



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

September 2022
– 21/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Fravær på erhvervs- uddannelserne

21/2021

Beretning om

fravær på erhvervs-uddannelserne

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 2021

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 januar 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-770-5
ISBN online 978-87-7434-771-2

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om fravær på erhvervsuddannelserne

Erhvervsuddannelserne omfatter mere end 100 forskellige uddannelser, fx tømrer, kok og SOSU-assistent. I 2021 var der indskrevet ca. 112.000 elever på en erhvervsuddannelse. I 2022 er der bevilget ca. 5 mia. kr. i taxametertilskud til erhvervsuddannelserne.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter Børne- og Undervisningsministeriet og 78 skoler, der har udbudt erhvervsuddannelser i perioden 2015-2020. Undersøgelsen omfatter også, om 3 udvalgte skoler (Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College) har fulgt tilfredsstillende op på elevernes fravær.

Knap halvdelen af eleverne på erhvervsuddannelserne falder fra, og frafaldet er stort set ikke nedbragt siden 2011.

Det gennemsnitlige ulovlige fravær hos elever, der afbrød uddannelsen, var 10,6 % i perioden 2015-2020, mens fraværet var 1,7 % hos elever, der gennemførte uddannelsen. Jo højere ulovligt fravær eleven har, desto større er risikoen for, at eleven ikke gennemfører uddannelsen.

Statsrevisorerne finder det meget alvorligt og særdeles problematisk, at 47 % af de elever, der startede på en erhvervsuddannelse i perioden 2015-2020, ikke gennemførte deres uddannelse. Selv om disse elever ikke gennemførte deres erhvervsuddannelse, udløste de stadig ca. 13 mia. kr. i taxametertilskud i perioden.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har forvaltet sparsommeligt i forhold til håndteringen af ulovligt fravær blandt eleverne på erhvervsuddannelserne. Ministeriet har indtil 2022 ikke ført et tilstrækkeligt tilsyn med fraværets omfang og sammenhængen mellem fravær og frafald. Dette til trods for, at der med den politiske aftale fra 2018 blev indført krav om, at skolerne fra 2020 skulle indrapportere fravær til Børne- og Undervisningsministeriet.

Statsrevisorerne

19. september 2022

Klaus Frandsen
Frank Aaen
Henrik Thorup
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne hæfter sig særligt ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- Børne- og Undervisningsministeriet og skolerne har haft fokus på at fastholde eleverne og mindre fokus på højt fravær, som især er en udfordring på grundforløbene.
- Kun 9 % af eleverne med et ulovligt fravær på 10 % og derover gennemfører deres uddannelse.
- Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College har ikke arbejdet med vejledninger for håndtering af fravær og opfølgning på elever med højt fravær.
- Både det samlede fravær og det ulovlige fravær er højt på de 3 skolars grundforløb. Således har hver anden til hver fjerde elev på grundforløbene mere end 10 % ulovligt fravær. Skolerne har kun advaret 65-82 % af eleverne med højt fravær om eventuelle konsekvenser af det høje fravær, selv om fraværet har oversteget 20 %.
- Rigsrevisionen har konstateret, at forvaltningslovens bestemmelser ikke tydeligt ses at være overholdt i de afgørelser om udelukkelse af elever fra fortsat undervisning, som de 3 skoler har truffet. Rigsrevisionen vurderer, at mindst ét af forvaltningslovens krav til henholdsvis begrundelse, henvisning til lovhjemmel, partshøring og henvisning til klageregler manglede i stort set alle de afgørelser, som Rigsrevisionen har gennemgået.

Statsrevisorerne konstaterer, at skolerne fra 2023 ikke længere modtager taxametertilskud for de elever, der gennemfører uddannelsen. Størstedelen modtages som aktivitetsbestemte taxametertilskud, der udløses af antallet af aktive og indskrevne elever.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
 2. Anvendelsen af taxametertilskud til erhvervsuddannelserne	 11
2.1. Udgifter forbundet med elever med ulovligt fravær	12
 3. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne	 18
3.1. Data om fravær	19
 4. Udvalgte skolars håndtering af fravær	 23
4.1. Skolernes regler og forretningsgange	24
4.2. Skolernes sanktionering ved fravær	28
4.3. Skolernes ledelsesinformation	32
 Bilag 1. Metodisk tilgang	36
Bilag 2. Uddrag fra notat fra Børne- og Undervisningsministeriet vedrørende det politiske ønske om fastholdelse	43
Bilag 3. Ordliste	45

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 § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Børne- og Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016
Merete Riisager: november 2016 - juni 2019
Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Børne- og Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen. Derudover har dele af beretningen i udkast været forelagt Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om fravær på erhvervsuddannelserne. Erhvervsuddannelserne har det største frafald sammenlignet med andre erhvervskompetencegivende uddannelsesgrupper. Omfanget af en elevs fravær er tæt forbundet med risikoen for, at eleven senere falder fra. Knap halvdelen af eleverne falder fra i løbet af uddannelsen, og det er ikke lykkedes at nedbringe frafaldet markant siden 2011. Der er mødepligt på uddannelserne, ligesom deltagelse i undervisningen er en forudsætning for at gennemføre uddannelsen. Det er derfor relevant at have fokus på fravær på et uddannelsesområde, der er præget af så højt frafald.

2. Undersøgelsen omfatter Børne- og Undervisningsministeriet og 78 skoler, der har udbudt erhvervsuddannelser i perioden 2015-2020. Skolerne er selvejende institutioner, der hver ledes af en bestyrelse. Bestyrelsen har det overordnede ansvar for institutionens drift og virksomhed. Selvejende institutioner er juridisk adskilt fra staten, hvorfor børne- og undervisningsministeren ikke har direkte instruktionsbeføjelser over for skolerne. Børne- og Undervisningsministeriet skal imidlertid føre tilsyn med skolerne.

3. I 2022 er der bevilget ca. 5 mia. kr. i taxametertilskud til erhvervsuddannelserne. Størstedelen af de tilskud, skolerne modtager, er aktivitetsbestemte tilskud, der udløses af elever, som er indskrevet på uddannelsen. At skolerne får tilskud på baggrund af elever, der er indskrevet på uddannelsen, kan give den enkelte skole et økonomisk incitament til at fastholde eleven. En elev, som er indskrevet på en erhvervsuddannelse, har desuden ret til at modtage SU under grundforløbet. På hovedforløbet får eleven elevløn, hvis eleven er i uddannelsesaftale i en virksomhed, eller skoleop-læringsydelse, hvis eleven er i skoleoplæring.

Børne- og Undervisningsministeriet har i mange år haft fokus på at fastholde frafalds-truede elever. Fokus på fastholdelse var også en del af forudsætningerne for reformen af erhvervsuddannelserne i *Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*, der trådte i kraft i august 2015. Rigsrevisionen konstaterer, at kombinationen af ministeriets fokus på fastholdelse og skolernes økonomiske incitament til, at eleverne forbliver indskrevet på en uddannelse, kan indebære risiko for, at alle elever forsøges fastholdt – også i tilfælde, hvor en skoles gentagne forsøg på at nedbringe en elevs fravær ikke har medført, at fraværet nedbringes, eller at eleven gennemfører uddannelsen. Sådanne tilfælde vil øge statens udgifter til taxametertilskud og gøre udgifterne unødigt høje.

Erhvervskompetence-givende uddannelser

De erhvervskompetencegivende uddannelser dækker over erhvervsuddannelser, korte videregående uddannelser, professionsbacheloruddannelser og lange videregående uddannelser.

4. Beretningen tager udgangspunkt i, at der ved anvendelsen af taxametertilskud til erhvervsuddannelserne skal udvises skyldige økonomisk hensyn, og at Børne- og Undervisningsministeriet i sit tilsyn og skolerne i deres forvaltning af området bør have fokus herpå.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at der er udvist skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med håndteringen af elevers fravær på erhvervsuddannelserne. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er bevillingen til erhvervsuddannelserne forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne?
- Har 3 udvalgte skoler (Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College) fulgt tilfredsstillende op på elevernes fravær?

5. Børne- og Undervisningsministeriet har overordnet vurderet, at der mellem ministeriet og Rigsrevisionen har været betydelige forskelle i opfattelsen af erhvervsskolerens vilkår for at arbejde med elevernes fravær. Ministeriet har derfor haft en del bemærkninger af mere generel karakter til beretningen og bemærkninger til den metode, Rigsrevisionen har anvendt. Bl.a. har ministeriet anført, at fokus fra lovgivers side har været på fastholdelse. Rigsrevisionen er enig i, at fastholdelse er vigtig, og som det fremgår af forarbejderne til lov om erhvervsuddannelser, skal eleverne fastholdes med henblik på at gennemføre. En del af ministeriets bemærkninger er direkte indarbejdet i beretningen, mens et uddrag fra et notat fra ministeriet vedrørende det politiske ønske om fastholdelse fremgår af bilag 2.

6. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2022.



Hovedkonklusion

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke sikret, at der er udvist skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med håndteringen af elevers fravær på erhvervsuddannelserne. Konsekvensen er, at en væsentlig del af bevillingerne anvendes på elever med højt ulovligt fravær, som ikke gennemfører deres uddannelse.

Bevillingen til erhvervsuddannelserne er ikke forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær

Undersøgelsen viser, at 53 % af eleverne i perioden 2015-2020 gennemførte deres uddannelse. Rigsrevisionen estimerer, at disse elever udløste ca. 17 mia. kr. i taxameter-tilskud i perioden, mens de 47 % af eleverne, der afbrød deres uddannelse, udløste ca. 13 mia. kr. i taxameter-tilskud. Undersøgelsen viser, at gruppen af elever med højt ulovligt fravær medfører unødige taxameterudgifter for staten, da langt størstedelen af eleverne i denne gruppe ender med ikke at gennemføre uddannelsen. Undersøgelsen viser således, at jo højere ulovligt fravær eleven har, jo større er risikoen for, at eleven ikke gennemfører uddannelsen. Kun 9 % af eleverne med et ulovligt fravær på 10 % og derover gennemfører deres uddannelse. Endelig viser undersøgelsen, at staten hypotetisk kunne have reduceret udgifterne til taxameter-tilskud med godt 1,7 mia. kr. i perioden 2015-2020, hvis det ikke havde været nødvendigt at udbetale tilskud for de elever, der endte med ikke at gennemføre deres uddannelse, efter de første gang runde 10 % ulovligt fravær.

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke ført et tilfredsstillende tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne

Børne- og Undervisningsministeriet har i april 2022 sikret sig valide data om fravær på erhvervsuddannelserne. Da ministeriet ikke tidligere har sikret sig et samlet datagrundlag om fraværet på erhvervsuddannelserne, har ministeriet heller ikke fulgt fraværet, ligesom ministeriet ikke på en tilfredsstillende måde har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald. Ministeriet har derfor ikke haft viden om de udgifter, som sammenhængen har betydet. Ministeriet har oplyst, at fravær vil indgå som en indikator i ministeriets risikobaserede tilsyn fra 2022/2023.

Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College har ikke fulgt helt tilfredsstillende op på elevernes fravær

Undersøgelsen viser, at Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College har regler og forretningsgange, der understøtter skolernes håndtering af mødepligt, fraværsregistrering og sanktionering. Det gælder dog for alle 3 skoler, at de helt overvejende har haft fokus på at fastholde flest mulige elever og ikke har haft overvejelser om, hvorvidt der skal være grænser for fraværets omfang, hvis eleverne skal have en realistisk mulighed for at gennemføre deres uddannelse. Tilsvarende er der ingen af skolerne, der systematisk følger fraværet på de enkelte uddannelser i ledelsesinformationer.

Ulovligt fravær

Det er den enkelte skole, som definerer, hvilken type fravær skolen anser som fravær uden lovlig grund. Det vil ofte være fravær, som ikke aftales eller meldes af eleven og dermed kan karakteriseres som udeblivelse fra undervisningen.

Skolerne har oplyst, at udmeldelse af elever på grund af fravær altid beror på en samlet pædagogisk vurdering, herunder vurdering af elevens potentiale for at gennemføre uddannelsen. Undersøgelsen viser dog, at denne vurdering sjældent fremgår, når skolerne træffer afgørelse om udelukkelse af elever fra fortsat undervisning. Rigsrevisionen har derfor ikke kunnet vurdere, i hvilket omfang afgørelserne helt eller delvist er begrundet i elevens fravær.

I forbindelse med gennemgangen af materialet vedrørende udmeldelse af elever har Rigsrevisionen desuden konstateret, at forvaltningslovens bestemmelser ikke tydeligt ses at være overholdt i de afgørelser, skolerne træffer. På det foreliggende grundlag er det Rigsrevisionens vurdering, at mindst ét af forvaltningslovens krav til henholdsvis begrundelse, henvisning til lovhjemmel, partshøring og henvisning til klageregler mangler i stort set alle de afgørelser, som Rigsrevisionen har gennemgået. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at alle institutioner for erhvervsrettet uddannelse skal anvende forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier ved elevsager om udelukkelse fra fortsat undervisning, fx som følge af for højt fravær. Ministeriet har i forbindelse med bl.a. behandlingen af klagesager konstateret, at der er et behov for at følge op på institutionernes håndtering af de forvaltningsretlige regler, fx ved udmeldelse af elever.

1.2. Baggrund

7. Erhvervsuddannelserne omfatter mere end 100 forskellige uddannelser, der giver kompetencer til en lang række forskellige erhverv, fx tømrer, kok og SOSU-assistent. I 2021 var der indskrevet ca. 112.000 elever på en erhvervsuddannelse. Eleverne kan være unge, der kommer direkte fra 9. klasse, unge under 25 år og voksne. I 2021 var 38 % af eleverne på erhvervsuddannelserne over 25 år. Der er således en stor aldersspredning blandt eleverne på uddannelserne.

Erhvervsuddannelsernes opbygning

8. En typisk erhvervsuddannelse tager 4 år, men kan variere mellem 2 år og 5½ år. Uddannelserne starter på forskellige tidspunkter og flere gange om året, hvorfor eleverne ikke går på årgange, som det kendes fra fx gymnasierne. En erhvervsuddannelse er typisk bygget op omkring ét eller 2 grundforløb på skolen, der normalt varer ½ år pr. grundforløb. Efter grundforløbet tager eleverne et hovedforløb i deres fag, som typisk veksler mellem skoleperioder, hvor eleven modtager undervisning på skolen, og oplæringsperioder, hvor eleven er i oplæring i en virksomhed. Forudsætningen for, at en elev kan starte på hovedforløbet, er, at eleven enten har en uddannelsesaftale med en virksomhed om oplæring eller starter i skoleoplæring.

Erhvervsuddannelserne

Erhvervsuddannelserne har 3 spor:

- Erhvervsuddannelse for unge (EUD)
- Erhvervsuddannelse for voksne (25 år og derover) (EUV)
- Erhvervsuddannelse og gymnasial eksamen (EUX).

