skolerne indgår i vores datasæt i begge år efter vores databehandling og kvalitetskontrol. Det drejer sig om 439 skoler. Vi udregner, hvor stor andel af skolerne der lever op til minimumstimetallet i hvert år, og udregner forskellen i procentpoint.

Vi har også opgjort, hvor stor en andel af de gennemførte undervisningstimer i skoleåret 2022/23 der er varetaget af en vikar uden læreruddannelse, pædagoguddannelse for undervisere i 1-3. klasse eller kompetencer svarende hertil. Hertil har vi også udregnet gennemsnitsalderen for vikarerne baseret på tal fra Danmarks Statistiks befolkningsregister BEF.

Til slut har vi også opgjort, hvor mange skoleuger en elev mister set henover et fuldt skoleforløb fra 1. til 9. klasse på de skoler, som ligger på en overholdelse på under 95 % af minimumstimetallet i figur 1. Beregningsmetoden er her, at vi først beregner det gennemsnitlige timetal for et klassetrin på skolerne. Herefter opgør vi differencen i forhold til minimumstimetallet for klassetrinnet og dividerer med en ugenorm. Ugenormen, vi anvender, er minimumstimetallet divideret med antal skoleuger på et år, som er 40 uger. Herved har vi de manglende skoleuger på klassetrinnet. Vi gentager beregningen for alle klassetrin og summerer til slut det manglende antal uger.

Specifikt om opfølgning på kompetencedækning i dansk og matematik (afsnit 2.2)

Undersøgelsen er baseret på en dokumentgennemgang af Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på kravet om fuld kompetencedækningen (dvs. om andelen af undervisningen, der skal være varetaget af en lærer med undervisningskompetence i de fag, de underviser i) samt på en dataanalyse af undervisningskompetencerne for de lærere, der har gennemført undervisningen i de to fag på skolerne.

Dokumentgennemgang
Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på, om undervisningen i dansk og matematik på skolerne bliver varetaget af lærere med undervisningskompetence i de to fag. Vi har derfor gennemgået dokumenter med relevans for ministeriets opfølgningsopgave, herunder ministeriets interne retningslinjer for, hvordan og hvor ofte ministeriet indsamler og behandler data til brug for opgørelserne om udviklingen i skolernes overholdelse af kravet. Vi har desuden gennemgået redegørelser og interne sager, som belyser, om ministeriet har taget stilling til den generelle udvikling i skolernes kompetencedækning.

Vi har gennemgået dokumentation for, om ministeriet har baseret sin opfølgning på data fra skolerne om de lærere, der faktisk har gennemført undervisningen. Endelig har vi gennemgået redegørelser, hvor ministeriet har beskrevet, hvorfor opfølgningen ikke har taget udgangspunkt i undervisningskompetencerne for de lærere, der har varetaget undervisningen.

Analyse af andelen af undervisningen i dansk og matematik, der varetages af lærere med undervisningskompetencer i de to fag
Vi har udarbejdet en dataanalyse af andelen af undervisningen i dansk og matematik, der varetages af lærere med undervisningskompetencer i de to fag, med udgangspunkt i skolernes gennemførte undervisning.

En underviser har undervisningskompetence i dansk eller matematik, hvis læreren er uddannet med linjefag i dansk eller matematik. Kravet er også opfyldt, hvis skolelederen har vurderet, at underviseren har tilsvarende kompetence, såkaldt "vurderet kompetence". I modsætning til analysen af det gennemførte timetal tælles man ikke som undervisningskompetent i dansk eller matematik, alene fordi man er vikar. Vikarer skal også være læreruddannede med linjefag i faget eller have vurderet kompetence i faget for at tælle med i opgørelsen af kompetencedækning.

Vi beregner, hvor stor en andel af de gennemførte undervisningstimer på en skole der er varetaget af en lærer med undervisningskompetence i dansk eller matematik, ved at summere alle kompetencedækkede timer og dividere dette antal med summen af alle timer fra skolen i vores datasæt. Vi medtager alle timer i opgørelserne, som skolen enten har skemalagt som dansk- og matematiklektioner, eller som vi har identificeret som indirekte undervisningstid. Vi sammenligner desuden opgørelsen med den planlagte undervisning, der er indberettet til ministeriet.

Med virkning fra skoleåret 2025/26 har Folketinget afskaffet kompetencedækningsmålsætningen for 1.-3. klasse. Baseret på vores analyses resultater for 2022/23 vil dette alt andet lige kunne bevirke en større overholdelse af kompetencedækningsmålsætningen end set i tidligere år. Når vi frasorterer 1.-3. klassetrin fra vores opgørelser over den faktiske kompetencedækning, stiger andelen af skoler, som ligger over målsætningen på 90 % med ca. 10 procentpoint for matematik og 8 procentpoint for dansk.

Supplerende analyser
Vi har som supplerende analyser sammenlignet resultaterne fra skoleåret 2022/23 med resultater fra skoleåret 2023/24. Her ser vi kun på det udsnit af skoler, hvor skolerne indgår i vores datasæt i begge år efter vores databehandling og kvalitetskontrol. Det drejer sig om 409 skoler. Vi udregner, hvor stor en andel af skolerne der lever op til kompetencemålsætningen på 90 % i hvert år og udregner forskellen i procentpoint.

Til slut har vi også opgjort, hvor mange skoleuger med en lærer med undervisningskompetence i dansk eller matematik en elev mister set henover et fuldt skoleforløb fra 1. til 9. klasse set i forhold til målsætningen om 90 % kompetencedækning. Her fokuserer vi på de skoler, som ligger på under 85 % kompetencedækning i figur 2. Beregningsmetoden er her, at vi først beregner den gennemsnitlige kompetencedækning for et klassetrin på skolerne. Herefter opgør vi differencen i procentpoint i forhold til 90 % kompetencedækning og ganger med skoleuger på et år, som er 40 uger. Herved har vi de manglende skoleuger på klassetrinnet. Vi gentager beregningen for alle klassetrin og summerer til slut de manglende antal uger.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). 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).