



Marts 2026

En investering i fremtiden

En analyse af underfinansieringen af folkeskolen
og konsekvenserne deraf.

Folkeskolen er underfinansieret med hhv. 6,5 og 10,4 mia. kr., afhængigt af beregningsprincip. Hertil kommer negative følgevirkninger, når manglende investeringer i skolen forskyder problemer og udgifter til andre dele af velfærdssamfundet.

- Folkeskolen er en central velfærdsinstitution, der reproducerer både faglige kompetencer, sociale færdigheder, demokratisk dannelse og den menneskelige kapacitet, som samfundets økonomi og sammenhængskraft bygger på.
- Folkeskolen har gennem det seneste årti været genstand for omfattende reformer og stigende krav, uden at de økonomiske rammer tilsvarende er blevet styrket.
- Folkeskolens samlede udgifter har ligget stort set fladt siden 2011, selv om lønningerne er steget, elevsammensætningen er blevet mere omkostningstung, og den generelle velstand i Danmark er vokse.
- Med udgangspunkt i to konventionelle beregningsprincipper dokumenterer analysen et finansieringsmæssigt efterslæb siden 2011, som i dag udgør 6,5 mia. kr. årligt, hvis folkeskolens serviceniveau fra 2011 skulle have været fastholdt, og 10,4 mia. kr., hvis det skulle have fulgt udviklingen i privatforbruget.
- Ud af de 10,4 mia. kr. udgør almenklasserne 4,0 mia. kr., specialskolerne 5,7 mia. kr. og specialklasserne 0,7 mia. kr.
- Hertil kommer et yderligere, ikke fuldt kvantificerbart efterslæb knyttet til folkeskolens reproduktive funktion, som ikke indfanges af de konventionelle beregningsprincipper.
- Set i et systemisk perspektiv kan en vedvarende underfinansiering af folkeskolen skabe sociale og økonomiske kaskadeeffekter, hvor utilstrækkelige investeringer i skolen forskyder problemer og udgifter til andre dele af velfærdssystemet.
- Konklusionen er, at folkeskolens finansiering bør forstås som en investering i samfundets langsigtede økonomiske, sociale og demokratiske bæredygtighed, snarere end som en kort-sigtet driftsudgift.

Kontakt

Niels Ploug
Senioranalytiker
np@wellbeingeconomylab.com

Forfattere:

Niels Ploug, Senioranalytiker, WELA
Morten Toft Rasmussen, Senioranalytiker, WELA
Michael Birkjær, Analysechef, WELA

Folkeskolen er en central velfærdsinstitution, der bidrager til både faglige kompetencer, trivsel og social sammenhængskraft.

I folkeskolen skaber knap 500.000 børn og unge hver dag sammen med lærere, pædagoger, ledere og øvrige medarbejdere fundamentet for fremtidens Danmark. Folkeskolen er derfor ikke kun en uddannelsesinstitution. Den er også en af de vigtigste velfærdsinstitutioner i Danmark, fordi den former både faglige kompetencer, sociale færdigheder, demokratisk dannelse og evnen til at indgå i fællesskaber.

Når folkeskolens rolle forstås snævert som en driftsopgave, der primært skal holdes inden for en disciplineret økonomisk ramme, bliver debatten let reduceret til udgifter her og nu. Denne analyse tager i stedet udgangspunkt i, at folkeskolen er en del af en større samfundsmæssig helhed. Ressourcer til folkeskolen er ikke alene et spørgsmål om at finansiere undervisning. Det er også et spørgsmål om at investere i menneskelige kompetencer, trivsel og social sammenhængskraft, og dermed i et velfungerende samfund og et robust arbejdsmarked på længere sigt.

Analysen undersøger, om folkeskolen er underfinansieret ved at sammenholde udviklingen i udgifter og finansieringsbehov siden 2011.

Analysen placerer folkeskolens aktuelle udfordringer i en bredere kontekst. De seneste år har budt på mange reformer og nye krav til skolen, samtidig med at både skoleledere og lærere i stigende grad beskriver et arbejdspress, en ubalance mellem opgaver og ressourcer samt en "forandringstræthed".

Det rejser et centralt spørgsmål, som denne rapport undersøger: Er folkeskolen underfinansieret, og hvis ja, i hvilket omfang?

Vi undersøger udviklingen i folkeskolens udgifter i perioden 2011 til 2024 og sammenholder den med udviklingen i finansieringsbehovet i samme periode. Til at kvantificere et muligt efterslæb anvender vi to konventionelle beregningsprincipper: Det fulde demografiske træk og Baumoltrækket. Derudover diskuterer vi et finansieringsbehov, som ikke fanges af disse modeller, men som knytter sig til folkeskolens reproduktive funktion, altså skolens bidrag til trivsel, kompetencer, sociale relationer og livsforløb.

Folkeskolens udfordringer

De seneste års reformer og politiske aftaler har udvidet folkeskolens opgaver, samtidig med at de økonomiske rammer har været relativt stramme.

Fokus på folkeskolen har der ikke manglet. Tværtimod har de seneste mange år været præget af løbende reformer, politiske aftaler og nye initiativer rettet mod skolen. Samtidig er forventningerne til, hvad folkeskolen skal levere, gradvist blevet udvidet. Skolen tillægges i stigende grad ansvar for at håndtere en bred vifte af samfundsmæssige udfordringer, hvilket har ændret både lærerrollen og ledelsesopgaven markant.

I det følgende gennemgås først de centrale reformer og aftaler på folkeskoleområdet, hvorefter konsekvenserne for ledere, lærere og elever belyses.

Folkeskolereformer og -aftaler

De politiske reformer og aftaler på folkeskoleområdet har gennem en længere årrække været præget af en relativt begrænset tilførsel af økonomiske ressourcer sammenholdt med en betydelig udvikling i skolens opgaveportefølje.

En central milepæl i denne udvikling er folkeskolereformen fra 2014, som var omfattende og introducerede en ny organisering af både skoledagen og undervisningen. Reformen ændrede blandt andet rammerne for undervisningstid, samarbejde mellem lærere og pædagoger samt brugen af understøttende undervisning.

Allerede forud for reformen blev der i økonomiaftalen mellem staten og kommunerne i 2011 sat et markant politisk fokus på inklusion, herunder folkeskolens ansvar for i højere grad at rumme elever med forskellige faglige og sociale udfordringer i den almindelige undervisning.

Fra 2016 blev dette fokus suppleret af en styrket politisk opmærksomhed på sammenhængen mellem folkeskolen og erhvervsuddannelserne. Denne dagsorden blev blandt andet fulgt op i 2018 med aftalen om styrket praksisfaglighed i folkeskolen.

Senest er der med etableringen af juniormesterlæreordningen fra 2024 skabt mulighed for, at elever i 8. og 9. klasse i højere grad kan kombinere skolegang med praktisk læring.

Folkeskolens udfordringer

Skoleledere oplever et stigende pres, hvor flere og mere komplekse opgaver ikke modsvares af passende økonomiske og organisatoriske rammer.

