



UNDERVISNINGSS
MINISTERIET

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
(ministersvar@ft.dk)

Kopi:
Rigsrevisionen
(rr@rigsrevisionen.dk)

Ministeren

Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Tlf.: 33 92 50 00
E-mail: uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR-nr.: 20453044

14. august 2019
Sagsnr.:19/04988

Ministerredøgørelse vedr. beretning nr. 11/2018 om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

Statsrevisorerne har anmodet om min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretning nr. 11/2018 om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver har givet anledning til.

I beretningen bemærker statsrevisorerne, at det er meget problematisk, at mange folkeskoleelever ikke aflægger de afgangsprøver i 9. klasse, som har været obligatoriske siden 2006. Problemet vil blive forstærket fra 2019, hvor det er et krav, at eleverne skal have aflagt alle obligatoriske prøver, for at de kan fortsætte i uddannelsessystemet. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) ikke i tilstrækkelig grad har overvåget og understøttet, at folkeskolerne lever op til deres lovbestemte formål om at forberede eleverne til videre uddannelse.

Statsrevisorerne bemærker endvidere, at:

- Ministeriets tilsyn med folkeskolernes kvalitet ikke har indfanget de skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver
- Ministeriet indsamler og råder over mange data om prøveaflæggelse og prøveresultater, men at data er præget af fejl, mangler og inkonsistens
- Ministeriet ikke har viden om, hvordan fritagelser fra prøver anvendes i praksis, og i hvor høj grad sygemeldte og udeblevne elever efterfølgende aflægger prøver i sygetermin
- Ministeriet har haft et mangelfuldt grundlag for at få kendskab til og reagere på passende måde over for de folkeskoler, der ikke lykkes med at få eleverne til at aflægge 9.-klasseprøverne.

Kritikpunkterne afspejler Rigsrevisionens bemærkninger i beretningen.

Jeg finder det ikke acceptabelt, at så mange elever i folkeskolens normalklasser ikke aflægger alle obligatoriske 9.-klasseprøver, og at data på området indeholder så mange fejl og mangler, at det er usikkert, præcis hvor mange der er tale om. Det skal der rettes op på.

Kvaliteten af datagrundlaget

Beretningen har derfor bl.a. givet anledning til en række ændringer i forhold til at sikre et retvisende og komplet datagrundlag.

Samlet elevpopulation

Det er en central udfordring, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har et komplet elevregister, der tydeligt angiver, hvor mange elever, der bør aflægge afgangsprøverne i 9. klasse på de enkelte skoler. For at imødekomme denne udfordring, vil ministeriet undersøge, om den nu ændrede UNI-login database kan danne udgangspunkt for en tidstro opgørelse af eleverne i 9. klasse i juni måned.

Ministeriet har undersøgt skolernes registreringspraksis og den samlede proces frem mod prøveafholdelsen. Ministeriet har benyttet data fra alle tilgængelige kilder blandt andet det system, hvor skolerne bestiller prøvemateriale, og det system, hvor skolerne booker de enkelte elever til prøve. Undersøgelsen har blandt andet vist, at der er god overensstemmelse mellem antallet af elever i UNI-login og antallet af elever, der er booket til prøve. Derudover har undersøgelsen vist, at processen kan forbedres i forhold til at fastsætte tidsfrister og instrukser for skolerne, sådan at det i endnu højere grad sikres, at alle elever bliver booket korrekt til prøve.

De indledende undersøgelser ser umiddelbart positive ud, og ministeriet vil i de kommende måneder arbejde videre ad dette spor. De videre undersøgelser vil endvidere skulle have fokus på mulige mørketal. Der henvises i denne forbindelse også til undersøgelsen beskrevet i afsnittet om planlagte analyser nedenfor.

Komplette data

Børne- og Undervisningsministeriets rykkerprocedure fokuserede tidligere primært på de skoler, der helt manglede at indberette karakterer. Disse skoler blev rykket skriftligt både før og efter, at fristen for overførsel af karakterer var overskredet.

I 2018 fokuserede ministeriet også på de skoler, hvor der tilsyneladende var mange elever, der manglede oplysninger om en eller flere prøver. Disse skoler blev ligeledes kontaktet skriftligt, inden fristen for indberetning var overskredet, og de skoler, hvor særligt mange elever tilsynela-

dende ikke havde aflagt alle prøver (ca. 40 skoler), blev yderligere kontaktet telefonisk.

Den målrettede henvendelse til de skoler, hvor ministeriet vurderede, at der kunne være fejl i data, har medført en høj grad af efterregistreringer, således at antallet af fejl er mindsket betydeligt. Der er dog fortsat elever, som ikke indberettes komplet med en status i alle fag.