Der er flere forskellige indgange til en erhvervsuddannelse. Elever, som er gået ud af 9. eller 10. klasse for mindre end 2 år siden, kan starte på grundforløbets 1. del, mens elever, som er gået ud af 9. eller 10. klasse for mere end 2 år siden, starter på grundforløbets 2. del. Elever, som er over 25 år, og som har mindst 2 års relevant erhvervs erfaring eller forudgående uddannelse, kan starte direkte på hovedforløbet. Store dele af en erhvervsuddannelse tages i en virksomhed, hvor eleven er i oplæring.

Tilskud til erhvervsuddannelserne

9. Størstedelen af de taxameter tilskud, skolerne modtager, er aktivitetsbestemte tilskud, som gives på baggrund af antal årselever. Det betyder, at aktiviteten på uddannelserne styrer størrelsen af det årlige taxameter tilskud. En årselev svarer som hovedregel til en elev, der er undervist i et skoleår, eller en elev, der er undervist 40 uger på fuld tid. En skole modtager således tilskud for elever, så længe de er aktive og indskrevet på uddannelsen.

De 4 grundlæggende aktivitetsbestemte taxametre på erhvervsuddannelserne er undervisningstaxametret, fællesudgiftstaxametret, bygningstaxametret og færdiggørelsestaxametret.

Undervisningstaxametret, fællesudgiftstaxametret og bygningstaxametret gives på baggrund af antal årselever, mens færdiggørelsestaxametret gives på baggrund af antal elever, der færdiggør grundforløbet og hovedforløbet. Færdiggørelsestaxametret for elever, der færdiggør grundforløbet, blev halveret i 2022 og afskaffes helt fra og med 2023. Taksterne fastsættes på finansloven ud fra en overordnet uddannelses- og udgiftspolitisk prioritering. Taksterne varierer mellem de forskellige erhvervsuddannelser, men er generelt fastsat i forskellige takstgrupper inden for de 4 hovedområder, der eksisterer på erhvervsuddannelserne. For grundforløbene gælder, at alle uddannelser inden for samme hovedområde har samme takst. Tabel 1 viser et eksempel på takster, som er udløst ved én årselev på grundforløbets 1. del og 2. del inden for hovedområdet "Teknologi, byggeri og transport" i 2021.

Tabel 1

Takster, som er udløst ved én årselev på grundforløbets 1. del og 2. del inden for hovedområdet "Teknologi, byggeri og transport" i 2021

Undervisnings- taxameter	Fællesudgifts- taxameter	Bygnings- taxameter	Færdiggørelses- taxameter
69.730 kr.	9.970 kr.	14.990 kr.	5.700 kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finansloven for 2021.

Fravær og frafald på erhvervsuddannelserne

10. Fravær og frafald er tæt forbundet. I flere undersøgelser om frafald beskrives fravær som en indikator på et muligt frafald. I rapporten *Brug af data på erhvervsuddannelserne* fra Danmarks Evalueringsinstitut (2018) fremgår det, at øget fravær hos en elev er en god anledning til en samtale med eleven for at afdække årsagen til det øgede fravær og vurdere, om det på sigt kan resultere i frafald, og om frafaldet kan forhindres. Danmarks Evalueringsinstitut udgav i 2021 rapporten *Inspiration til bedre elevtrivsel på erhvervsuddannelserne*, hvoraf det fremgår, at en systematisk overvågning af den enkelte elevs fravær og opfølgning på, hvad der er årsagen til fraværet, er et særligt vigtigt indsatsområde i arbejdet med styrket trivsel og mindre frafald.

11. Skolerne er forpligtede til at registrere elevernes fravær fra undervisningen, herunder om fraværet har haft lovlig grund, jf. bekendtgørelse nr. 2499 af 13. december 2021 om erhvervsuddannelser (§ 55, stk. 6). Det er op til den enkelte skole at definere, hvilken type fravær skolen anser som henholdsvis lovligt fravær og ulovligt fravær. I vores undersøgelse indgår *samlet fravær og ulovligt fravær*. Samlet fravær omfatter både lovligt og ulovligt fravær.

12. For at fastholde eleverne i uddannelse yder skolen vejledning, stiller kontaktpersoner til rådighed og formidler social, personlig eller psykologisk rådgivning til elever, der har behov herfor, jf. lov om erhvervsuddannelser, § 30, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 956 af 21. juni 2022). Skolerne har imidlertid også ret til at udelukke elever fra fortsat undervisning, hvis de uden lovlig grund udebliver fra undervisningen, og når mindre vidtgående foranstaltninger har været afprøvet.

13. Vi har i undersøgelsen afgrænset os fra Børne- og Undervisningsministeriets og skolernes fastholdelsesarbejde. Fokus i undersøgelsen er på, hvornår fravær når et omfang, hvor statens udgifter i form af taxametertilskud for elever, der ikke gennemfører deres uddannelse, medfører unødige udgifter. Dette er – alt andet lige – tilfældet, hvis skolerne fastholder en elev, som ikke har kunnet hjælpes til at nedbringe sit fravær, og som ender med at afbryde sin uddannelse på et senere tidspunkt.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at der er udvist skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med håndteringen af elevers fravær på erhvervsuddannelserne.

15. *Kapitel 2* handler om, hvorvidt bevillingen til erhvervsuddannelserne er forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær. Vi undersøger, om der er unødige udgifter forbundet med den gruppe af elever, der har et højt ulovligt fravær. Vi undersøger, om taxameterudgifterne kunne være reduceret, hvis der ikke var udbetalt taxametertilskud for elever, der ikke gennemførte deres uddannelse, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær i en periode på gennemsnitligt 6 måneder. Hverken loven om eller bekendtgørelsen om erhvervsuddannelser indeholder bestemmelser om, hvornår et ulovligt fravær har nået et sådant omfang, at der skal reageres. Grænsen på 10 % har Rigsrevisionen sat ud fra en præmis om, at ulovligt fravær ikke bør forekomme, og at der i gruppen af elever med et højt ulovligt fravær er få, der gennemfører uddannelsen. Vi lægger herudover til grund, at en sparsommelig bevillingsanvendelse forudsætter, at fraværet minimeres mest muligt. Grænsen på 10 % er valgt for at tage højde for, at ulovligt fravær i praksis vil forekomme. Herudover er grænsen en sikkerhedsmargin i forhold til fejlregistreringer mv. Vi har gennemført beregningerne for bl.a. at illustrere de merudgifter, der er forbundet med det ulovlige fravær på erhvervsuddannelserne.

16. *Kapitel 3* handler om, hvorvidt Børne- og Undervisningsministeriet har ført et tilsyn med fraværet på erhvervsuddannelserne. Tilsynet kan medvirke til, at de skoler, som har problemer med højt fravær, får nedbragt et uacceptabelt fravær. Derudover kan ministeriet gennem tilsynet tidligere identificere nogle af de skoler og uddannelser, der eventuelt senere får problemer med højt frafald. Vi lægger derfor til grund, at det er nødvendigt for ministeriet at føre tilsyn med skoler med højt fravær for at understøtte skolerne i at få flest elever gennem uddannelsen og dermed anvende taxametertilskuddene sparsommeligt.

Forudsætningen for, at fravær kan indgå i Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn, er, at ministeriet har data om fraværet på skolerne og uddannelserne.

For det første undersøger vi, om ministeriet har sikret sig data om fraværet på erhvervsuddannelserne. For det andet undersøger vi, om ministeriet løbende har fulgt fraværet på uddannelserne. For det tredje undersøger vi, om ministeriet har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald.

17. *Kapitel 4* handler om, hvorvidt de 3 udvalgte skoler (Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College) følger tilfredsstillende op på elevernes fravær.

For det første undersøger vi, om skolerne har regler og forretningsgange, der understøtter skolernes håndtering af mødepligt og fravær. Vi baserer vores kriterier på bekendtgørelse om erhvervsuddannelser (§ 55), hvoraf det fremgår, at skolerne skal fastsætte studie- og ordensregler herom. For det andet undersøger vi, hvordan de 3 skoler i praksis håndterer fravær i forhold til sanktionsmulighederne i skolernes studie- og ordensregler. For det tredje undersøger vi, om skolerne regelmæssigt udarbejder ledelsesinformation om fraværet på de enkelte uddannelser, herunder arbejder med grænser for acceptabelt fravær. Vi lægger til grund, at skolens ledelse bør have viden om omfanget af fraværet på de enkelte uddannelser, ligesom ledelsen bør forholde sig til, hvornår et fravær når et uacceptabelt niveau. Dette kan være med til at sikre en systematisk og sparsommelig håndtering af fravær.

Metode

18. For at besvare de spørgsmål, der stilles i beretningen, anvender vi forskellige metoder. Vi præsenterer her kort metoderne.

19. Kapitel 2, som handler om, hvorvidt bevillingen til erhvervsuddannelserne er forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær, tager udgangspunkt i kvantitative dataanalyser, der omhandler de 78 skoler, som indgår i vores undersøgelse. I de kvantitative dataanalyser har vi anvendt data om elevernes samlede fravær, det ulovlige fravær, elevernes status (i gang, gennemført eller afbrudt) og de taxametertilskud, som eleverne har udløst.

20. Kapitel 3, som handler om Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med fraværet på erhvervsuddannelserne, tager udgangspunkt i vores gennemgang af materiale fra ministeriet.

21. Kapitel 4, som handler om, hvorvidt 3 udvalgte skoler har fulgt tilfredsstillende op på elevernes fravær, tager udgangspunkt i en undersøgelse af Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College. Skolerne er udvalgt som eksempler på skoler fra den samlede population af skoler, og resultaterne for disse skoler kan derfor ikke generaliseres til resten af sektoren. Skolerne er valgt, fordi de er relativt store, og fordi de ligger forskellige steder i landet. Tilsammen har de 3 skoler ca. 17 % af den samlede elevpopulation, der indgår i undersøgelsen.

Ved en dokumentgennemgang har vi undersøgt regler og forretningsgange på de 3 udvalgte skoler. Vi har også ved dokumentgennemgang undersøgt skolernes ledelsesinformation med henblik på at besvare, om skolerne regelmæssigt udarbejder ledelsesinformation om fraværet på de enkelte uddannelser, herunder arbejder med grænser for acceptabelt fravær. Endvidere har vi for hver af skolerne udtaget en tilfældig udvalgt stikprøve. Stikprøven er repræsentativ for den samlede population (på den enkelte skole) af elever med højt fravær i undersøgelsesperioden. Vi anvender stikprøverne til at besvare, hvordan skolerne i praksis håndterer fravær i forhold til de sanktionsmuligheder, der er beskrevet i skolernes studie- og ordensregler.

Kvaliteten af de anvendte data i undersøgelsen

22. Vi har indhentet data om elevernes fravær gennem Børne- og Undervisningsministeriet fra skolernes tidligere fællesadministrative system EASY-A. Ministeriet har taget forbehold for de fraværdata, som vi har modtaget, da ministeriet ikke har fulgt eller kontrolleret dataene i forhold til dækning eller korrekthed. Ifølge ministeriet har der heller ikke været krav om, at fraværdataene skal opgøres ensartet.

Vi skal hertil bemærke, at de fraværdata, som vi har modtaget fra ministeriet, indeholder fraværdata fra alle større skoler og i øvrigt fra langt de fleste skoler. Når skolerne har registreret elevernes fravær i EASY-A, har data således også ligget til grund for skolernes administration. På den baggrund vurderer vi, at dataene er anvendelige til at undersøge fraværet på erhvervsuddannelserne.

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

Afgrænsning

24. Undersøgelsen omfatter perioden 2015-2020 og omfatter erhvervsuddannelserne og EUX. En lang række erhvervsuddannelser udbydes som EUX-uddannelser, hvilket betyder, at eleven både får en erhvervsuddannelse og en studentereksamen.

25. Vi har fokus på det aspekt af fravær, der handler om, hvornår fraværet bliver uacceptabelt, herunder hvornår gentagne forsøg på at nedbringe en elevs fravær, hverken har medført, at fraværet nedbringes, eller at eleven gennemfører uddannelsen. Vi lægger ikke til grund, at der skal være håndfaste grænser for uacceptabelt fravær, men at faste grænser kan anvendes for igangsættelse af en proces, der medfører, at fraværet nedbringes.

Vi undersøger kun det fravær (både samlet fravær og ulovligt fravær), som eleverne har, mens de deltager i undervisningen på skolen. Det fravær, som en elev måtte have i sin oplæring i en virksomhed, indgår således ikke i undersøgelsen. Vi undersøger ikke skolernes initiativer til at fastholde elever med et højt fravær.

26. Rigsrevisionen har tidligere udarbejdet en beretning om Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse, jf. beretning nr. 22/2019 om indsatsen for at fastholde udsatte unge i uddannelse fra september 2020. Beretningen konkluderede, at Beskæftigelsesministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets indsats for at sikre, at flest muligt udsatte unge gennemfører en uddannelse, havde været utilfredsstillende. Konsekvensen var en øget risiko for, at de unge ikke fik en erhvervskompetencegivende uddannelse og ikke fik ordentligt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Denne undersøgelse tager udgangspunkt i, at fastholdelse ikke bør ske på bekostning af de krav, der i øvrigt stilles til eleven eller skolen. Skolen og ministeriet bør – også for udsatte unge – forholde sig til, hvornår et ulovligt fravær ikke længere er i overensstemmelse med pligten til at deltage i undervisningen, og hvornår et ulovligt fravær medfører, at der ikke udvises skyldige økonomiske hensyn.

27. I undersøgelsen indgår kun de elever, der udløser tilskud fra Børne- og Undervisningsministeriet. De elever, hvis uddannelse finansieres af andre aktører, fx en kommune, indgår ikke i undersøgelsen. Endelig er eventuelle alternativomkostninger ikke inddraget i undersøgelsen.

28. Kapitel 2 tager afsæt i data fra skolernes tidligere anvendte studieadministrativsystem EASY-A, som i dag er udfaset. EASY-A blev lukket i januar 2021, men skolerne overgik gradvist til nye studieadministrative systemer, og de fleste skoler overgik i løbet af 2020. De kvantitative dataanalyser i kapitel 2 tager således afsæt i data fra 1. januar 2015 og frem til, at de enkelte skoler overgik til nye studieadministrative systemer.

29. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder et uddrag fra et notat fra Børne- og Undervisningsministeriet vedrørende det politiske ønske om fastholdelse. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Anvendelsen af taxametertilskud til erhvervsuddannelserne



Delkonklusion

Bevillingen til erhvervsuddannelserne er ikke forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær.

Undersøgelsen viser, at gruppen af elever med et højt ulovligt fravær medfører merudgifter for staten, fordi langt størstedelen af eleverne i denne gruppe ender med ikke at gennemføre uddannelsen. Statens udgifter til taxametertilskud kunne hypotetisk være reduceret med godt 1,7 mia. kr. i perioden 2015-2020, hvis der ikke var udbetalt taxametertilskud efter første gang eleverne rundede 10 % ulovligt fravær.