Parallelt med disse større reformspor har der været en række andre politiske initiativer rettet mod folkeskolen. Det gælder blandt andet ændringer i evaluerings- og bedømmelsespraksis, målrettede indsatser for udsatte elever samt diskussioner og initiativer vedrørende skolebespisning og regulering af mobiltelefonbrug i skolen. Samlet set har dette medført en betydelig reformaktivitet på området, som både elever, lærere og skoleledelser løbende har skullet forholde sig til.

Udfordringer for skoleledere

En ny undersøgelse blandt danske skoleledere (Skoleledereforeningen, 2025) tegner et tydeligt billede af et betydeligt ledelsesmæssigt pres i folkeskolen. Et flertal af lederne oplever en grundlæggende ubalance mellem de krav og forventninger, der stilles til skolen, og de ledelsesmæssige og økonomiske rammer, de har til rådighed for at indfri dem. Folkeskolen fremstår dermed som en organisation med et højt politisk ambitionsniveau, men hvor rammevilkårene i stigende grad udfordrer ledelsens muligheder for at understøtte kerneopgaven.

Undersøgelsen peger blandt andet på følgende forhold:

- **50%** af skolelederne overvejer at søge nyt job.
- **39%** af de skoleledere, der overvejer et jobskifte, angiver at de søger mod stillinger med lavere arbejdspress.
- **74%** vurderer, at der ikke er overensstemmelse mellem skolens ressourcer og de krav, der følger af lovgivningen.
- **34%** fremhæver opgaveglidning og tilførsel af nye opgaver udefra som en væsentlig udfordring.
- **41%** peger på inklusionsopgaven som deres mest udfordrende ledelsesopgave.
- **60%** oplever ikke at have mulighed for at prioritere arbejdet med ledelse af læring.
- **90%** oplever, at deres arbejdsopgaver inden for de seneste tre år er blevet udvidet med opgaver, der tidligere blev varetaget af andre funktioner.

Samlet peger resultaterne på en ledelsesopgave, hvor både kompleksiteten og omfanget af opgaver er vokset markant, samtidig med at de organisatoriske og økonomiske rammer i mange tilfælde opleves som utilstrækkelige.

Folkeskolens udfordringer

Mange folkeskolelærere oplever stigende arbejdspress, og en voksende andel af de læreruddannede arbejder i dag uden for folkeskolen.

Udfordringer for lærere

De udfordringer, som præger ledelsen i folkeskolen, afspejler sig også i lærernes arbejdsvilkår. En undersøgelse blandt folkeskolelærere fra Børne- og Undervisningsministeriet (2024) peger på en udbredt oplevelse af det, undersøgelsen betegner som *forandringstræthed*. Mange lærere oplever, at der løbende indføres nye initiativer og ændringer uden tilstrækkelig tid, inddragelse eller ressourcer til at implementere dem.

Undersøgelsen viser blandt andet:

- **53%** oplever stress i deres arbejde.
- **38%** vurderer, at deres arbejde har en negativ indvirkning på deres mentale helbred.
- **58%** af lærerne oplever, at skulle gennemføre forandringer uden de nødvendige ressourcer.
- **52%** vurderer, at der indføres for mange forandringer.
- **51%** oplever, at de løbende skal ændre praksis.
- **61%** giver udtryk for et ønske om en periode med større stabilitet og færre nye initiativer.

Blandt de hyppigst nævnte kilder til stress er inklusionsopgaven og kravet om at tilpasse undervisningen til elever med særlige behov.

De kvalitative kommentarer i undersøgelsen peger desuden på et udbredt ønske blandt lærerne om i højere grad at blive inddraget i udviklingen af nye tiltag og ændringer i skolen. Flere fremhæver også betydningen af tilstrækkelige økonomiske og personalemæssige ressourcer.

Manglende ressourcer og lærerinddragelse kan være med til at forklare læreflugten og behovet for, at 12% af undervisningen varetages af vikarer.

Disse forhold kan være med til at forklare, hvorfor en betydelig del af de læreruddannede vælger at arbejde uden for folkeskolen. I 2023 var der 84.400 personer i arbejdsstyrken med en læreruddannelse, men kun lidt over halvdelen – omkring 44.000 – arbejdede i folkeskolen. De resterende 40.000 arbejdede i andre sektorer. Det svarer til, at 52 pct. af de læreruddannede arbejdede i folkeskolen i 2023, mod 59 pct. i 2010 (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2025).

Samtidig er der i stigende grad behov for at dække undervisningen med personale uden læreruddannelse. I 2025 var der omkring 48.000 årsværk ansat i folkeskolen. Heraf udgjorde omkring 6.000 vikarer. Det betyder, at omtrent hver ottende ansatte i folkeskolen ikke er uddannet lærer, hvilket alt andet lige indebærer, at omkring 12 pct. af undervisningen varetages af personale uden læreruddannelse.

Folkeskolens udfordringer

Folkeskolens rammevilkår påvirker elevernes læring og trivsel.

Danske elevers PISA-resultater ligger fortsat over OECD-gennemsnittet, men er faldet i matematik og læsning siden 2018

Flere undersøgelser peger på stigende udfordringer med trivsel og mental sundhed blandt danske skoleelever.

Udfordringer for elever

Folkeskolens rammevilkår har betydning for de læringsmiljøer og støttefunktioner, som elever møder i hverdagen. Når skoler oplever pres på ressourcer og kapacitet, kan det blandt andet påvirke mulighederne for faglig støtte, differentieret undervisning og relationsarbejde. Udviklingen i både faglige resultater og trivsel blandt danske skoleelever giver derfor en vigtig indikation af de udfordringer, som folkeskolen står overfor.

Faglige resultater

I den internationale PISA-undersøgelse fra 2022 opnåede danske 15-årige elever i gennemsnit 489 point i matematik, 489 point i læsning og 494 point i naturfag (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023). Resultaterne ligger fortsat over OECD-gennemsnittet, men der ses et fald i matematik og læsning sammenlignet med den foregående måling i 2018. I matematik faldt den danske score eksempelvis fra 509 point i 2018 til 489 point i 2022, hvilket er det laveste danske resultat siden PISA-undersøgelsen blev indført i 2000.

Danmark ligger fortsat relativt højt internationalt, men udviklingen indikerer, at de faglige resultater ikke længere forbedres, og at der i de seneste målinger er observeret en tilbagegang i centrale kompetenceområder.

Elevernes trivsel

En af de mest omfattende datakilder for skolebørns trivsel er den danske "Skolebørnsundersøgelse (HBSC)", som gennemføres hvert fjerde år blandt elever i 5., 7. og 9. klasse.

Undersøgelsen fra 2022 viser, at en betydelig del af eleverne oplever udfordringer i forhold til trivsel og mental sundhed. Rapporten dokumenterer blandt andet udbredte problemer med stresssymptomer, ensomhed og faldende skoleglæde blandt nogle elevgrupper. Samtidig viser undersøgelsen tydelige forskelle i trivsel mellem køn og aldersgrupper, hvor især ældre elever og piger rapporterer lavere trivsel.

