



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Marts 2019
– 11/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorerne
bemærkninger

Folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

11/2018

Beretning om

folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

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 2019

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.

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 august 2019.

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 2018, som afgives i februar 2020.

**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:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-602-9
ISBN pdf 978-87-7434-603-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om folkeskolens obligatoriske 9.-klasseprøver

Undervisningsministeriet har ressortansvaret for folkeskolen, mens det er de enkelte kommuner, der driver Danmarks knap 1.300 folkeskoler. Folkeskolerne havde ca. 543.000 elever i skoleåret 2017/18, og kommunernes samlede udgifter til folkeskolen var ca. 36 mia. kr.

I 2006 blev det obligatorisk for folkeskolerne at sørge for, at elever aflægger afgangsprøver i 9. klasse. Undervisningsministeriets overvågning af området viser, at der i skoleåret 2016/17 var over 10 % af folkeskoleeleverne, der ikke havde aflagt alle obligatoriske prøver. Året efter var tallet over 8 %.

Statsrevisorerne finder det 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 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:

- at Undervisningsministeriets 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
- at Undervisningsministeriet indsamler og råder over mange data om prøveaflæggelse og prøveresultater, men at data er præget af fejl, mangler og inkonsistens

Statsrevisorerne

15. marts 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

- at 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
- at 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.

Statsrevisorerne noterer sig, at Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har understøttet lovændringen om de obligatoriske 9.-klasseprøver i folkeskolen, bl.a. ved formidling af regler og ved en generel informationsindsats.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
 2. Undervisningsministeriets rolle i forhold til de obligatoriske prøver	11
2.1. Undervisningsministeriets forberedelse og understøttelse af implementeringen af lovændringen	11
2.2. Undervisningsministeriets data om 9.-klasseprøverne	12
2.3. Undervisningsministeriets tilsyn med folkeskolerne	20
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	35
Bilag 2. Supplerende analyser	44
Bilag 3. Ordliste.....	47

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.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Bertel Haarder: februar 2005 - februar 2010
Tina Nedergaard: februar 2010 - marts 2011
Troels Lund Poulsen: marts 2011 - oktober 2011
Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016
Merete Riisager: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om de obligatoriske 9.-klasseprøver og om, hvordan Undervisningsministeriet overvåger og understøtter folkeskolerne med henblik på, at alle elever aflægger prøverne.

Folkeskoleloven blev ændret i 2006, hvorefter det, jf. § 14, blev obligatorisk for alle folkeskoleelever at aflægge 7 prøver ved afslutningen af 9. klassetrin. Efterfølgende er adgangskravene til ungdomsuddannelserne blevet justeret, så elever fra 2019 kun har retskrav på at påbegynde en ungdomsuddannelse direkte efter grundskolen, hvis de har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

2. Det er Undervisningsministeriet, der har ressortansvaret for folkeskolen, mens det er de enkelte kommuner, der driver de i dag knap 1.300 folkeskoler. Folkeskolerne havde ca. 543.000 elever i det seneste skoleår (2017/18), og kommunernes samlede udgifter til folkeskolen var ca. 36 mia. kr.

Undervisningsministeriets ressortansvar indebærer bl.a., at ministeriet skal støtte kommuner og skoler med rådgivning og vejledning om regler og krav på området. Ministeriet har endvidere en overordnet tilsynsforpligtelse til at følge udviklingen på området og gribe ind, hvis formålet med lovgivningen ikke opnås, eller der ikke administreres i overensstemmelse med lovgivningen. Desuden har ministeriet en lovbestemt tilsynsforpligtelse i forhold til folkeskolernes kvalitetsudvikling, jf. folkeskolelovens § 57 d. Kvalitetstilsynet føres med udgangspunkt i de nationalt fastsatte mål for folkeskolen, og med fokus rettet mod folkeskoler med de største og mest alvorlige udfordringer.

3. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad overvåger og understøtter folkeskolerne med henblik på, at alle elever aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver, som folkeskoleloven foreskriver. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Forbereder og understøtter Undervisningsministeriet implementeringen af lovændringen fra 2006 ved at udarbejde regler og igangsætte initiativer i form af vejledning og rådgivning til skoler og kommuner?
- Indsamler Undervisningsministeriet dækkende og retvisende data, og udarbejder ministeriet efterfølgende opgørelser og analyser, der i tilstrækkelig grad belyser 9.-klasseprøverne?