Undersøgelsen viser, at jo højere ulovligt fravær eleven har, jo større er risikoen for, at eleven ikke gennemfører uddannelsen. For gruppen af elever med et ulovligt fravær på 10 % og derover gennemfører kun 9 % af eleverne uddannelsen. Der er således en statistisk sammenhæng mellem omfanget af den enkelte elevs fravær og risikoen for frafald.

Undersøgelsen viser endvidere, at 53 % af eleverne i perioden 2015-2020 gennemførte deres uddannelse. Rigsrevisionen estimerer, at disse elever udløste ca. 17 mia. kr. i taxametertilskud i perioden, mens de 47 % af eleverne, der afbrød deres uddannelse, udløste ca. 13 mia. kr. i taxametertilskud. En væsentlig del af taxametertilskuddene udløstes således af elever, der afbrød uddannelsen.

Endelig viser undersøgelsen, at enhedsomkostningen for uddannelse af en elev uden ulovligt fravær har været knap 170.000 kr., mens enhedsomkostningen for en elev med mere end 10 % ulovligt fravær har været godt 723.000 kr. Enhedsomkostningen pr. gennemført elev øges således markant med stigende ulovligt fravær.

30. Dette kapitel handler om, hvorvidt bevillingen til erhvervsuddannelserne er forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær.

2.1. Udgifter forbundet med elever med ulovligt fravær

31. Vi har undersøgt, om der er unødige udgifter i form af taxametertilskud forbundet med elever med højt ulovligt fravær. I dette afsnit beskriver vi sammenhængen mellem fravær og frafald. Derefter beregner vi enhedsomkostningen for elever med forskelligt omfang af fravær og de samlede udgifter for elever, der ikke gennemfører deres uddannelse. Til sidst opgør vi, hvor meget der er udbetalt i taxametertilskud for elever, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær i en periode på gennemsnitligt 6 måneder.

Sammenhæng mellem fravær og frafald

32. Tabel 2 viser udviklingen i fraværet på erhvervsuddannelserne i perioden 2015-2020 på grundforløb og hovedforløb.

Tabel 2

Fravær på erhvervsuddannelserne i perioden 2015-2020

	Grundforløb		Hovedforløb	
	Samlet fravær	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Ulovligt fravær
2015	17,5 %	11,5 %	4,1 %	1,6 %
2016	13,3 %	8,6 %	3,5 %	1,2 %
2017	12,8 %	7,8 %	3,4 %	1,1 %
2018	11,7 %	7,0 %	3,5 %	1,2 %
2019	11,3 %	6,5 %	3,6 %	1,2 %
2020	11,8 %	7,8 %	3,0 %	1,2 %

Note: Opgørelsen er baseret på 329.212 elever.

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

Det fremgår af tabel 2, at det samlede fravær på grundforløbene var faldende i perioden 2015-2018, men at det herefter har ligget på et relativt højt niveau på ca. 12 % i de efterfølgende år.

Det fremgår også af tabellen, at fraværet på grundforløbene var markant højere end på hovedforløbene. På grundforløbene modtager eleverne kun undervisning på skolen, mens hovedforløbene veksler mellem skoleundervisning og oplæring i en virksomhed.

33. Vi har beregnet gennemførelsesprocenten for alle årene i perioden 2015-2020 til at være 53 % med udgangspunkt i elevernes seneste status (gennemført eller afbrudt uddannelse) på det tidspunkt, hvor undersøgelsesperioden stoppede.

34. I 2014 dannede en politisk aftale (*Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*) grundlag for en reform af erhvervsuddannelserne. Gennemførelsesprocenten for tilgangen til erhvervsuddannelserne blev på daværende tidspunkt (i 2012) estimeret til 52 %, men er senere blevet beregnet til 55 %. Børne- og Undervisningsministeriet har desuden oplyst, at ministeriet anvender en anden metode til at opgøre gennemførelsesprocenten end den, Rigsrevisionen anvender, og at gennemførelsesprocenten i 2020 blev estimeret til 59 %. I den seneste trepartsaftale fra 2020 *"Trepartsaftale om flere lærepladser og entydigt ansvar"* fremgår det, at *"frafaldet på erhvervsuddannelserne er højt, og det er ikke lykkedes at nedbringe det markant siden 2011. Mindst 45 % af eleverne falder således fra i løbet af uddannelsen"*.

35. Vi har undersøgt, om der er en statistisk sammenhæng mellem fravær og frafald. Tabel 3 viser det gennemsnitlige fravær opgjort for de elever, der henholdsvis gennemførte og afbrød deres uddannelse i perioden 2015-2020. Fraværet er opgjort i samlet fravær og i ulovligt fravær.

Tabel 3

Gennemsnitligt fravær for elever, der henholdsvis gennemførte og afbrød uddannelsen i perioden 2015-2020

	Gennemsnitligt samlet fravær	Gennemsnitligt ulovligt fravær	Antal elever
Elever, der gennemførte uddannelsen	4,7 %	1,7 %	133.040
Elever, der afbrød uddannelsen	17,0 %	10,6 %	116.568

Note: Opgørelsen er baseret på 249.608 elever.

Tabellen indeholder kun fraværsprocenter for de elever, hvis seneste status enten er *gennemført* eller *afbrudt*. Elever med status *i gang* er ikke medregnet.

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

Det fremgår af tabel 3, at fraværet var væsentligt højere hos de elever, der afbrød deres uddannelse, end hos de elever, der gennemførte uddannelsen i perioden 2015-2020. Fx var det gennemsnitlige ulovlige fravær 1,7 % for de elever, der gennemførte deres uddannelse, og 10,6 % for de elever, der afbrød uddannelsen. Det svarer til, at det ulovlige fravær i gennemsnit var 6 gange så højt hos elever, der afbrød uddannelsen, end hos elever, der gennemførte uddannelsen. Det fremgår også af tabellen, at der er stor forskel på det samlede fravær for de 2 elevgrupper. Således havde elever, der gennemførte deres uddannelse, i gennemsnit 4,7 % samlet fravær, mens elever, der afbrød uddannelsen, havde 17 % samlet fravær.

36. I tabel 4 har vi har opgjort, hvor mange elever der har gennemført eller afbrudt deres uddannelse i perioden 2015-2020 ved forskellige fraværstervaller for *ulovligt fravær*. Fraværet er opgjort som et gennemsnit af det ulovlige fravær pr. elev over hele perioden.

Tabel 4**Sammenhæng mellem ulovligt fravær og frafald i perioden 2015-2020**

Ulovligt fravær	Antal elever i alt	Elever, der afbrød uddannelsen	Elever, der gennemførte uddannelsen
0 %	63.747	26 %	74 %
0,01-5,00 %	111.064	35 %	65 %
5,01-10,00%	30.566	68 %	32 %
Over 10 %	44.231	91 %	9 %

Note: Opgørelsen er baseret på 249.608 elever.

Tabellen indeholder kun fraværsprocenter for de elever, hvis seneste status enten er *gennemført* eller *afbrudt*. Elever med status *i gang* er ikke medregnet.

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

Det fremgår af tabel 4, at risikoen for frafald øges med stigende ulovligt fravær. Således gennemførte 74 % af de elever, der intet ulovligt fravær havde, mens kun 9 % af de elever, der havde mere end 10 % ulovligt fravær, gennemførte deres uddannelse.

Både tabel 3 og tabel 4 viser, at der er en statistisk sammenhæng mellem omfanget af fravær og risikoen for frafald.

Enhedsomkostningen pr. gennemført elev

37. Vi har beregnet enhedsomkostningen pr. gennemført elev ved at fordele de samlede taxametertilskud for elever, som henholdsvis gennemførte og afbrød deres uddannelse, på de elever, som gennemførte uddannelsen.

Tabel 5 viser enhedsomkostningen (i form af taxametertilskud) pr. gennemført elev, fordelt på omfanget af det ulovlige fravær. Tabellen er afgrænset til elever med min. 1 års fuldtidsundervisning i undersøgelsesperioden. Endvidere indgår kun elever, som har gennemført eller afbrudt deres uddannelse. Elever, der er i gang med en uddannelse, indgår således ikke. Afgrænsningen indebærer, at der kun indgår 62.439 elever i tabel 5, mens der i tabel 4 indgår 249.608 elever.

Tabel 5**Enhedsomkostning pr. gennemført elev, fordelt på omfanget af ulovligt fravær i perioden 2015-2020**

Ulovligt fravær	Antal elever i alt	Enhedsomkostning pr. gennemført elev
0 %	3.492	168.681 kr.
0,01-5,00 %	39.379	220.814 kr.
5,01-10,00 %	10.631	365.757 kr.
Over 10 %	8.937	723.035 kr.

Note: Opgørelsen er baseret på 62.439 elever.

Der indgår kun elever, der har modtaget undervisning svarende til min. 1 års fuldtidsundervisning (40 uger) i undersøgelsesperioden, og hvis seneste status enten er *gennemført* eller *afbrudt*. Elever med status *i gang* er ikke medregnet.

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

Det fremgår af tabel 5, at enhedsomkostningen pr. gennemført elev uden ulovligt fravær i perioden 2015-2020 var knap 170.000 kr., mens enhedsomkostningen pr. gennemført elev med mere end 10 % ulovligt fravær var godt 723.000 kr., svarende til ca. 4 gange så dyrt pr. elev. Undersøgelsen viser således, at enhedsomkostningen pr. gennemført elev øges væsentligt med stigende ulovligt fravær.

Hvis alle elever (249.608 elever) var medtaget i tabel 5, viser beregningen, at det kostede ca. 18 gange så meget at uddanne en elev med 10 % eller mere ulovligt fravær end at uddanne en elev uden ulovligt fravær. Den anvendte metode i tabellen giver således et konservativt estimat over de merudgifter, der er forbundet med elever med ulovligt fravær.

38. Børne- og Undervisningsministeriet har bemærket, at tilskuddene skal følge eleverne inden for nogle fastsatte regler om takster, tælleprincipper mv. Elever med meget fravær udløser samme taxametertilskud som alle andre elever, indtil de frafalder en uddannelse. Ifølge ministeriet giver det derfor ikke mening – ud fra tilskudssystemet – at tale om enhedsomkostningen for uddannelsen af en elev med ulovligt fravær over for en elev uden ulovligt fravær. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at vi ikke anfægter lovligheden i udbetalingerne. Beregningerne indgår derimod som et element i Rigsrevisionens vurdering af, om midlerne kunne være anvendt mere sparsommeligt.

Børne- og Undervisningsministeriet bemærker desuden, at der ikke er tale om prisen for at uddanne en elev, da der ikke er medtaget udgifter for hele uddannelsesforløb, men kun udgifter, der er udbetalt i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen er enig i, at der kunne udarbejdes andre beregninger, men finder, at de anvendte beregninger kan anvendes til at illustrere de udgifter, der knytter sig til grupper af elever med højt ulovligt fravær.

39. Vi har beregnet, at 53 % af eleverne gennemførte deres uddannelse i perioden 2015-2020. Vi estimerer, at disse 53 % udløste ca. 17 mia. kr. i taxametertilskud til skolerne i perioden, mens de 47 %, der ikke gennemførte uddannelsen, udløste ca. 13 mia. kr. (forudsætningerne for dette estimat fremgår af bilag 1). En væsentlig del af taxametertilskuddene blev således udløst af elever, der afbrød deres uddannelse.

Udbetalt taxametertilskud for elever, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær

40. Vi har undersøgt, hvor meget der er udbetalt i taxametertilskud for elever, som ikke gennemførte deres uddannelse, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær.

I beretningen indgår der elever, som har mere end 10 % ulovligt fravær i en periode, der strækker sig over min. 10 uger. I gennemsnit har eleverne haft 20 ugers undervisning, svarende til 6 kalendermåneder eller et grundforløb, dvs. at eleverne har haft mindst 1 uges ulovligt fravær over 10 uger og i gennemsnit mindst 2 ugers ulovligt fravær over 20 uger. Afgrænsningen medfører, at 42.194 elever indgår i beregningen. Vi har opgjort det taxametertilskud, som den enkelte elev har udløst, efter eleven første gang rundede 10 % ulovligt fravær, jf. tabel 6. Kolonnen "Hypotetisk reduktion" viser det beløb, som taxametertilskuddet hypotetisk kunne være reduceret med, hvis der ikke var udbetalt tilskud for de elever, der ikke gennemførte deres uddannelse.

Tabel 6

Hypotetisk reduktion i taxametertilskuddet i perioden 2015-2020

Ulovligt fravær	Taxametertilskud i alt	Elever, der gennemførte uddannelsen		Elever, der afbrød uddannelsen		Hypotetisk reduktion
Over 10 %	2.098.165.235 kr.	7.399	18 %	34.795	82 %	1.730.237.933 kr.

Note: Opgørelsen er baseret på 42.194 elever.

Der indgår kun elever, hvis seneste status enten er *gennemført* eller *afbrudt*. Elever med status *i gang* er ikke medregnet. Derudover indgår kun elever, som har haft mere end 10 % ulovligt fravær i en periode, der strækker sig over min. 10 uger.

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

Det fremgår af tabel 6, at første gang elever rundede 10 % ulovligt fravær i et forløb på gennemsnitligt 20 uger, var der 82 % af disse elever, der afbrød uddannelsen. Hvis der ikke var blevet udbetalt taxametertilskud for disse elever, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær, kunne statens udgifter til taxametertilskud til erhvervsuddannelserne være reduceret med godt 1,7 mia. kr. i perioden 2015-2020. Størrelsen på den hypotetiske reduktion i taxametertilskud på godt 1,7 mia. kr. er forbundet med en vis usikkerhed. Det reelle potentiale kan således både være større eller mindre (jf. bilag 1).

Resultater

Samlet set viser undersøgelsen, at gruppen af elever med et højt ulovligt fravær medfører unødige taxameterudgifter for staten. Det skyldes følgende:

- Elever, der ikke gennemførte deres uddannelse, havde som hovedregel et højt ulovligt fravær.
- 47 % af de elever, der er startede på en erhvervsuddannelse i perioden 2015-2020, gennemførte ikke deres uddannelse. Rigsrevisionen estimerer, at disse 47 % udløste ca. 13 mia. kr. i taxametertilskud i perioden. En væsentlig del af taxametertilskuddene blev således udløst af elever, der afbrød uddannelsen.
- Jo højere ulovligt fravær eleven har, jo større er risikoen for, at eleven ikke gennemfører uddannelsen. Kun 9 % af eleverne med et ulovligt fravær på 10 % og derover i hele elevens studietid gennemførte deres uddannelse. Der er således en statistisk sammenhæng mellem omfanget den enkelte elevs fravær og risikoen for frafald.
- Enhedsomkostningen pr. gennemført elev uden ulovligt fravær var i perioden 2015-2020 knap 170.000 kr., mens enhedsomkostningen pr. gennemført elev med mere end 10 % ulovligt fravær var godt 723.000 kr. Enhedsomkostningen pr. gennemført elev øges således markant med stigende ulovligt fravær.
- Statens udbetaling af taxametertilskud kunne hypotetisk være reduceret med godt 1,7 mia. kr., hvis der ikke var udbetalt taxametertilskud til elever, som ikke gennemførte deres uddannelse, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær.

3. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne



Delkonklusion

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke ført et tilfredsstillende tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne.

Børne- og Undervisningsministeriet har først i april 2022 sikret sig valide data om fraværet på erhvervsuddannelserne. Dette til trods for, at skolerne siden 1. januar 2020 har skullet registrere fravær elektronisk og indberette fraværsdata til ministeriet.

Da Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret sig data om fraværet på erhvervsuddannelserne før april 2022, har ministeriet ikke fulgt fraværet på erhvervsuddannelserne, ligesom ministeriet ikke på en tilfredsstillende måde har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald. Ministeriet har derfor ikke haft viden om de udgifter, som sammenhængen har betydet. Ministeriet har oplyst, at fravær vil indgå som en indikator i ministeriets risikobaserede tilsyn fra 2022/2023.

41. Dette kapitel handler om, hvorvidt Børne- og Undervisningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne. Vi har for det første undersøgt, om ministeriet har sikret sig data om fraværet på erhvervsuddannelserne. For det andet har vi undersøgt, om ministeriet løbende har fulgt fraværet på erhvervsuddannelserne. For det tredje har vi undersøgt, om ministeriet har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald.

3.1. Data om fravær

42. Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret sig data om fraværet på erhvervsuddannelserne, da det er en forudsætning for at kunne føre et systematisk tilsyn med fraværet. Skolerne har i hele undersøgelsesperioden skullet registrere elevernes fravær. Før 1. januar 2020 har skolerne dog selv kunnet bestemme, om de ville registrere fravær elektronisk eller i fx en papirprotokol, ligesom der ikke har været krav om, at skolerne skulle indberette fraværdata til ministeriet.

Med den politiske aftale *Fra folkeskole til faglært – Erhvervsuddannelser til fremtiden* (2018) blev der indført krav om, at skolerne fra den 1. januar 2020 skulle registrere elevernes fravær elektronisk, og at fraværet skulle indberettes fra skolernes studieadministrative systemer til Børne- og Undervisningsministeriet, så fraværdataene fremover kunne indgå i ministeriets datavarehus. Skolerne har både før og efter den 1. januar 2020 været forpligtede til at sondre mellem lovligt og ulovligt fravær i fraværregistreringen.

43. Rigsrevisionen kan konstatere, at der har været en række problemer i forbindelse med indberetningen af skolernes fraværdata, herunder udskydelse af overgangen til nye studieadministrative systemer, og at Børne- og Undervisningsministeriet først i april 2022 endeligt har valideret og offentliggjort de indberettede fraværdata fra skolerne. Statistik om fravær har af den grund ikke været tilgængelig i ministeriets datavarehus til og med primo 2022. Ministeriet har derfor ikke haft tilfredsstillende forudsætninger for at kunne føre et systematisk tilsyn med fraværet på erhvervsuddannelserne.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at fravær vil blive inddraget som en supplerende indikator i det risikobaserede tilsyn fra 2022/2023. Ministeriet har endvidere udvidet statusredegørelsen for de institutioner, der falder ud i det risikobaserede tilsyn i 2021/2022 på de allerede eksisterende indikatorer, så disse institutioner skal redegøre for deres procedurer for opfølgning på fravær.

44. Inden skolerne skulle overgå til elektronisk indberetning af data den 1. januar 2020, nedsatte Børne- og Undervisningsministeriet en arbejdsgruppe med repræsentanter for erhvervsskolerne med henblik på at sikre en smidig implementering af elektronisk fraværregistrering og indberetning af fraværdata. Arbejdsgruppen konstaterede bl.a., at skolerne havde fastsat forskellige regler om fravær og havde forskellig registreringspraksis. Endvidere tilkendegav arbejdsgruppen et ønske om, at skolerne kun registrerer og indberetter det samlede fravær (dvs. lovligt og ulovligt fravær som ét tal). Arbejdsgruppen begrundede ønsket med henvisning til, at en sådan model bedst kan sætte fokus på, at alt fravær er uønsket, og at der er et ønske om, at eleverne altid møder op til undervisningen, medmindre der er tale om sygdom.

På baggrund af arbejdsgruppens arbejde besluttede Børne- og Undervisningsministeriet, at fravær skal indberettes til ministeriet ud fra en decentral og enkel model, hvor lovligt og ulovligt fravær indberettes sammen som samlet fravær. Det indebærer, at ministeriet ikke kan sondre mellem lovligt og ulovligt fravær, selv om skolerne er forpligtede til at fastsætte regler, der sonderer mellem lovligt og ulovligt fravær.

Statusredegørelse

Institutioner, der udtages i Børne- og Undervisningsministeriets screening, skal udarbejde en statusredegørelse til ministeriet om de udfordringer, som de er udtaget på baggrund af, og hvilke indsatser skolen har eller vil igangsætte for at håndtere udfordringerne.

Tilsyn med erhvervsuddannelserne

Børne- og undervisningsministeren fører, jf. § 18, stk. 5, i lov om erhvervsuddannelser, tilsyn med uddannelserne og undervisningen og vejleder skolerne. Ministeren kan indhente oplysninger om uddannelserne, undervisningen, eleverne og lærerne, lærerne og skolens drift i øvrigt til brug ved tilsynet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet med den valgte model for indberetning af fravær, hvor der ikke skelnes mellem lovligt og ulovligt fravær, har forringet sin mulighed for at føre tilsyn med fraværet på skolerne. Det skyldes i særdeleshed, at ministeriet ikke har mulighed for at udtage skoler til tilsyn på ulovligt fravær alene, og at ministeriet ikke får det fulde billede af fraværet på den enkelte skole, når sondringen mellem lovligt og ulovligt fravær fravælges. Ministeriet har oplyst, at ministeriet betragter alt fravær (både lovligt og ulovligt) som værende fravær fra undervisningen, og at alt fravær skal lægges til grund i ministeriets tilsyn. Endvidere henviser ministeriet til, at det altid er muligt for ministeriet at indhente supplerende data om fraværet fra skolerne (jf. lov om erhvervsuddannelser, § 18, stk. 5), herunder få dokumentation for omfanget af henholdsvis lovligt og ulovligt fravær. Endelig har ministeriet oplyst, at skolernes praksis for registrering af lovligt og ulovligt fravær er forskellig, da skolerne fastsætter reglerne i skolens studie- og ordensregler, jf. bekendtgørelse om erhvervsuddannelser (§ 55, stk. 2, nr. 2). Indberetninger af data om fravær, hvor der skelnes mellem lovligt og ulovligt fravær, vil derfor ifølge ministeriet ikke være sammenlignelige.

45. Da Børne- og Undervisningsministeriet ikke har haft et centralt overblik over fraværet på erhvervsuddannelserne før april 2022, har ministeriet ikke løbende fulgt fraværet på uddannelserne, ligesom ministeriet ikke har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald. Ministeriet har derfor heller ikke haft viden om de udgifter, som sammenhængen har betydet. Nedenfor gennemgår vi, hvordan ministeriet i øvrigt har arbejdet med fravær på erhvervsuddannelserne.

46. Tabel 7 viser eksempler på gennemsnitligt fravær på grundforløb på større skoler i perioden 2015-2020.

Tabel 7
Eksempler på gennemsnitligt fravær på grundforløb på større skoler i perioden 2015-2020

	Gennemsnitligt samlet fravær	Gennemsnitligt ulovligt fravær	Antal elever
NEXT Uddannelse København	17 %	11 %	13.024
SOSU H	18 %	10 %	7.762
Zealand Business College	14 %	10 %	14.690
Technical Education Copenhagen	16 %	8 %	9.381
Syddansk Erhvervsskole Odense-Vejle	14 %	8 %	8.215
Roskilde Tekniske Skole	15 %	7 %	7.864
TECHCOLLEGE	13 %	6 %	8.666
EUC Nordvestsjælland	4 %	2 %	7.524

Note: Større skoler defineres som skoler, hvor mere end 6.000 elever har deltaget i mindst ét grundforløb på skolen i undersøgelsesperioden.

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

Det fremgår af tabel 7 – som Rigsrevisionen har dannet på baggrund af oplysninger fra skolernes administrative systemer, men som ikke har indgået i ministeriets tilsyn – at der på nogle skoler har været et højt gennemsnitligt fravær på grundforløbene i perioden 2015-2020, ligesom der har været stor spredning i fraværet. Det gennemsnitlige samlede fravær varierede fra 4 % til 18 %, mens det gennemsnitlige ulovlige fravær varierede fra 2 % til 11 %. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de høje fraværsprocenter og den store spredning burde have givet ministeriet anledning til at undersøge fravær, frafald og de udgifter, der knytter sig hertil.

47. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet har udarbejdet en dataanalyse af institutionernes indberetninger om risiko for frafald. Analysen viser, at institutionerne kun i begrænset omfang har indberettet risiko for frafald for de elever, der er faldet fra uddannelsen. I 2020 var der i 5,1 % af de afbrudte elevforløb på erhvervsuddannelserne registreret en indberetning om risiko for frafald i Ungedatabasen.

Ungedatabasen

Ungedatabasen rummer data om unges uddannelse og beskæftigelse til brug for vejledningsindsatsen på jobcentre og i den kommunale ungeindsats.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet – som en del af opfølgningen på institutioners indberetning af risiko for frafald i Ungedatabasen – vil skærpe reglerne for indberetning af risiko for frafald i bekendtgørelsen om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv (§ 18), så der fastsættes regler for, hvornår institutioner skal indberette. I den forbindelse ses der på kriterier for, hvornår en institution skal indberette risiko for frafald til kommunen, hvoriblandt et bekymrende fravær – uanset omfang – skal indgå som kriterie. Ministeriet har således oplyst, at en institution fremover forventes at skulle foretage en indberetning til Ungedatabasen om risiko for frafald, samtidig med at institutionen meddeler en elev eller studerende, at institutionen finder, at elevens eller den studerendes fravær er af bekymrende omfang.

48. Børne- og Undervisningsministeriet har som led i tilsynet arbejdet med sammenhængen mellem fravær og frafald på erhvervsuddannelserne. I ministeriets risikobaserede tilsyn screenes alle institutioner på i alt 9 indikatorer, hvoraf 4 indikatorer handler om frafald. Skoler, der falder ud i screeningen, skal indsende en statusredegørelse til ministeriet om, hvilke indsatser skolen iværksætter for at løse udfordringerne. Skoler, der falder ud i tilsynet, får ligeledes tilbud om et rådgivningsforløb med ministeriets læringskonsulenter.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet forudsætter institutionernes håndtering af frafald et fokus på fravær på grund af sammenhængen mellem fravær og frafald. I tillæg hertil oplyser ministeriet, at ministeriet i tilsynet med frafald sætter fokus på årsager til frafald på de enkelte skoler, og at fravær ofte indgår i de indsatser, institutionerne iværksætter for at reducere frafaldet.

Undersøgelsen viser, at 19 institutioner har været udtaget til tilsyn som følge af et højt frafald i perioden 2016-2019, og at det i 7 tilfælde har medført indsatser, hvor fravær indgår i tilsynsdialogen og i indsatserne for at øge gennemførelsen på skolerne. Indsatserne dækker både over arbejde med fravær på ledelsesniveau og indsatser over for den enkelte elev.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Børne- og Undervisningsministeriet først i april 2022 har sikret sig valide data om fraværet på erhvervsuddannelserne. Dette til trods for, at skolerne siden 1. januar 2020 har skullet indberette fraværsdata elektronisk til ministeriet.

Da Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret sig et samlet datagrundlag om fraværet på erhvervsuddannelserne før april 2022, har ministeriet heller ikke løbende fulgt fraværet på uddannelserne, fx i sit tilsyn, ligesom ministeriet ikke har undersøgt sammenhængen mellem fravær og frafald. Ministeriet har derfor ikke haft viden om de udgifter, som sammenhængen har betydet. Ministeriet har dog haft et indirekte fokus på fravær, når ministeriet har ført tilsyn med frafald på erhvervsuddannelserne, da ministeriet har arbejdet ud fra den præmis, at fravær og frafald er tæt forbundet. Ministeriet har oplyst, at fravær vil indgå som en indikator i ministeriets risikobaserede tilsyn fra 2022/2023.

4. Udvalgte skolars håndtering af fravær



Delkonklusion

Technical Education College, ErhvervsUdannelsesCenter Syd og Zealand Business College har ikke fulgt helt tilfredsstillende op på elevernes fravær.

Undersøgelsen viser, at Technical Education College, ErhvervsUdannelsesCenter Syd og Zealand Business College har regler og forretningsgange, der understøtter skolernes håndtering af mødepligt, fraværsregistrering og sanktionering. Det gælder dog for alle 3 skoler, at de helt overvejende har fokus på at fastholde flest mulige elever og ikke har haft overvejelser om, hvorvidt der skal være grænser for fraværets omfang, hvis eleverne skal have en realistisk mulighed for at gennemføre deres uddannelse. Tilsvarende er der ingen af skolerne, som systematisk følger fraværet på de enkelte uddannelser i ledelsesinformationen.

Undersøgelsen viser videre, at der er forskel på, hvor ofte de 3 skoler udelukker elever fra fortsat undervisning med henvisning til for højt fravær. Det fremgår dog ikke klart af de enkelte sager om udmeldelse, som Rigsrevisionen har gennemgået, at der er foretaget en samlet individuel vurdering, og hvilke hensyn der er lagt til grund for afgørelsen.

I forbindelse med gennemgangen af sager om udmeldelse af elever har Rigsrevisionen desuden konstateret, at forvaltningslovens krav til afgørelser ikke tydeligt ses overholdt i skolernes afgørelser om udelukkelse fra fortsat undervisning. På det foreliggende grundlag er det Rigsrevisionens vurdering, at mindst ét af forvaltningslovens krav til henholdsvis begrundelse, henvisning til lovhjemmel, partshøring og henvisning til klageregler manglede i stort set alle de afgørelser, som Rigsrevisionen har gennemgået. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at alle institutioner for erhvervsrettet uddannelse skal anvende forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier ved håndtering af konkrete elevsager om udelukkelse fra fortsat undervisning, fx som følge af for højt fravær. Ministeriet har i forbindelse med bl.a. behandling af klagesager konstateret et behov for at følge op på institutionernes håndtering af de forvaltningsretlige regler, fx i forbindelse med udmeldelse af elever. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i juni 2022 har holdt et webinar om de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler for alle udbydere af erhvervsuddannelse for at oplyse institutionerne om de forvaltningsretlige forpligtelser ved behandling af afgørelsessager.