Andre danske undersøgelser af børns velfærd peger i samme retning. Samlet viser de, at selv om de fleste børn i Danmark generelt trives, er der samtidig tegn på stigende udfordringer med blandt andet ensomhed, psykisk belastning og faldende glæde ved skolen hos nogle grupper af børn og unge.

Underfinansiering af folkeskolen

Analysen vurderer finansieringsbehovet ud fra "det fulde demografiske træk" og "Baumoltrækket".

I hvilket omfang er folkeskolen underfinansieret?

Dette spørgsmål danner udgangspunktet for nærværende analyse. Vi undersøger den faktiske udvikling i folkeskolens udgifter i perioden 2011 til 2024 og sammenholder den med udviklingen i finansieringsbehovet over samme periode. Formålet er at vurdere, om folkeskolen i dag er underfinansieret, og hvor stort et eventuelt efterslæb er.

Til det formål anvender vi to konventionelle beregningsprincipper, som gør det muligt at kvantificere det øgede finansieringsbehov siden 2011:

- Det fulde demografiske træk
- Baumoltrækket

Derudover diskuterer vi også finansieringsbehov, som ikke fanges af de to modeller, men som kan tilskrives folkeskolens reproduktive funktion.

Boks 1: Forskellige tilgange til at opgøre underfinansiering af folkeskolen



Det fulde demografiske træk

Finansiering sikrer at **serviceniveauet opretholdes** over tid uagtet den økonomiske vækst.

Det betyder at antallet af elever per lærer holdes konstant.

Underfinansiering:
6,5 mia. kr.



Baumoltrækket

Finansiering sikrer at **serviceniveauet stiger** over tid i takt med det private forbrug.

Det kan fx betyde færre elever per lærer eller mere forberedelsestid.

Underfinansiering:
10,4 mia. kr.



Den reproduktive funktion

Finansiering **afspejler værdien af folkeskolens reproduktive funktion.**

Denne værdi er usynlig og svær at kvantificere. Derfor risikerer den at blive underprioriteret

Underfinansiering:
Kritisk, men svær at kvantificere

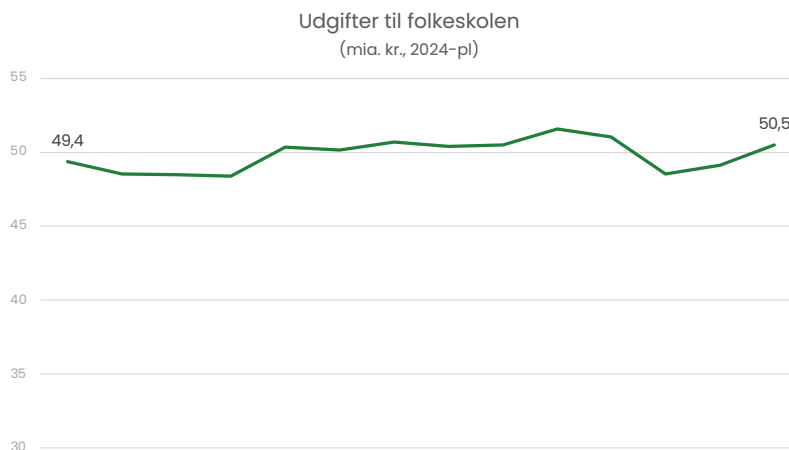
Underfinansiering af folkeskolen

Folkeskolens udgifter har været næsten uændrede siden 2011, samtidig med ændringer i elevsammensætning, lønninger og velstand.

Figur 1: Udgifter til folkeskolen (mia. kr., 2024-priser)

Folkeskolens udgifter siden 2011

I 2011 udgjorde udgifterne til folkeskolen 49,4 mia. kr. (2024 priser) og har siden ligget omtrent uændret, så niveauet i 2024 var 50,5 mia. kr. I mellemtiden, er elevbestanden faldet grundet mindre årgange, andelen af elever i de mere omkostningstunge specialklasser og specialskoler er vokset, lærernes lønninger er steget, og Danmark er blevet rigere. Hvad betyder det samlet set for finansieringsbehovet i folkeskolen?



Note: Folkeskolens udgifter er opgjort som summen af funktion 3.22.01, 3.22.04 og 3.22.06-3.22.09 og følger dermed samme beregningsprincip som AE (2026).

Kilde: Egne beregninger pba. Statistikbanken.dk (REGK100, PRIS111).

Det fulde demografiske træk måler finansieringsbehovet ved at lade udgifter per elev følge velstandsudviklingen og justere for ændringer i elevtallet.

To konventionelle beregningsmodeller for underfinansiering

Det fulde demografiske træk er et beregningsteknisk princip brugt i Finansministeriet til at fremskrive, hvor stort et træk på de offentlige finanser det vil kræve at fastholde serviceniveauet i den offentlige sektor i fremtiden. I kontekst af folkeskolen tager metoden udgangspunkt i at antallet af elever per lærer fastholdes over tid, og at andelen af udgifter, som går til aflønning af lærere, er uændret – et scenarie der opnås ved at lade udgifterne per elev (enhedsomkostningen) følge velstandsudviklingen. I fravær af demografiske ændringer indebærer det, at de offentlige udgifter til folkeskolen som andel af BNP fastholdes over tid. Ved at tage udgangspunkt i enhedsomkostningen og udviklingen i elevbestanden korrigerer metoden for demografiske ændringer. Beregningsprincippet kaldes derfor også "demografi- og velstandstrækket". (Kraka-Deloitte, 2022; Finansministeriet, 2024).

Underfinansiering af folkeskolen

Analysen anvender en bagudskuende version af det fulde demografiske træk og fokuserer specifikt på folkeskolen.

Vores analyse adskiller sig fra Finansministeriets brug af "det fulde demografiske træk" på tre punkter:

1. Analysen fokuserer kun på folkeskolen, mens Finansministeriets måler på hele den offentlige sektor.
2. Analysen er bagudskuende: I stedet for at fremskrive udgifter til folkeskolen, spørges – hvad skulle udgifterne til folkeskolen have været i 2024, hvis man skulle have fastholdt samme serviceniveau som i 2011?
3. I demografikorrektion tages der højde for forskydninger i elevsammensætningen, dvs. fordelingen af elever mellem almenklasser, specialklasser og specialskoler mv.¹

Sidstnævnte kan relativt enkelt opgøres, da analysen er bagudskuende og dermed kan kortlægge de faktiske forskydninger. Det er samtidig centralt for resultaterne, fordi enhedsomkostningerne varierer markant mellem elevgrupperne og derfor skaber et omkostningspres, når en større andel af elever har særlige behov.²

I fremskrivninger antages det typisk, at enhedsomkostningerne følger velstandsudviklingen, nærmere bestemt produktivitsvæksten i den private sektor, som driver lønudviklingen. Til trods for at produktivitsforbedringer i folkeskolen er meget begrænsede, da det grundlæggende er svært at undervise hurtigere, må lærerlønningerne følge udviklingen i den private sektor for at sikre rekruttering og fastholdelse. Da lønninger udgør omkring 80% af folkeskolens samlede udgifter, er der derfor et stærkt argument for, at enhedsomkostningerne over tid følger produktivitsvæksten.³

At lærernes lønvækst følger produktivitsvæksten i den private sektor er en teoretisk antagelse i fremskrivninger, men det afspejles ikke nødvendigvis i data på kort sigt, da lønninger tilpasser sig økonomiske ændringer med forsinkelse. I perioden 2011–2024 steg lærernes realløn eksempelvis med 7,3%, mens produktivitsvæksten i den private sektor var 19,1%.⁴ Da analysen er bagudskuende, opstår en metodisk afvejning: Når vi beregner det fulde demografiske træk siden 2011, skal vi beslutte, om enhedsomkostningerne fra 2011 skal korrigeres for lønvækst eller produktivitsvækst.

