



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Marts 2022

Rigsrevisionens notat om
beretning om

folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

Opfølgning i sagen om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver (beretning nr. 11/2018)

3. marts 2022

RN 1402/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver, som blev indledt med en beretning i marts 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.



Konklusion

Børne- og Undervisningsministeriet har løbende arbejdet med at skabe et aktuelt datagrundlag over antallet af elever, der hvert år afslutter folkeskolen efter 9. klasse og dermed burde være tilmeldt alle prøverne det pågældende år. I forbindelse med afgivelse af beretningen igangsatte ministeriet et større analysearbejde med fokus på mørketal. Det viste sig dog, at datagrundlaget, som analyserne blev foretaget på, var præget af mangler. Derfor igangsatte ministeriet i forbindelse med prøveaflæggelsen i sommeren 2021 et nyt initiativ for at skabe et komplet elevregister, der kunne angive, hvor mange elever der burde aflægge de obligatoriske 9.-klasseprøver på de enkelte skoler. Initiativet blev gennemført som et pilotprojekt, hvor ministeriet trak og bearbejdede data fra SkoleGrunddata i stedet for elevregistret fra Danmarks Statistik, som er blevet benyttet tidligere.

Pilotprojektet har bidraget med en stikprøvevis udredning af årsagerne til den fortsat manglende karakterindberetning for de elever, hvor der ikke umiddelbart findes en kendt forklaring. Således er det med SkoleGrunddata lykkedes Børne- og Undervisningsministeriet at få et bedre grundlag og kendskab til, hvilke og hvor mange elever der ikke aflægger 9.-klasseprøverne. At skabe dette grundlag har dog krævet et stort manuelt arbejde fra Styrelsen for It og Læring (STIL) med at kontakte skoler med mangler i deres indberetning. Således er op mod 200 skoler blevet kontaktet i sommeren 2021. Dette skyldes bl.a., at der ikke p.t. er et krav om, at SkoleGrunddata er ajourført.

Børne- og Undervisningsministeriet har med pilotprojektet fået et godt udgangspunkt til at kunne følge op og reagere over for de skoler, der ikke er lykkedes med at få eleverne til at aflægge 9.-klasseprøverne. Med det nye kendskab til målgruppen, som hverken har fået en karakter- eller statusregistrering efter 9. klasse, kunne ministeriet dog overveje at gøre det muligt at registrere på nogle af de fundne årsagsforklaringer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen finder således, at ministeriet med fordel kan arbejde videre med forretningslogikkerne (registreringer mv.) med henblik på, at fx data fra SkoleGrunddata i sig selv kan give et mere præcist overblik over årsagerne til elevers manglende aflæggelse af 9.-klasseprøverne, og så mørketallet, dvs. afvigelsen mellem antallet af elevpopulationen i SkoleGrunddata og skolernes registreringer, bliver så lille som mulig.

Rigsrevisionen finder, at Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at afdække årsagerne til manglende aflæggelse af 9.-klasseprøver har været tilfredsstillende, men Rigsrevisionen vil fortsat følge:

- Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med udvikling af forretningslogikkerne, så ministeriet mere umiddelbart kan følge, hvad den manglende karakter- eller statusregistrering efter 9. klasse skyldes, og bruge disse oplysninger i sit tilsyn.

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 det daværende 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 aflagde de afgangsprøver i 9. klasse, som har været obligatoriske siden 2006. Statsrevisorerne lagde vægt på, at problemet ville blive forstærket fra 2019, hvor det blev et krav, at eleverne skulle have aflagt alle obligatoriske prøver, for at de kunne fortsætte i uddannelsessystemet.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde overvåget og understøttet, at folkeskolerne levede op til deres lovbestemte formål om at forberede eleverne til videre uddannelse.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
1. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med folkeskolernes kvalitet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.
2. Børne- og Undervisningsministeriets kvalitets-sikring af data.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.
3. Børne- og Undervisningsministeriets viden om årsager til fritagelser	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.
4. Resultatet af Børne- og Undervisningsministeriets analysearbejde, herunder de initiativer, som konklusionerne måtte medføre, og fokus på mørketal i data.	Opfølgningspunktet blev delvist behandlet i notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.
	Det udestående behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på det punkt, der delvist blev behandlet men ikke afsluttet i forbindelse notat til Statsrevisorerne af 5. september 2019.