49. Dette kapitel handler om, hvorvidt 3 udvalgte skoler følger tilfredsstillende op på elevernes fravær. Undersøgelsen tager udgangspunkt i Technical Education College (TEC), ErhvervsUdannelsesCenter Syd (EUC Syd) og Zealand Business College (ZBC), som er geografisk placeret forskellige steder i landet med hovedafdelinger på henholdsvis Frederiksberg, i Sønderborg og i Ringsted. Fælles for de 3 skoler er, at de alle har flere afdelinger fordelt i henholdsvis hovedstadsområdet, i Sønderjylland og på Sjælland. Tilsammen har de 3 skoler ca. 17 % af den samlede elevpopulation, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse i perioden 2015-2020. Gennemførelsesprocenten var 54 % på TEC, 48 % på EUC Syd og 51 % på ZBC i perioden.

Formålet med at udtage de 3 skoler til nærmere gennemgang er at undersøge, hvordan større skoler arbejder med regler og procedurer for deltagelse i undervisningen og med fraværshåndtering, hvordan de i praksis håndterer fravær i forhold til de beskrevne sanktionsmuligheder i skolernes studie- og ordensregler, og hvordan skolerne arbejder med viden om fravær på de enkelte uddannelser i deres ledelsesinformationssystem. Tabel 8 viser nogle af undersøgelsens resultater.

Tabel 8
Uddrag af undersøgelsens resultater

	TEC	EUC Syd	ZBC
Fremgår mødepligt af skolens regler?	Ja	Ja	Ja
Registrerer skolen lovligt og ulovligt fravær?	Ja	Ja	Ja
Har skolen beskrevet sanktioner ved fravær?	Delvist	Delvist	Delvist
Hvor mange elever med fravær over 20 % har fået minimum ét fraværsbrev?	68 %	82 %	65 %
Hvor stor en andel af eleverne med fravær over 20 % er blevet udelukket fra fortsat undervisning med henvisning til bl.a. for højt fravær?	25 %	12 %	15 %
Følger skolerne regelmæssigt fravær i ledelsesinformationen?	Delvist	Nej	Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

4.1. Skolernes regler og forretningsgange

50. Vi har undersøgt, om de 3 udvalgte skoler har regler og forretningsgange, der understøtter skolernes håndtering af mødepligt og fravær. For det første har vi undersøgt, om skolerne har regler om elevernes mødepligt og tilstedeværelse. For det andet har vi undersøgt, om skolerne har regler om registrering af fravær. For det tredje har vi undersøgt, om skolerne har regler om sanktioner ved overtrædelse af studie- og ordensreglerne. Disse kriterier tager udgangspunkt i bekendtgørelse om erhvervsuddannelser (§ 55), hvoraf det fremgår, at skolerne skal fastsætte disse regler i deres studie- og ordensregler.

Når vi undersøger, om skolerne har regler om sanktioner ved overtrædelse af studie- og ordensreglerne, fokuserer vi kun på de eventuelle sanktioner, som skolen vil anvende i tilfælde af overtrædelse af skolens regler om mødepligt og tilstedeværelse. Vi undersøger dermed, om skolen har regler om, at fravær – lovligt såvel som ulovligt – kan medføre sanktioner. Dette gør vi, da det fremgår af lov om erhvervsuddannelser (§ 50), at skolerne kan udelukke elever fra fortsat undervisning, hvis eleverne uden lovlig grund udebliver fra undervisningen eller groft overtræder skolens ordensregler. Skolerne kan dog kun udelukke elever, når mindre vidtgående foranstaltninger forgæves har været anvendt. Vi lægger til grund, at skolerne dermed har pligt til at udarbejde regler om, at fravær kan sanktioneres.

Ud over at undersøge skolernes regler undersøger vi, om skolerne har forretningsgange, der understøtter reglerne om mødepligt, fraværsregistrering og sanktioner. Forretningsgangene kan fx være med til at understøtte, at skolens regler om mødepligt og tilstedeværelse efterleves, og kan herudover udstikke skolens handlemuligheder, når elever har højt fravær, eller når skolen anvender sanktioner over for elever som følge af brud på skolens studie- og ordensregler. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en gennemgang af skolernes studie- og ordensregler, fraværsprocedurer og interne forretningsgangsbeskrivelser.

Mødepligt og tilstedeværelse på uddannelsen

51. Vi har undersøgt, om de 3 skoler har fastsat studie- og ordensregler om elevernes mødepligt og tilstedeværelse, herunder om de har forretningsgange, der understøtter reglerne.

52. Fælles for de 3 skoler er, at det fremgår af deres studie- og ordensregler, at der er mødepligt. Skolerne har ligeledes forretningsgange, der skal understøtte, at reglen om mødepligt efterleves. Dette gælder både forebyggende tiltag med fokus på elevtrivsel og engagement og procedurer for, hvordan skolen griber ind og støtter, når elever begynder at have et højt fravær.

53. TEC og EUC Syd har begge beskrevet en fraværsprocedure, der omfatter 4 breve, hvor de første 3 er fraværs-/advarselsbreve, og det sidste er et udmeldelsesbrev. På TEC er det kontaktlæreren, der vurderer, hvornår elevens fravær har et niveau, der kræver igangsættelse af proceduren. EUC Syd har opstillet objektive kriterier (10 % fravær i løbet af de første 4 uger) for, hvornår skolen skal reagere. Kriterierne gælder dog kun for fravær i begyndelsen af et uddannelsesforløb. Det fremgår ikke, hvornår EUC Syd reagerer på elevens fravær, hvis fraværet opstår senere i elevens uddannelsesforløb.

ZBC har ikke beskrevet en proces for fraværsopfølgning, men skolen igangsætter tiltag efter behov. Det er elevens kontaktlærer, der har det samlede ansvar for elevens gennemførelse. Skolen har dog andre procedurer for SOSU-eleverne, hvor skolen opererer med 3 fraværssamtaler, og hvor skolen har fastsat objektive kriterier for, hvornår samtalerne finder sted. ZBC har oplyst, at der er særskilte procedurer for SOSU-elever, fordi der stilles forskellige krav fra arbejdsgivers side. Kendetegnende for SOSU-elever er, at deres læreplads ofte er i den offentlige sektor (kommunalt) modsat de fleste andre EUD-elever, som får læreplads i den private sektor.

Fraværsprocedure for SOSU-elever på ZBC

ZBC sender første fraværsbrev til SOSU-eleven, når eleven har 60 lektioners fravær. Det andet og tredje fraværsbrev sendes ved fravær på henholdsvis 110 og 140 lektioner.

54. Det er generelt for de 3 skoler, at deres fraværsprocedurer har fokus på at fastholde eleven. Skolerne henviser bl.a. til, at Børne- og Undervisningsministeriet måler skolerne på fastholdelse og gennemførelse. ZBC har supplerende oplyst, at det nationale politiske mål og fokus, som skolen bliver målt på og rapporterer om til ministeriet og bestyrelsen, er fastholdelse og gennemførelse. Skolerne er pålagt at se på den enkelte elev og vurdere, hvordan skolen sikrer, at eleven gennemfører sin uddannelse. Det er derfor, at ZBC bruger resurser på fastholdelse.

Fraværsregistrering

55. Vi har undersøgt, om de 3 skoler har fastsat regler om fraværsregistrering i deres studie- og ordensregler, og om de har forretningsgange, der i givet fald understøtter reglerne.

56. Det fremgår af alle 3 skolars studie- og ordensregler, at skolerne registrerer fravær, og hvilken type fravær skolen anser som lovligt fravær (fx sygdom, deltagelse i elevrådsmøder og deltagelse i begravelse). Skolerne har desuden i forretningsgange eller i studie- og ordensreglerne yderligere beskrevet lærerens ansvar i forhold til at registrere alt fravær og skelne mellem lovligt og ulovligt fravær og notere årsag til fravær i det administrative system.

Sanktioner ved overtrædelse af studie- og ordensreglerne

57. Vi har undersøgt, om de 3 skoler har regler om, hvilke sanktioner skolerne vil anvende ved overtrædelse af studie- og ordensreglerne, herunder om skolerne har forretningsgange, der understøtter reglerne. Vi fokuserer som nævnt kun på eventuelle sanktioner ved overtrædelse af skolernes regler om mødepligt og tilstedeværelse.

58. Fælles for de 3 skoler er, at deres regler beskriver et system af advarsler, som skolen kan tage i brug, og at skolen i sidste instans kan udelukke elever fra fortsat undervisning (EUC Syd og TEC) eller bortvise elever efter endelig bestemmelse (ZBC), hvis eleverne ikke overholder skolens regler. I alle 3 skolars regler beskrives det, at der er en proces vedrørende fravær – fx at skolens fraværsprocedure vil blive iværksat ved hyppigt fravær, at for meget fravær kan medføre sanktioner, eller at kontaktlæreren meddeler bekymring, når en elev ikke skønnes at have det fornødne fremmøde. Ingen af skolerne har dog nærmere defineret i reglerne, hvornår fravær har et niveau, der igangsætter handling fra skolens side. De 3 skoler har ikke beskrevet i reglerne, at ulovligt fravær håndteres eller sanktioneres efter særlige principper.

59. Skolernes regler er afspejlet i skolernes forretningsgange. EUC Syd og TEC har bygget et system af advarsler op omkring fraværsbreve og har fastsat, at en elev kan udmeldes efter 3 advarsler. EUC Syd har for nye elever opsat objektive kriterier for, hvornår fraværsproceduren træder i kraft, mens det for resten af eleverne og på TEC beror på en individuel vurdering. EUC Syd og TEC har ikke fastsat vejledende kriterier eller anden vejledning om, hvornår udelukkelse fra fortsat undervisning kan anvendes over for elever med et højt fravær.

60. For ZBC er situationen anderledes, fordi det ikke fremgår af interne forretningsgange, at fravær kan føre til udelukkelse fra fortsat undervisning, og fordi der heller ikke beskrives et system af advarsler som på de 2 andre skoler. Her har kontaktlæreren ansvaret for at reagere på elevers fravær, når dette vurderes for højt.

For SOSU-elever på ZBC er der som nævnt opsat et system af advarsler i form af 3 fraværssamtaler med objektive reaktionstidspunkter for indkaldelse til samtalerne. Ved tredje samtale træffer skolen beslutning om elevens videre forløb. Skolen har ikke fastsat vejledende kriterier eller anden vejledning om, hvornår udelukkelse fra fortsat undervisning anvendes over for elever med et højt fravær.

ZBC skriver dog i sine interne forretningsgange for SOSU-elever, at skolen ikke har hjemmel til at udelukke elever fra fortsat undervisning som følge af lovligt fravær. Skolen har af den grund fastsat, at en elev med for højt fravær vil blive tilbudt et nyt uddannelsesforløb, hvis mere end halvdelen af fraværet er lovligt fravær. Eleven vil således kun blive udelukket fra fortsat undervisning, hvis fraværet vurderes for højt, og hvis mere end halvdelen af fraværet er ulovligt fravær. ZBC har ikke nærmere defineret, hvornår højt fravær er for højt, eller udarbejdet vejledende kriterier for, hvornår fraværet sanktioneres. Når skolens studie- og ordensregler sammenholdes med de 2 interne procedurer, er det ikke tydeligt, hvordan eller hvornår skolen udelukker elever fra fortsat undervisning. ZBC har oplyst, at skolen bevidst opererer med den konkrete vurdering af den enkelte elevs evne til at gennemføre uddannelsen trods fravær, og at skolen på den måde kan få flere elever til at gennemføre uddannelsen.

61. Med undtagelse af ZBC's interne forretningsgange for SOSU-elever har skolerne ikke særskilte fraværsprocedurer eller sanktionsprocesser for ulovligt fravær. EUC Syd har beskrevet, at alt fravær behandles på samme måde, og at skolens fraværspprocedure træder i kraft ved højt fravær – uanset årsag. En udelukkelse fra fortsat undervisning som følge af ulovligt fravær på EUC Syd beror altså på en individuel vurdering efter 3 advarsler. For elever på TEC og ZBC gælder, at skolerne ikke har beskrevet, om ulovligt fravær medfører særskilte fraværsprocedurer eller sanktioner.

Resultater

Undersøgelsen viser, at de 3 skoler har regler og forretningsgange for sanktioner ved overtrædelse af studie- og ordensreglerne, men at skolerne ikke har fastsat vejledende kriterier eller anden vejledning om, hvornår fravær kan medføre sanktioner i form af udelukkelse fra fortsat undervisning. Gennemgående for skolernes fraværspcedurer er, at fokus er på fastholdelse. Skolerne har oplyst, at udmeldelse af elever altid beror på en samlet pædagogisk vurdering, herunder vurdering af elevens potentiale for at gennemføre uddannelsen.

4.2. Skolernes sanktionering ved fravær

62. Vi har undersøgt, hvordan de 3 skoler i praksis håndterer fravær i forhold til de beskrevne sanktionsmuligheder i skolernes studie- og ordensregler. For at besvare dette anvender vi data om fravær fra skolerne og dokumentation indhentet fra skolerne i forbindelse med en stikprøve. Indledningsvist har vi beregnet det samlede fravær og det ulovlige fravær på de 3 skoler. Fraværet er opdelt på grundforløb og hovedforløb, jf. tabel 9.

Tabel 9

Samlet fravær og ulovligt fravær på TEC, EUC Syd og ZBC

	Grundforløb		Hovedforløb	
	Samlet fravær	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Ulovligt fravær
TEC	15,4 %	8,2 %	6,3 %	2,1 %
EUC Syd	16,2 %	9,1 %	4,5 %	1,2 %
ZBC	14,3 %	10,1 %	5,8 %	2,1 %

Note: Tabellen viser den gennemsnitlige fraværsprocent i perioden 2015 og frem til, at den enkelte skole overgik til et nyt studieadministrativt system, som for TEC var 2021, EUC Syd i 2019 og ZBC i 2020.

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

Det fremgår af tabel 9, at der er markante forskelle i fraværsniveauet på henholdsvis grundforløb og hovedforløb. På skolernes grundforløb er det gennemsnitlige samlede fravær 14-16 %, og mere end halvdelen af det samlede fravær er ulovligt fravær. Det er således især på skolernes grundforløb, at der er udfordringer med højt fravær.