1 Specialskoler mv. dækker over kommunale specialskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud samt specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem.

2 Enhedsomkostninger i 2024 var ifølge AE (2026) 79.000 kr. for almenklasser, 257.000 kr. for specialklasser og 554.000 kr. for specialskoler

3 Det betyder at der er plads til at aflønne et uændret antal lærere per elev og indkøbet af undervisningsmaterialer, hjælpemidler osv. kan følge med den generelle udvikling i privatforbruget.

4 Kilder: Danmarks Lærerforening og Danmarks Statistik (NP23)

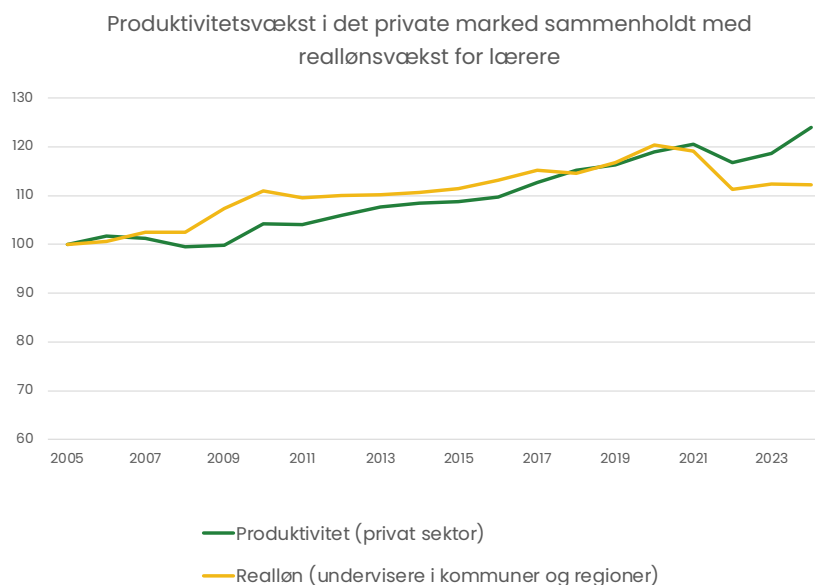
Underfinansiering af folkeskolen

Produktivitetsvæksten i den private sektor har siden 2011 oversteget reallønsvæksten for undervisere, hvilket skaber et opadgående pres på lærerlønninger.

I figur 2 sammenlignes produktivitetsvæksten i den private sektor med udviklingen i undervisernes realløn i kommuner og regioner siden 2005. Frem mod 2021 bevæger de to serier sig gradvist mod hinanden, men fra 2021 ses et tydeligt brud som følge af energikrisen og den efterfølgende høje inflation, der medførte et markant fald i reallønnen.

Ifølge økonomisk teori er lønninger relativt træge i deres tilpasning til ændringer i produktivitsudviklingen. Det indebærer, at der over tid vil opstå et opadgående pres på reallønnen i den offentlige sektor, når produktiviteten i den private sektor vokser hurtigere. Med den seneste overenskomsttaftale for offentligt ansatte, OK26-forliget, er en del af denne tilpasning allerede begyndt at materialisere sig i de kommende års lønudvikling.

Figur 2: Produktivitetsvækst i den private sektor og reallønsvækst for lærere



Note: Produktivitet i den private sektor opgøres som produktivitsudviklingen i den markedsdækkende økonomi

Kilde: Egne beregninger pba. Statistikbanken.dk (NP23, PRIS111).

Det er derfor væsentligt at holde sig for øje, at lærernes lønninger endnu ikke fuldt ud har fulgt produktivitsudviklingen. Dette kan være en medvirkende forklaring på nogle af de tiltagende udfordringer, der er beskrevet i de foregående afsnit, herunder at en voksende andel af de læreruddannede vælger at arbejde uden for folkeskolen. På den baggrund vurderer vi, at produktivitetsvæksten udgør det bedste grundlag for at beregne det fulde demografiske træk siden 2011 og dermed det mest retvisende finansieringsbehov i folkeskolen.

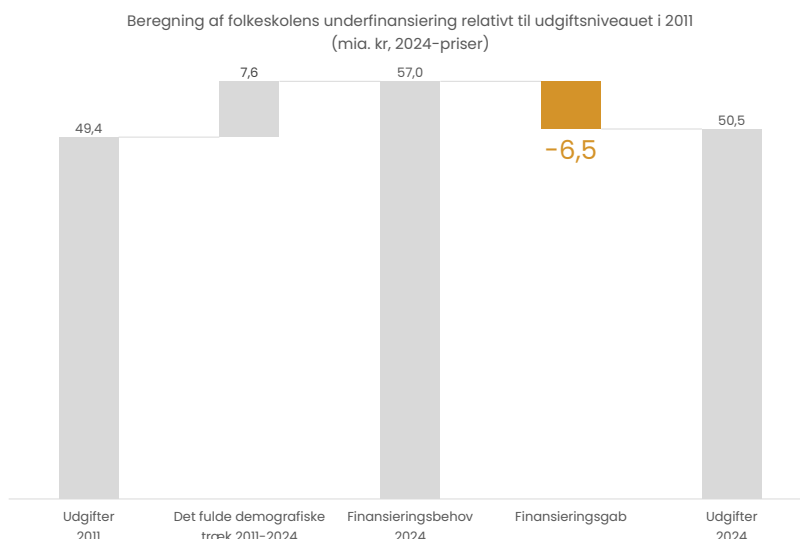
Underfinansiering af folkeskolen

Folkeskolen var i 2024 underfinansieret med ca. 6,5 mia. kr., hvis serviceniveauet fra 2011 skulle være opretholdt.

På baggrund af ovenstående tilgang viser figur 2, at folkeskolen i 2024 var underfinansieret med 6,5 mia. kr. Det fulde demografiske træk indebærer et øget finansieringsbehov på 7,6 mia. kr. siden 2011, hvilket betyder, at det samlede finansieringsbehov i 2024 kan estimeres til 57 mia. kr. Sammenholdt med de faktiske udgifter på 50,5 mia. kr. giver det et finansieringsmæssigt efterslæb på 6,5 mia. kr.

Det er vel at mærke finansiering, der alene er nødvendig for at opretholde serviceniveauet fra 2011.