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

II. Børne- og Undervisningsministeriets initiativer

6. Børne- og Undervisningsministeriet igangsatte i 2019 et omfattende analysearbejde for at få et bedre kendskab til de folkeskoler med et stort antal af elever, der ikke aflægger folkeskolens 9.-klasseprøver.

Vi gennemgår i det følgende Børne- og Undervisningsministeriets analysearbejde og de initiativer, som konklusionerne måtte medføre, og fokus på mørketal i data.

Gennemgangen er baseret på Børne- og Undervisningsministeriets redegørelse om den fortsatte udvikling i sagen om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver af 3. marts 2021, ministeriets rapport "Elever der ikke aflægger alle obligatoriske 9.-klasseprøver" af 13. januar 2021, og ministeriets udvidede svar om den fortsatte udvikling i sagen af 29. oktober 2021, hvor der konkluderes på det igangsatte pilotprojekt.

Mørketal

Mørketallet udgør de elever, hvor der hverken er registreret en karakter ved folkeskolens 9.-klasseprøver eller en årsagsforklaring på den manglende karakterindberetning.

Børne- og Undervisningsministeriets vidensgrundlag

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Børne- og Undervisningsministeriet havde haft et mangelfuldt grundlag for at få kendskab til og reagere på passende måde over for de folkeskoler, der ikke lykkedes med at få eleverne til at aflægge 9.-klasseprøverne.

Statsrevisorernes bemærkning var begrundet i, at hovedparten af de opgørelser, som ministeriet udarbejdede, ikke tog højde for de mange folkeskoleelever, som hvert år ikke aflagde alle folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver. Hertil kom, at skolernes indberetninger var præget af fejlregistreringer, mangler og inkonsistens.

8. Af notatet til Statsrevisorerne af 5. september 2019 fremgik det, at der var igangsat et større analysearbejde for at få kendskab til de elever, som hvert år ikke aflægger alle de obligatoriske prøver efter 9. klasse. Resultatet af dette er beskrevet i rapporten "*Elever der ikke aflægger alle obligatoriske 9. klasseprøver*", som Børne- og Undervisningsministeriet offentliggjorde den 13. januar 2021. I rapporten konkluderes der på mørketallet, men samtidig understreges det, at datagrundlaget, som analyserne er foretaget på, er præget af mangler, da der ikke findes en helt entydig opgørelsesmetode i forhold til antallet af elever, der afslutter 9. klasse uden at aflægge alle 9.-klasseprøverne. Ministeriet har derfor efterfølgende arbejdet videre med, at kvalificere datagrundlaget.

9. Børne- og Undervisningsministeriet oplyste i redegørelsen fra marts 2021, at STIL nu havde fået et aktuelt og tidstro datagrundlag, som skulle pilottestes i forbindelse med afgangseksaminerne fra 9. klasse i juni 2021. Pilotprojektet havde til formål at identificere og undersøge de skoler, der havde større afvigelser mellem antallet af elever indberettet via karakterindberetningen og skolens elevpopulation på 9. klassetrin i juni måned.

En aktuel elevpopulation

10. Hvert år afslutter ca. 65.000 elever folkeskolen på 9. klassetrin. Af disse estimeres det, at knap 10 % hvert år af forskellige årsager ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Rigsrevisionen fremhævede i beretningen fra marts 2019, at Børne- og Undervisningsministeriet havde udfordringer med at skabe et komplet elevregister, der angav, hvor mange elever der burde aflægge de obligatoriske 9.-klasseprøver på de enkelte skoler. Ministeriet var enig heri og tilkendegav, at mangel på et komplet elevregister betød, at det var uvist, hvor mange indberetninger af karakterer eller årsagsforklaringer den enkelte skole skulle registrere.