Ministeriet udbygger derfor disse valideringstiltag ved indberetningen af karakterer i juni 2019, blandt andet ved løbende telefonisk kontakt til flere skoler, hvor det ser ud til at indberetningen ikke er komplet, og ved at udbygge de visninger i datavarehuset, hvor skoler, kommuner og ministeriet kan følge med i indberetningen.

De elever, der som 1. prioritet har søgt optagelse på en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, kan logge ind i optagelse.dk og se, om deres afgangsbevis er overført korrekt. Dette kan ligeledes bidrage til, at fejlregistreringer og mangler opdages tidligt.

Det er ministeriets forventning, at disse tiltag vil medføre, at validiteten af datagrundlaget bliver yderligere forbedret.

Intern konsistens

Rigsrevisionen fremhæver i beretningen, at ca. 840 elever har registreringer, der tilsyneladende er i modstrid. Det drejer sig om elever, der både står registreret som sygemeldt til prøven og samtidig er registreret som fremmødt til prøven. Børne- og Undervisningsministeriet vil undersøge, hvordan inkonsistensen opstår, og sikre, at ministeriets datasæt ikke indeholder forhold, der er inkonsistente i forhold til disse to oplysninger.

Tilrettelæggelsen af kvalitetstilsynet

Beretningen giver også anledning til en række initiativer i tilsynet med kommunerne og skolerne. Der skal også lokalt være opmærksomhed på at sikre, at flest mulige elever aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Resultaterne af det tematiske tilsyn

Børne- og Undervisningsministeriet har gennemført et tematisk tilsyn med prøveafleggelsen i skoleåret 2017/18. Tilsynet har omfattet 24 skoler, der havde elever, som ikke aflagde alle syv obligatoriske 9.-klasseprøver ved prøveafleggelsen i 2017/18. Ved udvælgelsen er bl.a. anvendt objektive og sideordnede kriterier, jf. tabel 1. De 24 skoler i tilsynet fordele sig på kriterierne, som det fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Udvælgelseskriterier, det tematiske tilsyn

Udvælgelseskriterium	Antal skoler
Mere end 15 pct. elever uden alle prøver	16
Mere end 8 pct. fritagne elever	17
Mere end 5 pct. syge/udeblevne	17
Min. 10 pct. elever uden alle prøver i tre skoleår (2015/16, 2016/17 og 2017/18)	17

Som led i tilsynet er det også undersøgt, om skoler, der over en flerårig periode havde en høj andel af elever, der ikke aflagde alle obligatoriske 9.-klasseprøver, også havde kvalitetsmæssige udfordringer.

Det tematiske tilsyn viste, at den overvejende årsag til, at eleverne på de udtagne skoler ikke havde aflagt alle syv obligatoriske 9.-klasseprøver var, at eleverne havde været syge eller var udeblevet fra en eller flere prøver.

Tilsynet viste også, at skolerne tilbød 72 pct. af eleverne sygeprøve eller en ny prøve, og at kun 8 pct. af eleverne reelt tog imod tilbuddet om en ny prøve.

Tabel 2 nedenfor viser skolernes oplysninger om hjemmelsgrundlaget for de foretagne fritagelser.

Tabel 2: Skolernes angivelse af hjemmelsgrundlag

Angivet hjemmel for fritagelse	Fritagelser (pct.)
Betydelig funktionsnedsættelse	25
Utilstrækkelige danskundskaber	16
Fritaget for undervisning i faget	9
Ingen hjemmelsangivelse	50
I alt	100

En gennemgang af de fritagelser, hvor skolerne har angivet, at hjemlen er 'betydelig funktionsnedsættelse', viser, at kun ca. 80 pct. er begrundet i en funktionsnedsættelse. Årsagen kan være, at der ikke foreligger en entydig definition af 'betydelig funktionsnedsættelse', og det derfor kan være vanskeligt for skolelederne at foretage skønnet over, om der er tale om en funktionsnedsættelse og om den er betydelig. Tilsynet har ikke omfattet kontakt til de fritagne elever og deres forældre, eller indhentning af helbredsoplysninger om eleverne, hvorfor det ikke har været muligt at efterprøve skolernes konkrete skøn i forbindelse med tilsynet.

Gennemgangen af de to øvrige fritagelsesgrunde har vist lignende usikkerheder i administrationen.

Samlet set har tilsynet vist, at skolerne mangler kendskab til mulighederne for fritagelse inden for loven (hjemmelsgrundlag), at hjemlerne an-

vendes forkert (fx fritagelse på grund af betydelig funktionsnedsættelse, når der er tale om utilstrækkelige danskundskaber), og at elever fritages på grundlag, som ikke er i overensstemmelse med lovgivningen.