Figur 2: Folkeskolens underfinansiering relativt til 2011 under det fulde demografiske træk (mia. kr, 2024-priser)



Note: Folkeskolens udgifter er fordelt på de tre områder almenklasser, specialklasser og specialschooler mv. efter samme princip som AE (2026) bruger (se boks 1 i deres udgivelse). Der antages ingen produktivitetsvækst i folkeskolen.

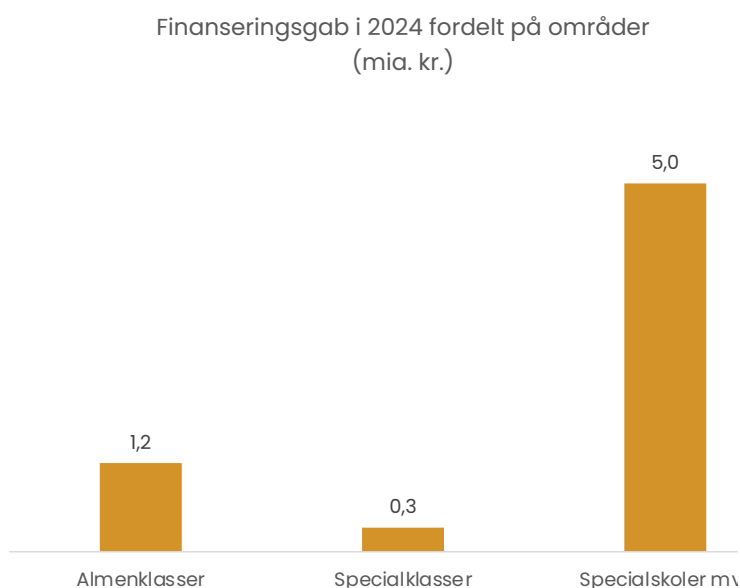
Kilde: Egne beregninger pba. af AE (2026) og Statistikbanken.dk (REGK100, PRIS111, NP23, REGK31, UDDAKT20).

Underfinansiering af folkeskolen

Underfinansieringen er størst på specialskoleområdet, mens også almenklasser oplever et finansieringsmæssigt efterslæb.

Figur 3 viser hvordan underfinansieringen på 6,5 mia. kr. fordeler sig på områder. Specialskolerne er især hårdt ramt med en underfinansiering på 5 mia. kr. Den store underfinansiering af specialskolerne mv. afspejler at enhedsomkostningerne er faldet med 24% siden 2011 (i faste priser), og at deres elevbestand er steget med 35%. På specialklassernes ses en underfinansiering på 0,3 mia. kr, mens almenklasserne oplever en underfinansiering på 1,2 mia. kr. Det er vigtigt at understrege, at analysen ikke fanger det øgede udgiftspres i almenklasserne forårsaget af en større andel af elever med behov for ikke-segregeret specialundervisning, dvs. inklusion. Ifølge Momentum (2025) steg denne andel i perioden 2013-2024 fra 0,16% (918 elever) til 0,81% (4.251 elever).

Figur 3: Underfinansiering fordelt på områder under det fulde demografiske træk (mia. kr, 2024-priser)



Note: Udgifter er fordelt på de tre områder efter samme princip som AE (2026) bruger (se boks 1 i deres udgivelse). Specialskoler mv. dækker over kommunale specialskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud samt specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem.

Kilde: Egne beregninger pba. AE (2026) og Statistikbanken.dk (REGK100, PRIS111, NP23, REGK31, UDDAKT20).

Underfinansiering af folkeskolen

Udgifterne per elev er steget, men analysen peger på, at det primært skyldes lønudvikling og en større andel af elever med særlige behov.

Baumoltrækket indebærer at serviceniveauet i folkeskolen ikke blot skal opretholdes over tid, men skal vokse i takt med privatforbruget.

I den offentlige debat fremhæves det af og til, at Danmark aldrig har brugt så mange penge per folkeskoleelev, som vi gør i dag (i faste priser), og der argumenteres på denne baggrund for, at for mange penge går til administration og bureaukrati. Det er sandt, at vi aldrig har brugt så mange penge per folkeskoleelev, men konklusionen fra vores analyse er klar – det er lønvækst og en større andel af elever med særlige behov, som er årsagen til udgiftspres på folkeskolen. Idet lærernes lønninger stiger, men de ikke bliver mere produktive, er der et helt naturligt og strukturelt pres for, at udgifterne per elev vil vokse over tid. Et pres der kun er blevet forøget af forskydninger i elevsammensætningen.

Baumoltrækket

Baumoltrækket tager udgangspunkt i at serviceniveauet i folkeskolen ikke bare skal opretholdes over tid (som i det fulde demografiske træk), men at det skal følge udviklingen i privatforbruget. Det beror på et argument om, at når vores forbrug af f.eks. elektronik, rejser, bolig, osv. vokser, så bør "forbruget af folkeskolen" også vokse. Det kan forstås som et argument for en folkeskole af bedre kvalitet, fx igennem færre elever per lærer eller mere forberedelsestid. I fravær af demografiske ændringer indebærer det, at de offentlige udgifter til folkeskolen som andel af BNP ikke blot skal fastholdes over tid, men skal vokse.⁵ Det kan lyde mærkeligt, at det ikke er tilstrækkeligt at fastholde omkostningerne som en andel af BNP, men det er et direkte resultat af "Baumols omkostningssyge", som er beskrevet i boks 2. Rent beregningsteknisk skal realvæksten i udgifterne til folkeskolen følge det fulde demografiske træk, og derudover lader vi udgifterne til aflønning af ansatte vokse yderligere med realvæksten i det private forbrug over perioden 2011-2024.⁶

5 Forudsat løbende produktivitetsvækst i den private sektor.

6 Inspireret af Kraka-Deloitte (2022): I deres fremskrivning vokser lønningerne yderligere med forskellen i den private og den offentlige sektors produktivitetsvækst. I indeværende analyse anvendes i stedet den faktiske realvækst i privatforbruget.

Underfinansiering af folkeskolen

Boks 2: Baumols omkostningssyge

Du har måske undret dig over, at du i dag kan købe et bedre, større og billigere fjernsyn end du kunne for 20 år siden, imens en klipning er steget i pris uden at kvaliteten har ændret sig. Baumols omkostningssyge beskriver dette fænomen, nemlig at servicepriser stiger relativt til varepriser over tid. Kraka-Deloitte (2022) beskriver det således:

Baumols omkostningssyge er et fænomen, der opstår, fordi produktiviteten i serviceerhverv generelt stiger langsommere end i de vareproducerende erhverv. Da lønstigninger er drevet af produktivitetsvækst, burde det betyde, at lønningerne i vareproducerende erhverv med tiden stikker af fra lønningerne i serviceerhverv, og en stadigt mindre del af arbejdsstyrken vil vælge at arbejde i servicebranchen. Befolkningen efterspørger imidlertid en lang række serviceydelser, hvorfor serviceerhvervene hæver deres lønninger for at tiltrække medarbejdere. Dette hæver priserne på serviceydelser relativt til varer, da produktivitetsforbedringerne i produktionen af services har været mindre end i produktionen af varer. Historisk er priserne da også steget markant mere på udvalgte serviceydelser, fx frisørers serviceydelser, sammenlignet med udvalgte varer, fx TV og lydanlæg, som er baseret på teknologi [...]. Det betyder, at en person er nødt til at bruge en større andel af sin disponible indkomst på serviceydelser, hvis personen vil fastholde samme relative forhold i forbrugsmængden mellem varer og serviceydelser.