63. Tabel 10 viser andelen af eleverne på skolernes grundforløb fordelt på samlet fravær og ulovligt fravær.

Tabel 10

Andelen af elever på skolernes grundforløb fordelt på samlet fravær og ulovligt fravær

Fravær	TEC		EUC Syd		ZBC	
	Samlet fravær	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Ulovligt fravær
0 %	3,7 %	4,8 %	17,3 %	26,3 %	14,1 %	16,8 %
0,01-5,00 %	15,1 %	19,9 %	20,5 %	37,6 %	16,7 %	19,9 %
5,01-10,00 %	16,4 %	21,6 %	18,8 %	12,1 %	16,4 %	19,6 %
Over 10 %	64,7 %	53,7 %	43,5 %	24,1 %	52,9 %	43,6 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Note: Fraværsprocenter er opgjort pr. elev og dækker derfor alle de grundforløb, eleven har været indskrevet på skolen. Opgørelsen inkluderer kun forløb, hvor eleven er registreret som at have modtaget undervisning.

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

Det fremgår af tabel 10, at mellem 43,5 % og 64,7 % af eleverne på de 3 skoler har mere end 10 % samlet fravær på grundforløbene, mens mellem 24,1 % og 53,7 % af eleverne har mere end 10 % ulovligt fravær på grundforløbene. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at både det samlede fravær og det ulovlige fravær er højt på grundforløbene på de 3 skoler. Vi har derfor set nærmere på, hvordan skolerne anvender sanktionsmulighederne over for elever med højt fravær.

Sanktionering ved fravær

64. Vi har undersøgt, hvordan skolerne anvender sanktionsmulighederne over for elever med højt fravær. Vi har udtaget og gennemgået en tilfældig udvalgt stikprøve af elever med højt fravær (både lovligt og ulovligt fravær) på hver af de 3 skoler. Stikprøverne består af elever med min. 20 % fravær på tværs af ét eller flere forløb på skolen (både grundforløb og hovedforløb), og stort set alle elever i stikprøverne på de 3 skoler er registreret med både lovligt og ulovligt fravær.

65. Vores gennemgang viser, at skolerne har sendt minimum ét fraværsbrev til henholdsvis 59 %, 68 % og 82 % af eleverne med højt fravær (min. 20 %).

ZBC har dog oplyst, at skolen har sendt et fraværsbrev til 65 % af eleverne med højt fravær. ZBC og Rigsrevisionen er kommet frem til forskellige opgørelser, da Rigsrevisionen kun har medtalt breve, som skolen har kunnet dokumentere i forbindelse med materialeanmodningen. ZBC har derudover medtalt breve, som er dokumenteret gennem en note i det studieadministrative system, og som i dag er slettet med henvisning til GDPR-regler.

Tages der udgangspunkt i ZBC's oplysninger, betyder det, at der for de 3 skoler er henholdsvis 65 %, 68 % og 82 % af skolernes elever – med over 20 % fravær – der én eller flere gange er advaret om, at de har for højt fravær, og at fraværet skal nedbringes. For de resterende elever med højt fravær gælder, at skolerne ikke har advaret dem skriftligt om fraværet. De elever, som ikke har modtaget et fraværsbrev, har 20-65 % fravær på tværs af ét eller flere forløb på den enkelte skole.

66. Undersøgelsen viser, at der er forskel på, hvor ofte de 3 skoler udelukker elever fra fortsat undervisning med henvisning til for højt fravær. Rigsrevisionen kan af de modtagne udmeldelsesbreve konstatere, at TEC, EUC Syd og ZBC har udelukket henholdsvis 25 %, 12 % og 2 % af eleverne med højt fravær fra fortsat undervisning med henvisning til deres fravær. ZBC har dog oplyst, at skolen har udelukket 15 % af eleverne fra fortsat undervisning med henvisning til deres fravær, og at skolen forinden har gjort indsatser omkring højt fravær. Rigsrevisionen og ZBC kommer frem til forskellige resultater, fordi Rigsrevisionen kun har talt de udmeldelser med, hvor fravær nævnes eksplicit, mens ZBC har talt udmeldelser med, som er begrundet med bl.a. manglende overholdelse af aftaler, og at skolen ikke har kunnet komme i kontakt med eleven. Alle de udelukkede elever på de 3 skoler har både lovligt og ulovligt fravær.

Skolernes afgørelser i forhold til fravær

67. Når skolen udelukker en elev fra fortsat undervisning, skal det ske under hensyn til forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier. Rigsrevisionen er i forbindelse med gennemgangen af materialet i stikprøven blevet opmærksom på, at mindst ét af forvaltningslovens krav til henholdsvis begrundelse, henvisning til lovhjemmel, partshøring og henvisning til klageregler manglede i stort set alle de afgørelser, som Rigsrevisionen har gennemgået. I nogle tilfælde har der været få mangler, i andre tilfælde flere mangler. De afgørelser, som Rigsrevisionen har modtaget, har således mangler i forhold til ét eller flere af følgende forhold:

- En afgørelse beror på et skøn, hvorfor afgørelsen skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Det fremgår ikke altid tydeligt i afgørelserne, hvilke hovedhensyn der ligger til grund, når skolen vælger at udelukke eleven fra fortsat undervisning.
- En afgørelse skal indeholde en angivelse af de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til. Skolerne skal oplyse eleven herom. I skolernes afgørelser mangler der ofte henvisning til de retsregler, efter hvilke eleven udelukkes fra fortsat undervisning.
- En afgørelse kan først træffes, når der har været en partshøring, hvor sagens parter har mulighed for at udtale sig, før sagen afgøres. Flere af skolernes afgørelser indeholder ikke elevernes eventuelle bemærkninger til skolens vurdering af sagen. Det fremgår heller ikke i alle afgørelser, at eleven er blevet hørt. Det fremgår fx ikke, at eleven ikke havde bemærkninger til skolens vurdering, eller at skolen ikke har modtaget elevens bemærkninger til sagsfremstillingen.
- En afgørelse skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang. Der skal ikke gives klagevejledning, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold. I de afgørelser, som Rigsrevisionen har modtaget, mangler der i nogle tilfælde oplysninger om klagereglerne.

Ud over at forvaltningslovens regler ikke tydeligt ses at være overholdt i de afgørelser, som Rigsrevisionen har modtaget, kan Rigsrevisionen konstatere, at skolerne i afgørelserne som oftest oplyser, at udmeldelsen sker med henvisning til højt fravær. Af følgende grunde er det dog ikke klart for Rigsrevisionen, at højt fravær har været hovedhensynet til udelukkelse fra fortsat undervisning:

- Rigsrevisionen kan konstatere, at nogle elever udelukkes fra fortsat undervisning ved 25 % fravær, mens andre elever med mere end fx 50 % fravær ikke udelukkes. Dette kan indikere, at der har været andre hovedhensyn i afgørelsen, som skolerne ikke oplyser i afgørelsen. Det er således ikke tydeligt, når Rigsrevisionen ser på tværs af elever med højt fravær, at højt fravær er hovedhensynet, når elever udelukkes.
- Skolerne har oplyst, at de altid foretager en individuel vurdering af sagens faktiske forhold, og at fravær sjældent eller aldrig alene er årsag til udmeldelse. På nær nogle få sager fremgår det ikke af afgørelserne, at skolen har foretaget en individuel vurdering.

- I det studieadministrative system anvender skolerne 54 forskellige (årsags)koder, som beskriver skolens vurdering af årsagen til elevens udmeldelse. Eksempler på koder er, at eleven ikke er uddannelsesparat, eller at eleven har fortrudt uddannelsesvalget. Ingen af de 54 koder indeholder ordet "fravær" eller "højt fravær", hvorfor der altid vil blive indtastet et andet hovedhensyn end fravær i det studieadministrative system. Skolerne kunne anvende koden "Bortvist", men det gør de meget sjældent. Når dette sammenholdes med skolernes oplysning om, at de sjældent eller aldrig alene udelukker elever på grund af for højt fravær, er det Rigsrevisionens vurdering, at det ikke er tydeligt, hvilke hensyn skolerne lægger til grund, når de vælger at udelukke en elev fra fortsat undervisning med henvisning til, at fraværet er for højt. ZBC har oplyst, at koden "Bortvist" frem til februar 2022 har betydet, at eleven skulle være udmeldt/bortvist på grund af uacceptabel adfærd, tyveri, vold eller dårlig opførsel. Det er først fra februar 2022, at koden "Bortvist" anvendes ved udmeldelse på grund af fravær. Med den nye opdatering kan koden "Bortvist" nu anvendes, når eleven stopper en uddannelse som følge af skolens beslutning herom. Koden kan også anvendes, hvis eleven som følge af manglende studieaktivitet bortvises fra skolen.

68. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at alle institutioner for erhvervsrettet uddannelse skal anvende forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier i håndteringen af konkrete elevsager om udelukkelse fra fortsat undervisning, fx som følge af for højt fravær. Ministeriet har i forbindelse med bl.a. behandling af klagesager konstateret et behov for at følge op på institutionernes håndtering af de forvaltningsretlige regler, fx i forbindelse med udmeldelse af elever. Ministeriet har i juni 2022 holdt et webinar om de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler for alle udbydere af erhvervsuddannelser for at oplyse institutionerne om deres forvaltningsretlige forpligtelser ved behandling af afgørelsessager.

ZBC har oplyst, at skolen er uenig i, at vurdering af udmeldelse på grund af fravær sjældent fremgår, når skolen træffer afgørelse om udelukkelse af elever fra fortsat undervisning. Ifølge ZBC er det blot ikke skriftliggjort, idet der ikke har været et dokumentationskrav for dette. Rigsrevisionen vurderer, at der er et dokumentationskrav i henhold til forvaltningsloven allerede fra det tidspunkt, hvor skolen påbegynder fastholdelsesinitiativer, da skolen ellers ikke har dokumenteret sagens procestrin forud for en afgørelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at både det samlede fravær og det ulovlige fravær er højt på de 3 skolars grundforløb. Således har hver anden til hver fjerde elev på grundforløbene mere end 10 % ulovligt fravær.

Undersøgelsen viser videre, at skolerne kun har advaret 65-82 % af eleverne med højt fravær om eventuelle konsekvenser af det høje fravær, selv om fraværet har oversteg 20 %.

Endelig viser undersøgelsen, at der er forskel på, hvor ofte de 3 skoler udelukker elever fra fortsat undervisning med henvisning til for højt fravær. Det fremgår dog ikke klart af de enkelte sager, at der er foretaget en samlet individuel vurdering, og hvilke hensyn der er lagt til grund i afgørelsen. På det foreliggende grundlag er det Rigsrevisionens vurdering, at mindst ét af forvaltningslovens krav til henholdsvis begrundelse, henvisning til lovhjemmel, partshøring og henvisning til klageregler manglede i stort set alle de afgørelser, som Rigsrevisionen har gennemgået. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at alle institutioner for erhvervsrettet uddannelse skal anvende forvaltningslovens retssikkerhedsgarantier ved håndteringen af konkrete elevsager om udelukkelse fra fortsat undervisning, fx som følge af for højt fravær. Ministeriet har i forbindelse med bl.a. behandlingen af klagesager konstateret et behov for at følge op på institutionernes håndtering af de forvaltningsretlige regler, fx i forbindelse med udmeldelse af elever. Ministeriet har i juni 2022 holdt et webinar om de forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler for alle udbydere af erhvervsuddannelser for at oplyse institutionerne om deres forvaltningsretlige forpligtelser ved behandling af afgørelses-sager.

4.3. Skolernes ledelsesinformation

69. Vi har undersøgt, om de 3 skoler regelmæssigt udarbejder ledelsesinformation om fraværet på de enkelte uddannelser, herunder arbejder med grænser for acceptabelt fravær.

70. Som det fremgår af tabel 10, har mellem 43,5 % og 64,7 % af eleverne mere end 10 % samlet fravær, mens mellem 24,1 % og 53,7 % af eleverne har mere end 10 % ulovligt fravær på grundforløbene. Gennemførelsesprocenten på de 3 skoler varierer mellem 48 % og 54 %, jf. boks 1.

Boks 1

Gennemførelsesprocent på de 3 udvalgte skoler

- Technical Education College: 54 %
- ErhvervsUddannelsesCenter Syd: 48 %
- Zealand Business College: 51 %.

Note: Zealand Business College har bemærket, at skolen ville finde en opgørelse med gennemførelsesprocent på grundforløb mere relevant end en samlet gennemførelsesprocent.

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

71. Tabel 11 viser fraværet på udvalgte uddannelser på de 3 skoler. Tabellen viser de uddannelser, som har højest fravær.

Tabel 11

Fravær på udvalgte uddannelser på TEC, EUC Syd og ZBC

	Grundforløb			Hovedforløb		
	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Antal elever	Ulovligt fravær	Samlet fravær	Antal elever
TEC						
Elektronik- og svagstrømsuddannelsen	14 %	24 %	71	3 %	9 %	35
Serviceassistent	11 %	22 %	146	2 %	5 %	708
Skiltetekniker	11 %	21 %	65	3 %	10 %	245
Data- og kommunikationsuddannelsen	10 %	19 %	2.138	2 %	9 %	1.798
Lufthavnsuddannelsen	10 %	16 %	202	1 %	2 %	215
EUC Syd						
Vejgodstransportuddannelsen	19 %	26 %	58	1 %	3 %	42
Lager- og terminaluddannelsen	17 %	25 %	149	3 %	7 %	148
Gastronom	15 %	25 %	306	1 %	7 %	191
VVS-energi	13 %	18 %	79	1 %	3 %	131
Ernæringsassistent	12 %	22 %	110	1 %	5 %	85
ZBC						
Tjener	22 %	27 %	164	2 %	5 %	66
Bygningsmaler	19 %	21 %	144	3 %	4 %	123
Træfagenes byggeuddannelse	17 %	19 %	551	4 %	5 %	416
Data- og kommunikationsuddannelsen	16 %	19 %	661	3 %	7 %	747
Murer	15 %	17 %	117	2 %	3 %	105

Note: Fraværet er opgjort for de elever, som har været på uddannelsen i perioden 2016-2020, og kun for uddannelser, hvor mere end 50 elever har deltaget på grundforløbet.

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

Det fremgår af tabel 11, at der er et højt fravær på grundforløbene, mens fraværet på hovedforløbene er langt lavere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det kunne være relevant for skolerne at følge fraværet på disse uddannelser.

72. TEC har på møder med Rigsrevisionen oplyst, at overgangen til et nyt studieadministrativt system primo 2021 satte skolens eksisterende ledelsesinformationssystem i bero. TEC har på et møde med Rigsrevisionen gennemgået, hvad skolens tidligere ledelsesinformationssystem indeholdt. I demonstrationen af det gamle system fremgik det, at skolen fulgte fraværet på de forskellige uddannelser, forløb mv.

Undersøgelsen viser, at TEC i undersøgelsesperioden har haft et ledelsesinformationssystem, hvor direktion og medarbejdere havde mulighed for at følge fraværet regelmæssigt på de enkelte uddannelser. TEC har dog oplyst, at fokus har været på fastholdelse og ikke på, hvornår fraværet i sig selv var uacceptabelt. TEC har derfor ikke arbejdet med grænser for acceptabelt fravær i skolens ledelsesinformation.