Tilsynet viste også, at skolerne ikke havde sikret den fornødne dokumentation for fritagelserne.

Resultaterne af 9.-klasseprøverne og den socioøkonomiske reference på 9.-klasseprøverne indgår i kvalitetstilsynet med folkeskolen og er de af tilsynets indikatorer, der kan påvirkes af, at ikke alle elever på en skole aflægger alle obligatoriske 9.-klasseprøver. Tilsynet har derfor gennemgået resultaterne af 9.-klasseprøverne og den socioøkonomiske reference i 2016/17 og 2017/18 på alle skoler på landsplan, der har haft en andel på mere end 10 pct. af eleverne, der ikke aflagde alle syv obligatoriske 9.-klasseprøver de pågældende to år (svarende til 49 skoler).

Gennemgangen af resultaterne fremgår af *tabel 3*, hvor det er beskrevet, i hvilket omfang de udtagne skoler ville have været i risiko for at blive udtaget i kvalitetstilsynet på baggrund af prøveresultater, hvis alle elever havde aflagt alle prøver.

Tabel 3: Niveau af faglige resultater for skoler, der har haft min. 10 pct. elever uden fuld afgangsprøve, 2016/17 og 2017/18 (antal skoler)

Risikovurdering	9. klasseprøver	Socioøkonomisk reference
Risiko for tilsyn	2	1
Lave resultater men lav risiko for tilsyn	13	6
Høje faglige resultater og ingen risiko for tilsyn	34	42
I alt	49	49

Tabellen viser, at der kun er et meget lille antal skoler (henholdsvis to og én), der kunne have fået så dårlige resultater, hvis alle skolens elever havde aflagt alle 9.-klasseprøver, at skolerne var i risiko for at blive udtaget til tilsyn. For henholdsvis 13 og seks skoler kan det ikke afvises, at nogle af skolerne kunne være faldet ud i screeningen, hvis alle elever havde aflagt alle prøver, mens de resterende skoler havde så høje faglige resultater, at skolerne er langt fra at falde ud i screeningen.

Tilsynet viser således, at det ikke med den fornødne sikkerhed vil være muligt at identificere skoler med kvalitetsmæssige udfordringer alene på baggrund af en høj andel af elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver.

Opfølgning på tilsynet

Oplysningerne i tilsynet peger på, at de mange fritagelser for prøve uden for rammerne af loven i vid udstrækning skyldes skolernes manglende kendskab til reglerne om fritagelse for prøver.

I dialogen med skolerne i tilsynet var det styrelsens forståelse, at fritagelser i nogle tilfælde er udtryk for, at skolerne prøver at skåne eleverne, men i andre tilfælde udtryk for, at der fokuseres på at få eleverne til at tage nogle prøver fremfor ingen. Det gælder især i forhold til de sårbare elever, der ikke umiddelbart kan fritages inden for lovens muligheder for fritagelse.

Jeg finder det ikke acceptabelt, at reglerne om fritagelse for prøve ikke overholdes i alle tilfælde, at afgørelser om fritagelse for prøver i vidt omfang ikke er dokumenterede, og at der er skoler, der ikke tilbyder en ny prøve, hvis eleven har været syg eller er udeblevet fra en prøve. Det er også bekymrende, at så mange elever udebliver fra 9.-klasseprøverne.

Børne- og Undervisningsministeriet vil derfor tage nogle mere konsekvente tiltag, som skal medvirke til at sikre, at kommuner og skoler får opmærksomhed på spørgsmålet og foretager de nødvendige ændringer af praksis.

Ministeriet vil på baggrund af det tematiske tilsyn styrke *vejledningen* af skoler og andre funktioner, der bidrager til skolernes afgørelser om fritagelse, fx pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) og uddannelses- og erhvervsvejlederne i den kommunale ungeindsats.

Ministeriet har allerede udsendt en revideret vejledning om prøve på særlige vilkår og fritagelse i januar 2019 samt et hyrdebrev til alle grundskoler i april 2019 med kopi til kommunerne om reglerne for aflæggelse af de obligatoriske 9.-klasseprøver og optagelse på en ungdomsuddannelse. Ministeriet har herudover som opfølgning på hyrdebrevet afholdt to webinarer for grundskoler og uddannelses- og erhvervsvejlederne i april 2019 forud for folkeskolens skriftlige prøver.

For at sikre, at reglerne forstås og anvendes korrekt af skolerne, vil ministeriet gå i dialog med relevante interessenter om, hvordan ministeriet i højere grad kan understøtte dette. Borgmestre fra de kommuner, hvor udfordringerne er særligt store, vil blive inviteret til en drøftelse.

Dialogen med sektoren samt resultaterne af det tematiske tilsyn vil danne grundlag for en vurdering af, om der er behov for ændringer eller præciseringer af de *gældende regler* om fritagelse for prøve.