Baumols omkostningssyge er en udfordring for den offentlige sektor. Den offentlige sektors arbejdsopgaver består nemlig primært af serviceydelser, mens den private sektor i højere grad producerer varer. Når lønninger i den offentlige sektor følger den generelle økonomiske udvikling, så kræver det, at den offentlige sektor udgør en stadigt større del af den samlede økonomi, hvis omfanget af offentlig service målt i mængder skal følge omfanget af privatforbruget målt i mængder.

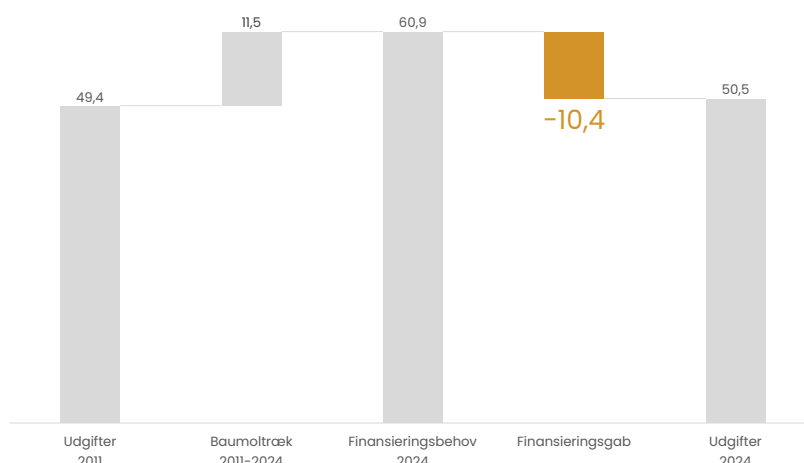
Underfinansiering af folkeskolen

Målt på Baumoltrækket var folkeskolen i 2024 underfinansieret med ca. 10,4 mia. kr.

Figur 4: Folkeskolens underfinansiering relativt til 2011 under Baumoltrækket (mia. kr., 2024-priser)

Med udgangspunkt i Baumoltrækket viser figur 4, at folkeskolen i 2024 var underfinansieret med 10,4 mia. kr. Baumoltrækket indebærer et øget finansierungsbehov på 11,5 mia. kr. siden 2011, hvilket betyder, at udgifterne i 2024 skulle have været 60,9 mia. kr. for at opretholde samme serviceniveau. De faktiske udgifter udgjorde imidlertid 50,5 mia. kr., hvilket efterlader et finansierungsmaessigt efterslaeb pa 10,4 mia. kr. Det svarer til den finansierung, der ville have været nødvendig for, at folkeskolens serviceniveau havde fulgt udviklingen i det private forbrug.

Beregning af folkeskolens underfinansiering relativt til udgiftsniveauet i 2011
(mia. kr, 2024-priser)



Note: Folkeskolens udgifter er fordelt på de tre områder almenklasser, specialklasser og specialskoler mv. efter samme princip som AE (2026) bruger (se boks 1 i deres udgivelse). Der antages ingen produktivitetsvækst i folkeskolen.

Kilde: Egne beregninger pba. Kommunernes og Regionernes Løndata, AE (2026) og Statistikbanken.dk (REGK100, PRIS111, NP23, REGK31, UDDAKT20, FU12).

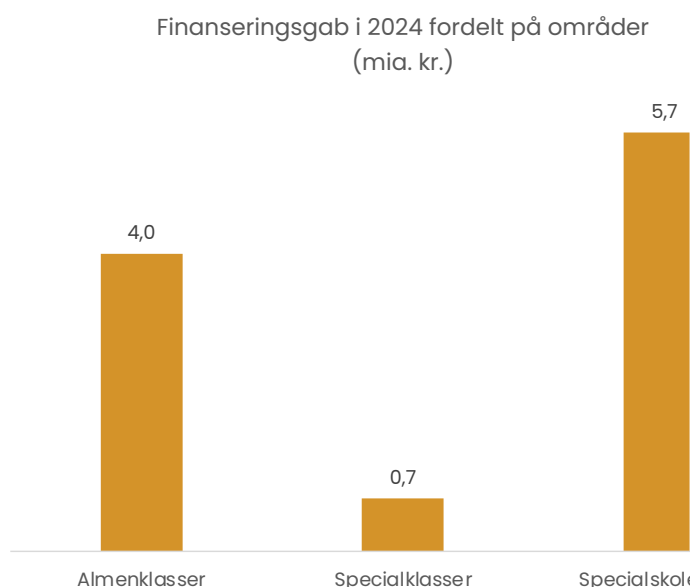
Analysen fanger ikke det øgede udgiftspres i almenklasserne fra flere elever med behov for ikke-segregeret specialundervisning (inklusion).

Figur 5 viser hvordan de 10,4 mia. kr. fordeler sig på områder. I forhold til i det fulde demografiske træk bliver underfinansieringen af især almenklasserne opjusteret (fra 1,2 mia. til 4,0 mia. kr.). Det afspejler, at langt størstedelen af eleverne er i almenklasserne (93%). Derfor vil det kræve markant mere finansierung på dette område, hvis vi ønsker at øge serviceniveauet. Specialskolerne er stadig det mest underfinansierede område med 5,7 mia. kr., mens specialklasserne kun ser en marginal underfinansiering på 0,7 mia. kr.

Det er igen vigtigt at understrege, at analysen ikke fanger det øgede udgiftspres i almenklasserne forårsaget af flere elever med behov for ikke-segregeret specialundervisning.

Underfinansiering af folkeskolen

Figur 5: Folkeskolens Underfinansiering fordelt på områder under Baumoltrækket (mia. kr., 2024-priser)



Note: Udgifter er fordelt på de tre områder efter samme princip som AE (2026) bruger (se boks 1 i deres udgivelse). Specialskoler mv. dækker over kommunale specialskoler, behandlings- og specialundervisningstilbud samt specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem.

Kilde: Egne beregninger pba. Kommunernes og Regionernes Løndata, AE (2026) og Statistikbanken.dk (REGK100, PRIS111, NP23, REGK31, UDDAKT20)

Er det overhovedet muligt at kvantificere folkeskolens samlede underfinansiering?

Ovenstående analyse har ved hjælp af det fulde demografiske træk og Baumoltrækket vist, at folkeskolen i 2024 var underfinansieret med hhv. 6,5 mia. eller 10,4 mia. kr. De to beløb repræsenterer den ekstra finansiering, som skulle have fundet sted for at opretholde serviceniveauet i folkeskolen eller lade serviceniveauet følge væksten i privatforbruget. De to beløb fanger imidlertid ikke det øgede udgiftspres i almenklasserne forårsaget af inklusion.