TEC har oplyst, at det (af tabel 11) klart fremgår, at der er et relativt højt fravær på grundforløbene på alle skoler og alle uddannelser, mens der på hovedforløbene på alle skoler og alle uddannelser er et lavt fravær. TEC finder, at Rigsrevisionens beretning samlet set kan give indtryk af, at fravær og frafald generelt er højt på erhvervsskolerne. TEC finder, at det i højere grad burde fremgå af beretningen, at fraværs- og frafaldsproblemerne findes på grundforløbene. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at de data, Rigsrevisionen har modtaget, underbygger, at der især på grundforløbene er udfordringer med højt fravær.

73. ZBC har oplyst, at alle ledergrupper mødes 20 gange årligt, og at frafald er et fast punkt på dagsordenen. Chefgruppen mødes ca. 2 gange ugentligt og drøfter fravær efter behov. Hertil kommer, at én af cheferne har et særskilt ansvar for at følge op på fravær. Alle underviserteams på ZBC mødes ugentligt ud fra en fast mødestruktur, hvor der er et fast punkt på dagsordenen, der omhandler fastholdelse af elever, herunder fravær. På disse møder drøftes aktuelle elevsager, og om der skal iværksættes støttetiltag.

ZBC's ledelsesinformationssystem indeholder p.t. de måltal, som skolen bliver målt på af Børne- og Undervisningsministeriet. Da skolen i undersøgelsesperioden ikke er blevet målt på fravær, indgår der ikke tal for fravær i skolens ledelsesinformationssystem. Skolen har derfor ikke regelmæssigt fulgt fraværet på de enkelte uddannelser og har heller ikke arbejdet med grænser for acceptabelt fravær. Fravær analyseres dog ifølge ZBC lokalt og situationsbestemt af chefer, ledere og medarbejdere via det studieadministrative system.

ZBC har videre oplyst, at skolen ikke har grænser for acceptabelt fravær, da intet fravær er acceptabelt. Det er altså et bevidst valg, fordi skolen fokuserer på fravær på en anden måde end ved at sætte grænser. ZBC begrundet det bl.a. med, at det virker uhensigtsmæssigt i forhold til eleverne og uforståeligt i forhold til det erhvervsliv, skolen uddanner til.

ZBC er ved at implementere et Power BI-analyseprogram, hvilket vil give skolens ledelse nye muligheder for centrale fraværsopfølgninger. Indtil analyseprogrammet er implementeret, bliver data om fravær på aggregeret niveau produceret af skolens kvalitetsafdeling efter behov.

74. Rigsrevisionen har ikke modtaget materiale, der viser, at EUC Syd udarbejder regelmæssig ledelsesinformation om fraværet på de enkelte uddannelser. EUC Syd har oplyst, at skolen ikke har udarbejdet ledelsesinformation til regelmæssig behandling i direktionen om, hvornår elevfraværet har et uacceptabelt omfang. Det begrundet skolen med, at det beror på en individuel vurdering, om en elevs fravær når et omfang, hvor skolen vurderer, at eleven ikke kan gennemføre sin uddannelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ZBC og EUC Syd ikke har udarbejdet ledelsesinformation om fraværet på de enkelte uddannelser, og at de ikke har arbejdet med vejledende grænser for acceptabelt fravær. TEC har i undersøgelsesperioden udarbejdet ledelsesinformation om fravær, men fokus har været på fastholdelse og ikke på, hvornår fravær bliver uacceptabelt.

Alle 3 skoler har oplyst – og Rigsrevisionens gennemgang viser i overensstemmelse hermed – at skolernes fokus på fravær primært ses i relation til fastholdelse. Undersøgelsen viser endvidere, at ingen af skolerne har et tilsvarende fokus på, at ledelsesinformationssystemet indeholder oplysninger om, hvornår et fravær bliver uacceptabelt.

Rigsrevisionen, den 8. september 2022

Bo Brabrand
sætterigsrevisor

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at der er udvist skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med håndteringen af elevers fravær på erhvervsuddannelserne. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Er bevillingen til erhvervsuddannelserne forvaltet sparsommeligt i forhold til fravær?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med fravær på erhvervsuddannelserne?
- Har 3 udvalgte skoler (Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College) fulgt tilfredsstillende op på elevernes fravær?

I undersøgelsen indgår Børne- og Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet, som gennemfører tilsyn med erhvervsuddannelserne, og Styrelsen for It og Læring, som leverer datagrundlaget for tilsyn, og som har leveret data til undersøgelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2015-2020. Vi har vurderet, at det kræver data for en årrække at kunne analysere, om taxametertilskuddene anvendes sparsommeligt. Mest for at undgå år, som er specielle, men også for at dække hele uddannelsesforløb, dvs. fra en elev starter, til eleven afslutter sin uddannelse. I 2015 trådte en ny reform i kraft, hvorfor de fleste af eleverne har været omfattet af reformen. Elever, som ikke var omfattet af reformen i starten af undersøgelsesperioden, er dog også inkluderet i undersøgelsen, fordi det ellers vil give et skævt billede, når vi beregner, hvor stor en del af taxametertilskuddene der går til elever, som gennemfører eller afbryder deres uddannelse. De første år ville således kun være præget af elever, som afbrød uddannelsen, mens der ikke ville være nogen, som gennemførte uddannelsen.

Undersøgelsen bygger bl.a. på en gennemgang af dokumenter, stikprøver på 3 udvalgte skoler samt kvantitative analyser af data for elevernes fravær, elevernes status (i gang, gennemført og afbrudt) og de taxametertilskud, som eleverne har udløst.

Vi har desuden holdt møder med Børne- og Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet og Styrelsen for It og Læring, og med de 3 udvalgte skoler, der indgår i undersøgelsen (Technical Education College, ErhvervsUddannelsesCenter Syd og Zealand Business College).

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med de rette kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materiale fra Børne- og Undervisningsministeriet om ministeriets tilsyn, herunder sager om udskydelse af lukning af EASY-A
- regler og forretningsgange på de 3 skoler (bl.a. studie- og ordensregler og fraværs-procedurer)
- materiale om de 3 skolars ledelsesinformation.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indblik i Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsindsats på erhvervsuddannelserne og i de 3 skolars fraværshåndtering.

Stikprøve

I undersøgelsen af de 3 skolars opfølgning på fravær har vi anvendt en simpel tilfældig udvalgt stikprøve på hver af skolerne. Formålet med stikprøveundersøgelsen er at besvare, hvordan skolerne i praksis håndterer fravær i forhold til de beskrevne sanktionsmuligheder i skolernes studie- og ordensregler.

Population

Populationerne på de 3 skoler er elever med et højt samlet fravær. Populationerne er udtaget fra data fra EASY-A over elevernes tilbudte undervisning og fravær modtaget fra Styrelsen for It og Læring. Data dækker perioden fra 1. januar 2015 og frem til, at den enkelte skole overgik til et nyt studieadministrativt system. Vi har valgt at afgrænse populationerne ud fra følgende kriterier:

- Kun elever, som har aktivitet i 2017 og frem, indgår i populationen. Elever, som kun optræder i 2015 og 2016, udgår.
- Tilbudt undervisning og fravær for elever i 2015 og 2016 medtages, hvis eleverne optræder i 2017 og frem.
- Enheder i data udgøres af unikke CPR-numre. Det indebærer, at en elevs samlede tilbudte undervisning og fravær summeres på tværs af elevens forløb og eventuelt på tværs af elevens uddannelser, hvis eleven har gået på forskellige uddannelser på den pågældende skole.
- Fraværsprocenten pr. CPR-nummer er udregnet på baggrund af samlet fravær og samlet tilbudt undervisning. I samlet fravær indgår både lovligt og ulovligt fravær.
- Kun elever med min. 17.500 minutters tilbudt undervisning (svarende til ca. 11 ugers undervisning) indgår i populationen.
- Kun elever med min. 20 % samlet fravær indgår i populationen.

Populationerne udgør 1.523 elever på TEC, 553 elever på EUC Syd og 2.118 elever på ZBC.

Stikprøvernes generaliserbarhed

Ud fra de afgrænsede populationer har vi udtrukket en simpel tilfældig udvalgt stikprøve på hver af de 3 skoler. Stikprøverne udgør 65 elever på TEC, 61 elever på EUC Syd og 66 elever på ZBC. Stikprøverne er udtaget med en planlagt fejlmargen på 10 % og et konfidensniveau på 90 %. Stikprøven er dermed udtaget tilfældigt, men primært evalueret kvalitativt. Det skyldes, at det ikke var muligt entydigt at afgøre, hvilke årsager der er til, at skolerne har udelukket elever fra undervisning som følge af fravær. I det materiale (dokumentation), vi modtog fra skolerne, kunne vi konstatere, at nogle elever var udelukket fra fortsat undervisning med henvisning til højt fravær. Samtidig var en række andre elever med betydeligt højere fravær ikke udelukket. Det er således tydeligt, at andre forhold spiller ind, mens begrundelsen over for eleverne kun har været højt fravær.

Data

Til undersøgelsens kvantitative analyser har vi anvendt en række data, som Børne- og Undervisningsministeriet har leveret fra det tidligere fællesstatslige studieadministrative system EASY-A. EASY-A blev lukket i januar 2021, og skolerne er i perioden 2017-2021 løbende overgået til nye studieadministrative systemer. Langt de fleste skoler overgik i 2020. De anvendte data dækker perioden fra 1. januar 2015 og frem til, at den enkelte skole overgik til et nyt studieadministrativt system.

Analyserne er baseret på følgende data:

- Aktivitetsbidrag (varighedsafhængigt bidrag), tilbudt undervisning og registreret lovligt og ulovligt fravær pr. elev. Data indeholder herudover en række oplysninger om bl.a. uddannelse, uddannelsesforløb, start- og slutdatoer og institutionsnummer.
- Elevstatus i forhold til skoleophold pr. elev (herunder start, slut og afbrud).
- Indberettede varighedsuafhængige tilskud pr. elev.
- Tilskudsoplysninger om varighedsafhængige og varighedsuafhængige tilskud i kroner for de forskellige finansår.

Herudover har vi modtaget data for institutionsnumre og tilhørende institutionsnavn samt for uddannelsesnumre (CØSA-formål) og tilhørende uddannelsesnavn (CØSA-betegnelse).

Analyse af udgifter for elever med ulovligt fravær

Tilskudsdata i beregningerne

I beregningerne af udgifter for elever med højt ulovligt fravær og til undersøgelsen af en hypotetisk reduktion af taxametertilskud (kapitel 2) anvender vi data for aktivitetsbestemte taxametertilskud på erhvervsuddannelserne, EUX og 2 mindre uddannelser (fodterapeutuddannelsen og lokomotivføreruddannelsen) under Børne- og Undervisningsministeriet. Det betyder, at grundtilskud til institutioner for erhvervsrettet uddannelse ikke indgår i analyserne, og at eventuelle afledte effekter i statens udgifter til grundtilskud som følge af en hypotetisk reduktion i aktivitetsbestemte taxametertilskud ikke indgår i analyserne.

De aktivitetsbestemte taxametertilskud, der indgår i analyserne, omfatter:

- undervisningstaxametret
- fællesudgiftstaxametret
- bygningstaxametret
- færdiggørelsestaxametret
- en række andre, mindre takster på erhvervsuddannelserne (fx tillægstakst til anden del af grundforløbet på merkantile uddannelser, særlige taxametertilskud for elever i mesterlære og FGU-baseret erhvervsuddannelse og særlige taxametertilskud for elever med individuelt tilrettelagt erhvervsuddannelse).

Det sociale taxameter indgår ikke i de modtagne tilskudsdata og således heller ikke i undersøgelsen af en hypotetisk reduktion af taxameterudgifterne. Vi har desuden valgt at udelade regionaliseringsfaktoren (0,8-1,05), der justerer den enkelte skoles bygningstaxameter afhængigt af institutionens beliggenhed. Formålet med regionaliseringsfaktoren er, at der tages højde for regionale forskelle i omkostninger til bygningsvedligeholdelse.

Herudover er det valgt, at fællesudgiftstaxametret og bygningstaxametret, der normalt beregnes ud fra aktivitet i grundlagsåret (fra 4. kvartal i finansåret 2 år før indeværende finansår til og med 3. kvartal i finansåret før indeværende finansår), ensrettes med undervisningstaxametret, der udbetales på baggrund af tidstro aktivitet. I vores beregninger beregnes al aktivitet i finansåret med den gennemsnitlige undervisningstakst, fællesudgiftstakst og bygningstakst over undersøgelsesperiodens finansår, jf. de følgende afsnit.

I analyserne af en hypotetisk reduktion i taxameterudgifterne har vi i beregningen anvendt gennemsnitlige takster på tværs af finansårene i undersøgelsesperioden 2015-2020. Når vi kun har beregnet gennemsnitstakster på tværs af år, skyldes det, at alle taksterne som gennemsnit er steget meget lidt i perioden, og at aktiviteter, der er gennemført i ét år, påvirker skolens tilskud i efterfølgende år. Der er således under alle omstændigheder udfordringer med at periodisere. Vi har derfor valgt at regne med den gennemsnitlige takst over finansårene.

Forskellene i taksterne mellem uddannelserne (fx en baker og en smed) er dog meget store, ligesom der er meget stor forskel på taksterne for undervisning og færdiggørelse. De takster, som udløses af den enkelte elev, er derfor beregnet med afsæt i de taxametertilskud og takster, der er tilknyttet elevens uddannelse (CØSA-formål).

Konti på finansloven, der indgår i datagrundlaget for analysen

- 20.31.01. Erhvervsuddannelser
- 20.31.02. EUX
- 20.32.01. Fodterapeutuddannelsen
- 20.35.01. Lokomotivføreruddannelsen.

I undersøgelsen indgår der data for ca. 75 % af de taxametertilskud, der er udløst af elever på erhvervsuddannelserne i perioden 2015-2020. Når undersøgelsen ikke vedrører alle taxametertilskud, skyldes det bl.a. 4 forhold. For det første overgår skolerne i slutningen af undersøgelsesperioden gradvist til nye studieadministrative systemer. For det andet indgår der elever i populationen, hvor vi ikke med sikkerhed kan afgøre, hvor mange undervisningstimer taxametertilskuddene er tilknyttet. For det tredje har den metode, Rigsrevisionen har valgt, og Styrelsen for It og Lærings mulighed for at levere data i praksis betydet, at der er forskydninger og mangler i det første år af undersøgelsen. For det fjerde indgår det sociale taxameter ikke i undersøgelsen, ligesom der på grund af metodiske forenklinger kan være mindre forskydninger mellem årene. Med disse forbehold og bemærkninger kan data afstemmes til finansloven, mens tallene i beretningens analyser altså kun vedrører 75 % af de samlede taxametertilskud i perioden.

