



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 11/2018 om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver****Børne- og undervisningsministerens redegørelse af 14. august 2019**

5. september 2019

RN 1407/19

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som børne- og undervisningsministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

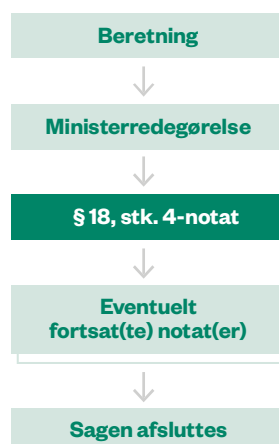
**Konklusion**

Børne- og undervisningsministeren oplyser, at det ikke er 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. Ministeren har derfor igangsat en række initiativer for at sikre, at flest mulige elever aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Rigsrevisionen finder, at Børne- og Undervisningsministeriets initiativer er tilfredsstillende og adresserer Statsrevisorernes bemærkninger vedrørende ministeriets tilsyn, kvaliteten af ministeriets data og reglerne for prøvefritagelse. Rigsrevisionen vurderer derfor, at disse punkter kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med skolerne vil fremadrettet inddrage skoler med en høj andel af elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9. klasseprøver. Andelen af elever, som aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver på kommuneniveau, er nu også et obligatorisk element i hver kommunes kvalitetsrapport.
- Børne- og Undervisningsministeriet har for at undgå fejl og mangler i data om prøveaflæggelse og prøveresultater udbygget valideringstiltagene for at sikre retvisende og komplet datagrundlag og sikre intern konsistens i data. Ministeriet vil bl.a. have en løbende telefonisk kontakt med skoler, hvor indberetningen ikke er komplet, og udbygge visninger i datavarehuset, så kommunerne, skolerne og ministeriet kan følge med i indberetningerne.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

- Børne- og Undervisningsministeriet har gennemført et tematisk tilsyn med prøveaflæggelsen på 24 skoler, der havde elever, som ikke aflagde alle 7 obligatoriske 9.-klasseprøver ved prøveaflæggelsen i 2017/18. Undersøgelsen viste, at skolerne manglede kendskab til reglerne for fritagelse, og at eleverne fritages på et grundlag, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen. Ministeriet har derfor skærpet indsatsen i forhold til tilsyn, vejledning og lovgivning.

Børne- og undervisningsministeren oplyser desuden, at der er igangsat et omfattende analysearbejde, der skal sikre viden om de elever, der ikke aflægger folkeskolens 9.-klasseprøver. Ministeriet forventer, at det samlede analysearbejde, er afsluttet inden udgangen af 2019.

Rigsrevisionen vil følge arbejdet og orientere Statsrevisorerne om:

- resultatet af analysearbejdet, herunder de initiativer, som konklusionerne måtte medføre, og fokus på mørketal i data.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2019 en beretning om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver. Beretningen handlede om de mange folkeskoleelever, som hvert år afslutter 9. klasse uden at aflægge alle prøverne, og om, hvordan Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) overvåger og understøtter folkeskolerne med henblik på, at alle elever aflægger prøverne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget problematisk, at mange folkeskoleelever ikke aflægger de afgangsprøver i 9. klasse, som har været obligatoriske siden 2006. Statsrevisorerne lagde vægt på, at 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 fandt 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.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

5. Børne- og undervisningsministeren oplyser i sin redegørelse, at der er igangsat en række tiltag for at sikre, at kommunerne og skolerne får større opmærksomhed på manglende aflæggelse af 9.-klasseprøverne, herunder indberetningen om disse. Disse tiltag indebærer en styrkelse af vejledningen, dialog med relevante interessenter og en tæt opfølgning med de skoler, der bliver ved at have mange elever, som ikke aflægger alle 9.-klasseprøver.

Tiltagene vil danne grundlag for en vurdering af, om der er behov for ændringer eller præciseringer af de gældende regler. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at det løbende vil blive overvejet, om der er behov for en yderligere skærpet indsats i forhold til tilsyn, vejledning og eventuel 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.