Derudover er det vigtigt at påpege, at der finder en værdiskabelse sted i folkeskolen, som er svær at kvantificere og derfor risikerer at blive overset og underprioriteret – folkeskolens reproduktive funktion.

Folkeskolens reproduktive funktion

Folkeskolen bidrager ikke kun til faglige kompetencer, men også til trivsel, sociale relationer og demokratisk dannelse.

Den reproduktive værdiskabelse er svær at kvantificere, fordi den i høj grad skabes gennem relationelt arbejde.

Hvis den reproduktive funktion svækkes, opstår der senere udgifter og problemer i andre dele af samfundet.

Folkeskolens reproduktive funktion

Folkeskolen har en reproduktiv funktion i samfundet. Den reproducerer faglige kompetencer, som den produktive økonomiske aktivitet i samfundet forudsætter. Men derudover reproducerer den også sociale normer, relationer, demokratisk dannelse og evnen til at indgå i fællesskaber m.v. Folkeskolens lærere og pædagoger bidrager altså med andre ord til at udvikle menneskelig kapacitet, trivsel og social sammenhængskraft – det, omsorgsøkonomien betegner som samfundets reproduktive arbejde.

Dette arbejde leveres i høj grad gennem relationer: læreres pædagogiske dømmekraft, omsorg, klasseledelse, konflikthåndtering og evne til at skabe trygge læringsmiljøer.

Det reproduktive arbejde lader sig imidlertid vanskeligt standardisere og kan ikke reduceres til målbare output pr. elev. Netop derfor er det også vanskeligt præcist at kvantificere en eventuel underfinansiering i forhold til skolens reproduktive funktion. Fraværet af kvalitet i dette arbejde kan dog analyseres indirekte: Når relationel kapacitet og forebyggende indsats svækkes, øges risikoen for mistrivsel, marginalisering og senere økonomiske omkostninger. Selvom den reproduktive værdiskabelse ikke direkte fremgår af regnskaberne, kan der teoretiseres over de økonomiske og menneskelige konsekvenser af dens erosion.

Når skolen ikke har ressourcer til at løfte sin reproduktive opgave, opstår der det, som i systemteori betegnes som failure demand: økonomiske udgifter og samfundsmæssige udfordringer, der ikke forsvinder, men forskydes i tid og sektor. Udfordringer, der kunne være håndteret tidligt og relationelt i almenmiljøet, materialiserer sig senere som specialforanstaltninger, behandlingsbehov, tabt arbejdsudbud, øgede sociale indsatser, mv.

Nedenfor skitseres nogle af de sandsynlige kaskadeeffekter af en underfinansiering af folkeskolens reproduktive funktion. Analysen peger på tre typer af konsekvenser: svagere uddannelsesresultater, mistrivsel og negative livsforløbseffekter samt skolevægring og tabt arbejdsfortjeneste. Disse tre områder udgør ikke en udtømmende kortlægning af de mulige kaskadeeffekter, men illustrerer nogle centrale mekanismer, hvorigennem utilstrækkelige ressourcer i folkeskolen kan få langsigtede menneskelige og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Folkeskolens reproduktive funktion

Omkring 20% af danskerne mellem 30 og 50 år har ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse

20% får ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse

Trods mange reformer og et betydeligt politisk fokus på folkeskolen er det gennem flere årtier ikke lykkedes at øge andelen af danskere, der opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse. I dag gælder det fortsat for omkring 20 pct. af den voksne befolkning mellem 30 og 50 år, at de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Udviklingen kan også ses blandt unge. Ifølge Danmarks Statistik har gruppen af unge mellem 16 og 24 år, der hverken er i uddannelse, beskæftigelse eller træning (NEET), ligget stabilt på et betydeligt niveau. Antallet faldt fra ca. 75.000 unge i 2015 til 57.000 i 2021, men er siden steget igen til omkring 64.000 unge (Danmarks Statistik, 2021).

Manglende uddannelse hænger samtidig sammen med en række sociale og økonomiske forskelle senere i livet. En analyse fra Danmarks Statistik viser, at voksne uden erhvervskompetencegivende uddannelse generelt har lavere beskæftigelsesfrekvens, dårligere helbred og større forekomst af sociale udfordringer end personer med en uddannelse. Beskæftigelsesfrekvensen ligger eksempelvis 20–30 procentpoint lavere på tværs af stort set hele arbejdslivet.

Trivslen blandt danske skoleelever har samlet set vist en faldende tendens over det seneste årti.

Mistrivsel og negative livsforløbseffekter

Stigende psykisk mistrivsel blandt børn og unge er veldokumenteret i nationale trivselsmålinger, sundhedsprofiler og registerbaserede analyser. En voksende andel af børn og unge rapporterer lav livstilfredshed, ensomhed samt symptomer på angst og depression sammenlignet med for ti år siden. Udviklingen er ikke entydig. Der er betydelige variationer mellem klassetrin, skoler og kommuner, og enkelte steder ses stabile eller forbedrede trivselsniveauer. Samlet peger data imidlertid på en svagt, men vedvarende nedadgående tendens i den gennemsnitlige trivsel blandt danske skoleelever over det seneste årti. (Cepos, 2025)

Folkeskolens reproduktive funktion

Psykiske lidelser koster det danske samfund over 100 mia. kr. årligt.

Sundhedsstyrelsen har estimeret, at psykiske lidelser samlet koster det danske samfund over 100 mia. kr. årligt i behandling, pleje og tabt produktion. En væsentlig del af disse omkostninger er knyttet til livsforløb, hvor problemerne opstår tidligt og forstærkes over tid (Sundhedsstyrelsen, 2022).

Dette kan naturligvis ikke alene tilskrives folkeskolen, men der er dokumenteret klare sammenhænge mellem skolens betydning for trivslen, og også langvarige økonomiske konsekvenser.

Psykiske vanskeligheder ved skolestart reducerer markant sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse.

Et studie fra VIVE dokumenterer fx at psykiske vanskeligheder ved skolestart kan sætte varige spor i livsforløbet:

- En gennemsnitlig 7-årig uden skolestartsudfordringer (0-1 udfordring) har 82% sandsynlighed for at gennemføre en ungdomsuddannelse som 22-årig.
- For børn, der har 2 udfordringer ved skolestart, er sandsynligheden for gennemførelse 74%
- For børn, der oplever 3 eller flere udfordringer, er sandsynligheden for gennemførelse 62% (VIVE, 2019)

Titusindvis af elever har langvarigt fravær eller skolevægring i folkeskolen, hvilket kan føre til senere problemer i andre dele af velfærdssystemet.

Skolevægring

I dag har mere end 25.000 elever i folkeskolen det, der betegnes som langvarigt bekymrende fravær (Undervisningsministeriet, 2025).

Samtidig udbetalte danske kommuner i 2024 omkring 2,2 mia. kr. i tabt arbejdsfortjeneste til forældre, der må blive hjemme med børn, som ikke kan komme i skole (Berlingske, 2025).

Den stigende forekomst af skolefravær og skolevægring kan ses som et tydeligt eksempel på failure demand i folkeskolen. Når faglige og sociale vanskeligheder ikke håndteres tidligt og tilstrækkeligt i almenmiljøet, flyttes problemerne videre i systemet og udløser senere og langt dyrere indsatser i andre dele af velfærdsstaten.