Vi har beregnet, at staten hypotetisk kunne have reduceret udgifterne til taxametertilskud med godt 1,7 mia. kr. i perioden 2015-2020, hvis det ikke havde været nødvendigt at udbetale tilskud for de elever, som endte med ikke at gennemføre deres uddannelse, efter de første gang rundede 10 % ulovligt fravær. I disse beregninger indgår elever, som har mere end 10 % ulovligt fravær i en periode, der strækker sig over min. 10 uger. I gennemsnit har de elever, som indgår i beregningen, haft 20 ugers undervisning, svarende til 6 kalendermåneder eller ét grundforløb, dvs. at eleverne har haft mindst 1 uges ulovligt fravær over 10 uger og i gennemsnit mindst 2 ugers ulovligt fravær på 20 uger.

Børne- og Undervisningsministeriet har bemærket, at Rigsrevisionens analyse indebærer, at nogle elever ikke skulle have ret til at fortsætte på fx hovedforløbet efter fuldført grundforløb, mens andre skulle stoppes under deres hovedforløb. Og elever med afbrud skulle ikke have ret til at starte på en erhvervsuddannelse igen på et senere tidspunkt.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at udgifter til elever, som runder 10 % ulovligt fravær, både kan være over- og undervurderede. Af de data, Rigsrevisionen har modtaget, ser det ved en umiddelbar betragtning ud til, at en del elever har haft mere undervisning og flere forløb, end det er muligt efter gældende regler (reformen fra 2015). Ifølge gældende regler har elever ret til ét forsøg på grundforløbets 1. del og 3 forsøg på grundforløbets 2. del.

Rigsrevisionen har anmodet Børne- og Undervisningsministeriet om at redegøre for de kontroller, der skal sikre, at elever ikke får flere forsøg, end de har ret til efter reglerne. Ministeriet har oplyst, at ansøgere til grundforløb har pligt til at meddele skolen, hvor mange gange de eventuelt tidligere har været optaget til grundforløbets 2. del, så de ikke overtræder bestemmelsen i lov om erhvervsuddannelser (§ 5 a, stk. 4), om, at det kun er muligt at blive optaget 3 gange uden en uddannelsesaftale. Skolen kan i den forbindelse anmode ansøgeren om at afgive en tro- og loveerklæring herom.

Rigsrevisionen har desuden forelagt et eksempel for ministeriet, hvor en elev har udløst taxametertilskud, som umiddelbart svarer til 8 grundforløb af ca. 20 ugers undervisning, hvoraf de 6 forløb er på samme skole. Ministeriet har dog oplyst, at de 6 forløb, som er på samme skole og inden for samme uddannelsesretning, tælles som ét forløb og dermed ét uddannelsesforsøg. Hermed har eleven på 3 år kun anvendt ét af i alt 3 uddannelsesforsøg på grundforløbets 2. del.

Rigsrevisionen kan på den baggrund konstatere, at der er klare kriterier for, hvor mange forsøg en elev har ret til. Ministeriet har oplyst, at det ligeledes er klart, hvornår et forsøg stopper. Så længe en elev ikke er udmeldt fra uddannelsen, er der tale om ét forsøg. Da varigheden af et forsøg ikke kendes, og da det ikke fremgår af ministeriets data, hvor mange forsøg eleverne har brugt, har det heller ikke været muligt at tage hensyn til elevernes ret til flere forsøg i beregningerne. Det kan betyde, at udgifterne til elever, der runder 10 % ulovligt fravær, er overvurderede af denne årsag.

I modsat retning trækker imidlertid 2 andre forhold, der kan betyde, at udgifterne er undervurderede. For det første beregnes udgifterne på baggrund af ca. 75 % af de samlede taxameterudgifter, der er anvendt i perioden. Det betyder, at udgifterne bør tillægges ca. 33 %. For det andet er der ikke indregnet elever, som er i gang med en uddannelse. Det må dog antages, at der ligeledes for disse elever vil være tilsvarende udgifter, blot forskudt i tid. Udgifterne til elever, der runder 10 % ulovligt fravær, bør af denne årsag tillægges ca. 20 %. Rigsrevisionen vurderer samlet set, at beregningen af den hypotetiske reduktion af taxameterudgifterne ikke er overvurderet.

Opgørelse af elever, som har afbrudt eller gennemført uddannelsen

Antallet af elever, som har afbrudt eller gennemført deres uddannelse, afhænger meget af opgørelsesmetoden. Opgørelsesmetoden har ikke mindst betydning for opgørelsen af en hypotetisk reduktion af taxameterudgifterne.

En måde, hvorpå det kan afgøres, om eleven frafalder, er ved at udarbejde en forløbsundersøgelse fra elevens første indgang på en erhvervsuddannelse, til eleven afbryder uddannelsen. Men elever begynder ofte igen og gennemfører på et senere tidspunkt. Der er også elever, som gennemfører en uddannelse og efterfølgende starter på en ny uddannelse, hvorfor det kan være uklart, om elevens status er gennemført eller *i gang*. Udfordringen består især i, at der på erhvervsuddannelserne ikke findes årgange som på fx gymnasiet, der starter i ét år, og hvor de fleste i klassen afslutter 3 år senere.

Vi har valgt følgende metode til at opgøre elevens status ved afslutningen af undersøgelsesperioden:

- Hvis eleven har afbrudt eller gennemført sin uddannelse, men er startet igen senere i undersøgelsesperioden, er eleven kategoriseret med en status som *i gang*.
- Hvis eleven har afbrudt sin uddannelse, men har gennemført senere i undersøgelsesperioden, er eleven kategoriseret med en status som *gennemført*.
- Hvis eleven har afbrudt sin uddannelse og ikke er startet igen efterfølgende i undersøgelsesperioden, er eleven kategoriseret som *afbrudt*.

Vi opgør kun elever med en afgangsmelding (afgangskode 14) i EASY-A-systemet som "gennemført".

Fra gruppen af elever, der har afbrudt deres uddannelse, har vi frasorteret en del elever. Det gælder fx elever fra udlandet, som er på midlertidigt studieophold, og elever, som er tilmeldt en uddannelse, men aldrig er begyndt.

Når vi estimerer, hvor stor en andel af de samlede taxametre på ca. 30 mia. kr. i undersøgelsesperioden der går til elever, som henholdsvis gennemfører eller afbryder deres uddannelse, har vi til gengæld antaget, at de elever, som er i gang med en uddannelse i slutningen af undersøgelsesperioden (dvs. udgangen af 2020), på et tidspunkt vil gennemføre og afbryde uddannelsen ud fra samme mønster og med samme taxametertilskud som dem, der allerede har gennemført eller afbrudt uddannelsen.

I gruppen af elever, som har gennemført eller afbrudt deres uddannelse, har 53 % af eleverne gennemført uddannelsen og udløst 57 % af taxametertilskuddene i forhold til den gruppe, som ikke har gennemført uddannelsen, dvs. de 47 %, som har udløst 43 % af taxametertilskuddene. De elever, som er i gang med uddannelsen, når undersøgelsen slutter, indgår dermed ikke i denne fordeling. Estimatet for fordelingen af de samlede taxametertilskud er dog baseret på en antagelse om, at fordelingen (53/57 og 47/43) også vil gælde for de elever, som var i gang med en uddannelse i 2020, da undersøgelsesperioden sluttede.

Standarderne for offentlig revision

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

Bilag 2. Uddrag fra notat fra Børne- og Undervisningsministeriet vedrørende det politiske ønske om fastholdelse

Børne- og Undervisningsministeriet har redegjort for, at lov om erhvervsuddannelser afspejler den politiske hensigt om at prioritere fastholdelse af eleverne med henblik på, at de gennemfører erhvervsuddannelsesforløbet. Derved bliver de politiske intentioner ifølge ministeriet retligt bindende for ministeren. I boks A har Rigsrevisionen gengivet dele af et notat fra ministeriet.

Boks A

Uddrag fra notat fra Børne- og Undervisningsministeriet

"Bekendtgørelser kan kun fastsættes, så de er i overensstemmelse med lovgivningen og lovens intentioner. Loven skal tolkes i overensstemmelse med de politiske intentioner. Skolernes vurdering af konsekvenser af fravær skal foretages i lyset af dette overordnede princip og efter en konkret vurdering af den enkelte sag.

§ 1. Formålet med erhvervsuddannelserne er bl.a. at fastholde eleverne i erhvervsuddannelsesforløb. Det følger således af § 1, stk. 2, i EUD-loven, at uddannelsessystemet skal tilrettelægges således, at det i videst muligt omfang er egnet til at motivere til uddannelse og sikre, at alle, der ønsker en erhvervsuddannelse, får reelle muligheder herfor og for at vælge inden for en større flerhed af uddannelser.

Det fremgår af forarbejderne til formålsbestemmelsen som indsat ved hovedloven i 1989 (lov nr. 211 af 5. april 1989), at hovedformålet og en hovedmålsætning for uddannelsen blandt andet er at tiltrække og fastholde de unge i erhvervsuddannelsesforløb, således at flest muligt af de unge begynder på et erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb og flest muligt af dem, der begynder et sådant uddannelsesforløb, fuldfører forløbet.

Fastholdelse er således et helt grundlæggende udgangspunkt for erhvervsuddannelsesloven, hvilket også afspejles i lovens øvrige bestemmelser og udstedte bekendtgørelser. Herunder reglerne om elevens pligt til at deltage i skoleundervisningen og muligheden for at udelukke elever, hvis de ikke deltager, skal derfor forstås i lyset af dette hovedformål.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at efter ordlyden af § 50, stk. 1, 2. pkt., er skolen ikke forpligtet til at udelukke elever, der udebliver fra undervisningen, men der er derimod tale om en beføjelse, som skolen har ("skolen kan udelukke"). Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med § 49, hvorefter en uddannelses gennemførelse forudsætter, at eleven eller lærlingen deltager i skoleundervisningen.

På de årlige finanslove er der desuden afsat midler til fastholdelse af elever på erhvervsuddannelserne. Som eksempel kan nævnes det sociale taxameter, jf. § 20.31.01 på finansloven, og EUD-loven, § 19 c, stk. 2. Af loven fremgår, at 'staten yder et særligt tilskud på baggrund af andelen af frafaldstruede elever og lærlinge. Taksten fastsættes på finansloven'. Det sociale taxameter blev indført med finansloven for 2015 og tilføjet i EUD-loven ved lov nr. 1540 af 27/12/2014. Således er der også på finansloven afsat midler til erhvervsskolernes indsats med fastholdelse af elever med en forhøjet statistisk sandsynlighed for frafald."

Rigsrevisionen er enig med Børne- og Undervisningsministeriet i, at skolerne er forpligtet til at hjælpe den enkelte elev med at gennemføre uddannelsen. Rigsrevisionen har som nævnt i pkt. 26 også tidligere behandlet indsatsen for at fastholde udsatte unge, så de gennemfører en uddannelse. Det fremgår også af lov om erhvervsuddannelser, at en elev som udgangspunkt ikke bør have ulovligt fravær. Udviklingen har imidlertid vist, at frafaldet på erhvervsuddannelserne er højt, og at det ikke er lykkedes at nedbringe det markant siden 2011.

Med denne undersøgelse har Rigsrevisionen vist en tydelig sammenhæng mellem fravær og frafald, hvorfor det efter Rigsrevisionens opfattelse også er relevant for ministeriet og skolerne systematisk at forholde sig til, hvornår et fortsat ulovligt fravær indikerer, at en gennemførelse af uddannelsen ikke længere er realistisk, og at man derfor bør udmelde den pågældende elev for at agere økonomisk hensigtsmæssigt. Alternativt bør ministeriet og skolerne sikre, at en langt større del af gruppen af elever med højt ulovligt fravær får nedbragt deres fravær og gennemfører uddannelsen.

Bilag 3. Ordliste

Erhvervsuddannelse	Erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse, der er kendetegnet ved, at der veksles mellem skole og oplæring i en virksomhed. Der findes mere end 100 forskellige erhvervsuddannelser, og uddannelserne består af ét eller 2 grundforløb og et hovedforløb.
Grundforløbets 1. del	Del af erhvervsuddannelsernes struktur med grund- og hovedforløb. Forløb af ½ års varighed, der gennem erhvervsfag og almene fag introducerer eleven til forskellige uddannelser og brancher og går forud for grundforløbets 2. del. Forløbet er udelukkende for elever, der kommer direkte fra 9. eller 10. klasse eller har afsluttet disse inden for 2 år.
Grundforløbets 2. del	Del af erhvervsuddannelsernes struktur med grund- og hovedforløb. Forløb af ofte ½ års varighed, der gennem uddannelsesspecifikke fag, grundfag og valgfag skal give eleven forudsætninger for at kunne gennemføre et hovedforløb. Eleven kan starte direkte på grundforløbets 2. del eller kan komme fra grundforløbets 1. del. Forløbet er en del af den specifikke erhvervsuddannelse, eleven har valgt, og afsluttes med en grundforløbsprøve. Visse grundforløb har en kortere varighed end ½ år, ligesom grundforløbet kan forkortes baseret på elevens individuelle kompetencer fra uddannelse eller erhverv.
Hovedforløb	Del af erhvervsuddannelsernes struktur med grund- og hovedforløb. Hovedforløb i erhvervsuddannelserne veksler mellem oplæringsperioder i en virksomhed og skoleophold, hvoraf oplæringsdelen udgør størstedelen af hovedforløbet. Forløbet varierer i længde fra uddannelse til uddannelse og kan vare fra 1 til 5 år. For at kunne gennemføre et hovedforløb skal eleven have en uddannelsesaftale med en virksomhed, dvs. en læreplads.
Lovligt fravær	Anvendes med afsæt i lov om erhvervsuddannelser og bekendtgørelse om erhvervsuddannelser for "fravær med lovlig grund". Det er den enkelte skole, der definerer, hvilken type fravær skolen anser som fravær med lovlig grund. Det vil ofte være sygefravær, hvor eleven melder sig syg/giver besked, og andet fravær, fx deltagelse i begravelse og session.
Samlet fravær	Elevens samlede lovlige og ulovlige fravær. Se "Lovligt fravær" og "Ulovligt fravær".
Udelukkelse fra fortsat undervisning	Sanktionsmulighed, jf. lov om erhvervsuddannelse (§ 50), som skolen kan anvende over for elever, som uden lovlig grund udebliver fra undervisningen, eller som groft overtræder skolens ordensregler. Udelukkelse fra fortsat undervisning kan først finde sted, når mindre vidtgående foranstaltninger forgæves har været anvendt.
Ulovligt fravær	Anvendes med afsæt i lov om erhvervsuddannelser og bekendtgørelse om erhvervsuddannelser for "fravær uden lovlig grund". Det er den enkelte skole, der definerer, hvilken type fravær skolen anser som fravær uden lovlig grund. Det vil ofte være fravær, der ikke aftales eller meldes af eleven og dermed kan karakteriseres som udeblivelse fra undervisningen.