Det er vigtigt, at så mange elever som muligt aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver, og det er skolernes ansvar, at det sker. Derfor skal udviklingen i antallet af elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver, følges

tæt, så ministeriet kan følge op over for de skoler, der bliver ved at have mange elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver.

Data om elevernes prøveafleggelse vil derfor fra det kommende skoleår blive inddraget i *kvalitetstilsynet* på en måde der sikrer, at manglende prøveafleggelse ikke kan påvirke, om en skole udtages til tilsyn eller ej. Da det ikke med den fornødne sikkerhed vil være muligt at identificere skoler med kvalitetsmæssige udfordringer alene på baggrund af en høj andel af elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver, vil inddragelsen ske på baggrund af en kvalitativ, helhedsorienteret analyse af skoler med en høj andel af elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver, men som ikke er udtaget på baggrund af de eksisterende indikatorer.

For at sikre det fornødne fokus på fritagelse, sygeundervisning og tilbud om en ny prøve, hvis eleven har været syg eller er udeblevet fra en prøve, vil kvalitetstilsynet endvidere blive suppleret med *tematiske tilsyn i 2020 og 2021* med de skoler, der i to på hinanden følgende år har en høj andel af elever, der ikke gennemfører alle obligatoriske 9.-klasseprøver.

Med henblik på at sikre, at kommunerne tager ansvar for, at så mange elever som muligt aflægger alle syv obligatoriske 9.-klasseprøver, er det endvidere besluttet, at andelen af elever, der aflægger alle syv obligatoriske 9.-klasseprøver, skal være et obligatorisk element på skoleniveau i kommunernes *kvalitetsrapporter* fra skoleåret 2019/20. Dette vil blive indarbejdet i bekendtgørelsen om folkeskolens kvalitetsrapporter i 2. halvår 2019.

Det er ministeriets vurdering, at ovenstående initiativer tilsammen vil medføre, at flere elever kommer til at aflægge alle obligatoriske 9.-klasseprøver og den kommende obligatoriske prøve på 8. klassetrin. Det er endvidere forventningen, at adgangskravene til ungdomsuddannelserne fra i år vil understøtte en adfærdsskift, så flere elever fremadrettet aflægger alle de obligatoriske prøver.

Ministeriet vil derudover løbende overveje, om der er behov for en yderligere skærpet indsats i forhold til tilsyn, vejledning og evt. lovgivning, herunder om det er nødvendigt at tage yderligere redskaber i brug over for kommuner og skoler, der har en høj andel af elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Planlagte analyser

Det fremgår af beretningens pkt. 9, at Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) har igangsat et analysearbejde, der skal etablere et kvantitativt og kvalitativt datagrundlag for de elever, der ikke tager 9.-klassens afgangseksamen.

Det igangsatte analysearbejde er omfattende og skal på tværs af skoleformer sikre viden om de elever, der ikke aflægger alle folkeskolens 9. klasseprøver. Analysearbejdet er opdelt i to kvantitative analyser, som gennemføres internt i ministeriet, og en kvalitativ analyse, der forventes gennemført eksternt.

Den første kvantitative analyse skal afdække karakteristika hos eleverne og belyse betydningen af manglende prøveafleggelse for elevernes videre uddannelse mv. Der vil i den sammenhæng være fokus på at afdække, om der indenfor den større gruppe af elever med mangler i prøveafleggelsen findes flere separate klynger af elever, der deler karakteristika. Det forventes at give en indikation af, om der findes forskellige typer af ud-sathed, og det vil danne baggrund for at kunne vurdere, om eksempelvis skolemæssige forhold spiller forskellige roller på tværs af sådanne typer.

Den anden kvantitative analyse skal afdække skolemæssige faktorer og hændelser der påvirker sandsynligheden for mangler i prøveafleggelsen. Det forventes at denne analyse vil medvirke til at belyse, hvilke risikoindikationer eksempelvis skoler bør reagere på, for at forebygge mangler i prøveafleggelsen, og hvilke skolekarakteristika, der er forbundet med særlig risiko for mangler i prøveafleggelsen hos eleverne.

Den kvalitative analyse skal belyse skolernes arbejde med at sikre elevernes prøveafleggelse med henblik på at vurdere, hvordan skolernes indsats kan styrkes i forhold til fremadrettet at sikre, at flere elever aflægger alle 9. klasseprøverne.

Den første kvantitative analyse er igangsat, og de øvrige analyser forventes igangsat, når resultaterne heraf forligger. Det samlede analysearbejdet forventes afsluttet inden udgangen af året.

Med venlig hilsen

Pernille Rosenkrantz-Theil