Folkeskolen former kompetencer, trivsel og deltagelse i samfundet langt ind i voksenlivet.

Det understreges ofte i debatten, at man i folkeskolen skal lære for livet. Men hvis dette udsagn skal tages alvorligt, må det også have økonomiske og institutionelle konsekvenser. At lære for livet betyder ikke blot at tilegne sig faglige færdigheder her og nu. Det betyder at udvikle kompetencer, trivsel, robusthed og deltagelsesevne, som former livsforløb, arbejdsmarkedstilknytning og social sammenhængskraft årtier frem.

Folkeskolens økonomiske rammer er reelt blevet forringet siden 2011.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at det gennem de seneste cirka 30 år ikke er lykkedes at reducere den andel af danskere, der efter folkeskolen ikke opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse. Samtidig dokumenterer analysen, at folkeskolens økonomiske rammer reelt er blevet forringede siden 2011, når der korrigeres for det fulde demografiske træk.

Udfordringerne skyldes et strukturelt pres fra økonomiske styringslogikker i en arbejdsintensiv sektor.

Denne analyse peger på, at folkeskolens udfordringer ikke primært kan forklares med enkeltstående forhold eller manglende politisk opmærksomhed. Der har været reformer, nye initiativer og øgede krav. Men samtidig har styringslogikkerne fastholdt et snævert fokus på udgiftskontrol i en arbejdsintensiv sektor, hvor produktivitetsgevinster er vanskelige at realisere. Resultatet er et strukturelt pres på ledelse, lærere og kerneopgaven.

Når den reproduktive funktion svækkes, forskydes problemer til andre dele af samfundet

Når folkeskolens reproduktive funktion svækkes, forsvinder problemerne ikke. De forskydes. De viser sig som mistrivsel, skolefravær, lavere uddannelses gennemførelse og svagere arbejdsmarkedstilknytning. I systemisk forstand er der tale om failure demand, hvor utilstrækkelige investeringer i den tidlige indsats genererer større sociale og økonomiske omkostninger senere i livsforløbet og i andre dele af velfærdssystemet.

Folkeskolens finansiering bør forstås som en langsigtet samfundsinvestering.

Finansiering er derfor ikke blot et teknisk spørgsmål om bevilningsniveauer. Det er et spørgsmål om, hvordan vi forstår folkeskolens rolle i samfundet. Hvis folkeskolen betragtes som en isoleret udgiftspost, vil styringen naturligt fokusere på budgetdisciplin. Hvis den derimod forstås som en central reproduktiv institution, der understøtter økonomi, sundhed, beskæftigelse og social stabilitet, bliver finansiering et spørgsmål om samfunds mæssig investering.

Uden ændringer i finansiering, ledelse og medarbejdervilkår vil nye reformer fortsat blive lagt oven på et strukturelt pres.

Pointen i denne analyse er ikke, at enkeltstående reformer eller initiativer er meningsløse. Pointen er, at uden en justering af de systemiske rammer for finansiering, ledelse og medarbejdervilkår vil nye tiltag fortsat blive implementeret oven på et strukturelt pres. Hvis vi ønsker en folkeskole, der reelt forbereder flere til videre uddannelse og bidrager til et robust og sammenhængende samfund, kræver det, at vi ser nærmere på selve styringslogikken og de økonomiske prioriteringer, der former skolens muligheder.

Folkeskolen reproducerer ikke kun faglige kompetencer, men også trivsel, tillid og social sammenhængskraft.

Det forudsætter samtidig, at vi anerkender folkeskolens reproduktive funktion. Skolen producerer ikke blot målbare faglige resultater, men reproducerer også tillid, sociale kompetencer, demokratisk dannelse og grundlæggende trivsel på tværs af generationer. Denne funktion kan ikke reduceres til en simpel omkostningspost eller fuldt ud værdisættes i traditionelle økonomiske modeller, men den har afgørende betydning for både samfundets sammenhængskraft og fremtidige økonomiske bæredygtighed.

Hvis denne dimension overses i styringen, risikerer vi systematisk at underinvestere i netop de kapaciteter, der holder samfundet sammen på lang sigt.

Trivselsøkonomiske refleksioner

I et trivselsøkonomisk perspektiv er målet med økonomien at sikre gode liv inden for planetens økologiske grænser. Det betyder, at løsninger på udfordringer i folkeskolen ikke kun bør vurderes ud fra deres sociale og uddannelsesmæssige effekt, men også ud fra deres miljømæssige konsekvenser. Ny forskning (Horup m.fl. 2025) peger eksempelvis på, at byggeaktiviteten i Danmark i dag overskrider det bæredygtige miljømæssige råderum, og at op mod fire ud af fem nybyggerier bør undlades, hvis sektoren skal holde sig inden for planetære grænser. Det peger på, at løsninger på folkeskolens udfordringer i højere grad bør søges i bedre udnyttelse, renovering og transformation af eksisterende bygninger frem for omfattende nybyggeri.

Referencer

- AE (2025): Kortlægning af læreruddannedes beskæftigelse i og uden-for folkeskolen. København: Arbejdernes Erhvervsråd
- Berlingske (2025): Kommuner bruger 2,2 milliarder på at betale forældre for at gå hjemme med børn, der ikke kan komme i skole. Forældre venter i månedsvis på hjælp. Rapporter data fra Danmarks Statistik. kan tilgås via. <https://www.berlingske.dk/indland/kommuner-bruger-22-milliarder-paa-at-betale-foraeldre-for-at-gaa-hjemme-med-boern-der-ikke-kan-komme-i-skole-foraeldre-venter-i-maanedsvis-paa-hjaelp>
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023). PISA 2022 – Sammenfatning.
- Børne og undervisningsministeriet (2024): TALIS – 2024 – Grundskole
- Cepos (2025): Elevtrivlsen i folkeskolen fortsætter med at falde. København: CEPOS
- Danmarks Statistik (2021): Uden uddannelse
- Finansministeriet (2024): DK2030 – Danmark rustet til fremtiden. København: Finansministeriet.
- Horup m.fl. (2025): Absolute sustainability assessment of the Danish building sector through prospective LCA
- KL (2024): Velfærdssamfundet belyst. København: Kommunernes Landsforening.
- Kraka-Deloitte (2022): Small Great Nation – Den offentlige sektor – velfærdsstatens juvel?. København: Kraka-Deloitte.
- Momentum (2025): Flere og flere får specialundervisning mens de går i almenklasse
- Skolelederforeningen (2025): Skolelederundersøgelsen 2025, Landsresultat
- Sundhedsstyrelsen. (2022): Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser: fagligt oplæg til en 10-årsplan.
- Undervisningsministeriet (2025): National handlingsplan for børn og unge i langvarig bekymrende fravær er klar.
- VIVE (2019): Trivselsudfordringer ved skolestart – et langtidsperspektiv. København: VIVE
- Wellbeing Economy Alliance (2019): Failure Demand – counting the true cost of an unjust and unsustainable economic system