Tiltagene beskrives i de følgende afsnit.

Ministeriets tilsyn

6. Statsrevisorerne bemærkede, at Undervisningsministeriets (nu Børne- og Undervisningsministeriet) 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.

7. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at Rigsrevisionens beretning har givet anledning til en række initiativer i tilsynet med kommunerne og skolerne. I skoleåret 2017/18 gennemførte ministeriet således et tematisk tilsyn med prøveaflæggelsen og fandt, at skolerne mangler kendskab til mulighederne for fritagelse inden for loven (hjemmelsgrundlag), at hjemlerne blev anvendt forkert, og at elever blev fritaget på grundlag, som ikke var i overensstemmelse med lovgivningen. Tilsynet viste også, at skolerne ikke har sikret den fornødne dokumentation for fritagelserne.

Børne- og undervisningsministeren oplyser videre, at ministeriets gennemgang af tilsynets principper viser, 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. Ministeren oplyser, at prøveaflæggelse fra det kommende skoleår vil blive inddraget i *kvalitetstilsynet* på en måde, der sikrer, at manglende prøveaflæggelse ikke kan påvirke, om en skole udtages til tilsyn eller ej.

Børne- og undervisningsministeren oplyser desuden, at ministeriet vil følge udviklingen i antallet af elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver, så ministeriet kan følge op over for de skoler, der bliver ved at have mange elever, der ikke aflægger alle 9.-klasseprøver.

Endelig oplyser børne- og undervisningsministeren, at bekendtgørelsen om folkeskolens kvalitetsrapporter vil blive opdateret i 2. halvår 2019, så andelen af elever, der aflægger alle 7 obligatoriske 9.-klasseprøver, fremadrettet vil være et obligatorisk element på skoleniveau i kommunernes kvalitetsrapporter fra skoleåret 2019/20.

8. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at børne- og undervisningsministeren vil sørge for, at ministeriets tilsyn med skolerne fremadrettet inddrager skoler med høj andel elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9. klasseprøver. Desuden finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at andelen af elever, som aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver på kommuneniveau, nu er et obligatorisk element i hver kommunes kvalitetsrapport. Dette sikrer et fortsat fokus på området. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kvaliteten af ministeriets data på området

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) indsamler og råder over mange data om prøveaflægning og prøve-resultater, men at data er præget af fejl, mangler og inkonsistens.

10. Det fremgik af beretningen, at hovedparten af de opgørelser, som ministeriet udarbejder hvert år, ikke tager højde for de mange folkeskoleelever, som ikke aflægger alle 9. klasseprøverne. Det skyldes, at ministeriet ikke har et komplet elevregister, der tydeligt angiver, hvor mange elever der bør aflægge afgangsprøverne i 9. klasse på de enkelte skoler.

11. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at ministeriet har undersøgt skolernes registreringspraksis og den samlede proces frem mod prøveafholdelsen. Undersøgelsen har bl.a. vist, at der er god overensstemmelse mellem antallet af elever i UNI-Login databasen 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, så det i endnu højere grad sikres, at alle elever bliver booket korrekt til prøve. Ministeren oplyser på den baggrund, at ministeriet i de kommende måneder vil arbejde videre med at undersøge, om den nu ændrede UNI-Login database kan danne udgangspunkt for en tidstro opgørelse af eleverne i 9. klasse i juni måned. De videre undersøgelser vil endvidere have fokus på et muligt mørketal.

12. For at sikre, at der ikke er fejl i data, oplyser børne- og undervisningsministeren, at ministeriet har udbygget valideringstiltagene ved indberetningen af karakterer i juni 2019, bl.a. 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 skolerne, kommunerne og ministeriet kan følge med i indberetningen. Desuden har elever, som søger optagelse på en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse direkte efter 9. klasse, mulighed for at logge ind på optagelse.dk og se, om deres afgangsbevis er overført korrekt. Samtidig vil ministeriet undersøge, hvordan der kan opstå inkonsistens i data, og sikre, at data ikke fremadrettet indeholder inkonsistens som beskrevet i Rigsrevisionens beretning.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet har udbygget valideringstiltagene og har fokus på intern konsistens i data. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Regler om fritagelse

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) 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.

15. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at ministeriet har gennemført et tematisk tilsyn med prøveaflæggelsen på 24 skoler, som havde elever, der ikke har aflagt alle 9. klasseprøverne i skoleåret 2017/18. Tilsynet viste, at den overvejende årsag til, at eleverne på de udtagne skoler ikke havde aflagt de obligatoriske 9.-klasseprøver, var, at eleverne havde været syge eller var udeblevet fra én eller flere prøver. Tilsynet viste også, at skolerne tilbød 72 % af eleverne sygeprøve eller en ny prøve, men at kun 8 % af eleverne reelt tog imod tilbuddet om en ny prøve.

Ministeriet har inden for rammerne af det tematiske tilsyn i 2017/18 gennemgået fritagelser for elever på de udvalgte skoler og oplyser, at ministeriet ikke har efterprøvet skolernes konkrete skøn om fritagelser i indberetningen. Tilsynet viste dog, at skolerne mangler kendskab til mulighederne for at fritage en elev, at hjemlerne anvendes forkert (fx fritagelse på grund af betydelig funktionsnedsættelse, når der er tale om utilstrækkelige danskundskaber), at elever fritages på grundlag, som ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og at skolerne ikke har sikret den fornødne dokumentation for fritagelserne.

16. Børne- og undervisningsministeren oplyser, at ministeriet vil igangsætte tiltag, som skal medvirke til at sikre, at kommunerne og skolerne får opmærksomhed på fritagelser og foretager de nødvendige ændringer af praksis. Ministeriet har bl.a. allerede udsendt en revideret vejledning om prøve på særlige vilkår og fritagelse, et hyrdebrev til alle grundskoler og i forlængelse af hyrdebrevet afholdt 2 webinarer for grundskoler og uddannelses- og erhvervsvejledere. 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 2 på hinanden følgende år har en høj andel af elever, der ikke gennemfører alle obligatoriske 9.-klasseprøver.

17. For at få yderligere viden om fritagelser har ministeriet i det gennemførte tematiske tilsyn undersøgt, om skoler, der over en flerårig periode havde en høj andel af elever uden alle obligatoriske 9.-klasseprøver, også havde kvalitetsmæssige udfordringer. Ministeriet konkluderer, 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, men peger samtidig på, at de mange fritagelser for prøve i vid udstrækning skyldes skolernes manglende kendskab til reglerne om fritagelse for prøver. Skolerne mangler ifølge ministeriet kendskab til mulighederne for fritagelse inden for loven, hjemlerne anvendes forkert, og elever fritages derfor på et grundlag, som ikke er i overensstemmelse med lovgivningen.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet har skærpet indsatsen i forhold til tilsyn, vejledning og lovgivning og fortsat vil have fokus på området. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ministeriets samlede kendskab til området

19. Statsrevisorerne bemærkede, at Undervisningsministeriet (nu Børne- og Undervisningsministeriet) 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.

20. Det fremgik af beretningen, at ministeriet i foråret 2019 havde igangsat et større analysearbejde, der skal etablere et kvantitativt og kvalitativt datagrundlag for de elever, der ikke tager 9.-klassens afgangseksamen.

Børne- og undervisningsministeren oplyser, at den første kvantitative analyse er igangsat, og at en yderligere kvantitativ analyse og en kvalitativ analyse forventes igangsat, når resultaterne af den første analyse foreligger. Det samlede analysearbejde, som også vil have fokus på mulige mørketal, forventes afsluttet inden udgangen af 2019.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet er i gang med at afdække området med henblik på at tilvejebringe et vidensgrundlag 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. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med dette initiativ og resultatet af de kommende analyser.

Lone Strøm