Skolerne skal som udgangspunkt indberette elevernes karakterer, men når en elev ikke aflægger en obligatorisk 9.-klasseprøve, skal skolen i stedet registrere, om eleven har været prøvefritaget, syg eller er udeblevet fra den pågældende prøve.

11. Børne- og Undervisningsministeriet har i løbet af 2021 gennemført en lang række aktiviteter for at sikre, at skoler med elever, der går til prøve, også får indberettet til karakterdatabasen. Herunder har ministeriet bl.a. kontaktet op mod 200 skoler med umiddelbare mangler i indberetningen. Senest har STIL i forbindelse med prøveaflæggelsen i sommeren 2021 gennemført et pilotprojekt, hvor ministeriet trækker og bearbejder data fra SkoleGrunddata i stedet for elevregistret fra Danmarks statistik, som blev benyttet tidligere. Forskellen på de 2 dataregistre er, at elevregistret fra Danmarks Statistik, der er opgjort pr. september året før, ikke giver samme mulighed for en aktuel kobling af estimeret elevpopulation og de indberettede karakterer i et givent skoleår, som SkoleGrunddata gør, idet SkoleGrunddata identificerer en elevpopulation pr. primo juni. Den estimerede elevpopulation i SkoleGrunddata kobles således sammen med skolernes karakterindberetning i samme måned. Ministeriet påpeger dog samtidig, at SkoleGrunddatas elevgrundlag er baseret på administrative data fra skolerne, og at forretningslogikkerne for bearbejdning af disse data stadig er under udvikling, ligesom der p.t. ikke er krav om, at de administrative data skal være ajourførte.

12. Børne- og Undervisningsministeriets analyse, som er foretaget i SkoleGrunddata på baggrund af pilotprojektet i forbindelse med 9.-klasseprøverne i juni 2021 viser, at der for 9 % af elevpopulationen ikke er indberettet en status i alle obligatoriske prøver i 9. klasse. Dvs. at 9 % af eleverne indgår i mørketallet, da de hverken har fået registreret en karakter i den enkelte prøve, eller er blevet fritaget, sygemeldt eller udeblevet fra prøven. Disse elever er fordelt på 1.862 skoler.

Elevdifferencen (mellem SkoleGrunddata og registrering af elevernes status) for de 1.862 skoler fordeler sig, så det for størstedelen af skolerne (1.361) er 3 eller færre elever, som ikke har fået registreret en status, for 291 af skolerne er det mellem 4 og 9 elever, som ikke har fået registreret en status, og for 210 af skolerne er det 10 eller flere elever, som ikke har fået registreret en status på 9. klassetrin.

13. På baggrund af SkoleGrunddata er det lykkedes Børne- og Undervisningsministeriet at få et bedre grundlag for at få kendskab til, dels hvor mange og hvilke elever der ikke aflægger 9.-klasseprøverne, dels hvilke skoler der er behov for at reagere overfor.

Reaktion over for skolerne

14. Børne- og Undervisningsministeriet har – med udgangspunkt i afvigelsen mellem antallet af statusregistreringer og elevpopulationen i SkoleGrunddata – undersøgt årsagerne til, hvorfor skolerne ikke har registreret eleverne med en status, hvis de ikke har aflagt en 9.-klasseprøve. For 1/3 af skolerne var ministeriet allerede bekendt med grunde til den manglende registrering på baggrund af analysen i rapporten fra januar 2021 og dialog med skolerne i forbindelse med karakterindberetningen før sommerferien.

De kendte årsager til, at elever hverken har fået indberettet en karakter, har fået en prøvefritagelse, er sygemeldt eller er meldt udeblevet fra prøven – og dermed indgik i mørketallet – er følgende:

- Eleverne er fritaget fra undervisning i ét eller flere fag, da de er tilknyttet specialklasser.
- Skolen, som eleverne går på, er registreret som prøvefri i forbindelse med prøvetilmeldingen.
- Skolen, som eleverne går på, er en international skole, som ikke aflægger alle prøver på den danske prøveordning.
- Skolen, som eleverne går på, er en ungdomsskole uden heltidsundervisning.

15. På baggrund af resultaterne fra pilotprojektet kontaktede Børne- og Undervisningsministeriet telefonisk op mod 200 af de skoler, der havde elever, som manglede en karakterindberetning eller registrering af årsagen hertil. Ministeriet konkluderer på baggrund af denne undersøgelse, at der er 3 årsager, som tilsammen dækker størstedelen af de forklaringer, som ministeriet har modtaget fra skolerne. De 3 årsager er alle variationer over de allerede kendte årsager fra andre skoler.

Den *første* og primære årsag til, at en elev ikke har fået registreret en karakter til en prøve, og ej heller har fået en status som værende fritaget, syg eller fraværende, er, at eleven er undervisningsfritaget. Dvs. at eleven ikke har deltaget i faget, der afholdes prøve i, og derfor heller ikke skal indberettes med prøvekarakterer i det pågældende fag til karakterdatabasen. Eleverne, som fremgår med mangelfulde indberetninger, er primært elever i specialklasser.

Den *anden* årsag er, at de skoler, som mangler indberetninger, er prøvefri skoler (fx steinerskoler), internationale skoler eller skoler med internationale linjer, hvor eleverne kun aflægger dele af prøverne på den danske prøveordning.

Den *tredje* årsag til manglende indberetninger er, at elevaktiviteten i SkoleGrunddata er overestimeret. En forklaring herpå er, at skoler, som har elever, der deltager i forskellige aktiviteter på ungdomsskoler har behov for at have et unilogin. Eleverne er derfor skrevet ind på skolen, selv om de ikke fysisk befinder sig der.

16. Pilotprojektet har således bidraget med en stikprøvevis udredning af årsagerne til de fortsat manglende karakterindberetninger blandt de elever, hvor der ikke umiddelbart findes en kendt forklaring. Udredningen viser, at der for størstedelen af skolerne er kendte og velbegrundede forklaringer på, hvorfor der er afvigelse mellem den indberettede elevpopulation i SkoleGrunddata og skolernes efterfølgende karakterindberetning.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet har igangsat initiativer for at få en mere aktuel population af elever, som er tilknyttet 9. klasse. Med brugen af SkoleGrunddata i stedet for data fra Danmarks Statistik er der således skabt et bedre grundlag for at få kendskab til, hvor mange elever der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Børne- og Undervisningsministeriet har endvidere arbejdet med at få større kendskab til mørketallet ved at fokusere på den elevgruppe, der står registreret i SkoleGrunddata, men som ikke har fået en karakter- eller statusregistrering efter 9. klasse. Dette giver ministeriet et godt udgangspunkt for at kunne følge op og reagere over for de folkeskoler, der ikke lykkes med at få eleverne til at aflægge 9.-klasseprøverne.

18. På trods af ovenstående finder Rigsrevisionen, at det er væsentligt, at der arbejdes videre med og udvikles på forretningslogikkerne i forhold til bearbejdning og registrering af data i SkoleGrunddata, så der umiddelbart skabes et mere præcist overblik, og så mørketallet, dvs. afvigelsen mellem antallet af elevpopulationen i SkoleGrunddata og skolernes registreringer, bliver så lille som mulig. Med det nye kendskab til målgruppen, som hverken har fået en karakter- eller statusregistrering efter 9. klasse, kunne Børne- og Undervisningsministeriet overveje at gøre det muligt at registrere på nogle af de fundne årsagsforklaringer.

Rigsrevisionen finder, at Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at afdække årsagerne til manglende aflæggelse af 9.-klasseprøver har været tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil fortsat følge arbejdet med at få udviklet forretningslogikkerne, så ministeriet mere umiddelbart kan følge, hvad den manglende karakter- eller statusregistrering efter 9. klasse skyldes, og bruge disse oplysninger i sit tilsyn.



Lone Strøm