De 3 nationale mål for folkeskolens udvikling

- Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige, de kan.
- Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater.
- Tilliden til og trivslen i folkeskolen skal styrkes, bl.a. gennem respekt for professionel viden og praksis.

- Indfanger Undervisningsministeriets tilsyn i tilstrækkelig grad skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2018.



Konklusion

Ifølge Undervisningsministeriets egne tal afslutter mange folkeskoleelever hvert år 9. klasse uden at aflægge alle 9.-klasseprøver. Dette til trods for at 9.-klasseprøverne har været obligatoriske siden 2006. Andelen af folkeskoleelever, som ikke aflægger alle de obligatoriske prøver, har efter lovændringen for 12 år siden været svagt stigende og var i forrige skoleår på det højeste niveau, nemlig over 10 %. I seneste skoleår (2017/18) var andelen af folkeskoleelever, som ikke aflagde alle de obligatoriske prøver, over 8 %.

Fra 2019 har eleverne ikke længere retskrav på at påbegynde en ungdomsuddannelse direkte efter grundskolen, hvis de ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver. Det er således nu vanskeligere for disse elever at fortsætte i uddannelsessystemet direkte efter grundskolen. Analyserne i denne beretning viser endvidere, at andelen af elever, der er i uddannelse eller arbejde som 20-årige, er lavere blandt de elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver ved afslutningen af 9. klasse, sammenlignet med de elever, som har aflagt alle prøverne.

Samlet set vurderer Rigsrevisionen, at Undervisningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har overvåget området og understøttet folkeskolerne med henblik på, at elever afslutter 9. klasse med alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, som folkeskoleloven foreskriver.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har understøttet implementeringen af lovændringen om de obligatoriske 9.-klasseprøver i folkeskolen, bl.a. ved formidling af regler og en generel informationsindsats.

Undersøgelsen viser videre, at Undervisningsministeriets tilsyn med folkeskolernes kvalitet ikke indfanger de skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der, jf. registreringerne, ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at tilsynet på dette område ikke er tilstrækkeligt.

Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at Undervisningsministeriets datagrundlag om 9.-klasseprøverne er mangelfuldt. Hovedparten af de opgørelser, som ministeriet udarbejder hvert år, tager ikke højde for de mange folkeskoleelever, som hvert år ikke aflægger alle prøverne. Hertil kommer, at Rigsrevisionen kan konstatere, at skolernes indberetninger er præget af fejlregistreringer og manglende intern konsistens. Ministeriet har endvidere ikke kontrolleret kvaliteten af egne data om prøveafleggelse i perioden 2006-2018. Efter Rigsrevisionen har påbegyndt denne undersøgelse, har ministeriet gennemført en stikprøveundersøgelse og oplyst, at der fra skoleåret 2017/18 er indført en ny procedure for kontrol af data.

Det er desuden uvist, om data er dækkende, da der ikke foreligger viden om, hvor mange elever der bør indgå i datagrundlaget. Samme data og opgørelser udgør grundlaget for ministeriets indsats med henblik på at understøtte kommuner og skoler i arbejdet med kvalitetsudvikling.

Endelig viser Rigsrevisionens undersøgelse, at Undervisningsministeriet i en årrække har haft mulighed for at styrke sit tilsyn ved at analysere data på tværs af de mange kilder, som ministeriet indsamler og råder over. Ved i højere grad at inddrage data på tværs af ministeriets egne datakilder har ministeriet således mulighed for at målrette sine initiativer og tilsyn for bedre at sikre kvalitetsudviklingen på folkeskolerne samt understøtte, at den del af folkeskolens formålsparagraf, der handler om at forberede eleverne til videre uddannelse, i højere grad bliver indfriet.

1.2. Baggrund

Folkeskolen og dens organisering

4. Undervisningsministeriet har ressortansvaret for folkeskolen, mens kommunalbestyrelsen har ansvaret for driften af folkeskolerne i den enkelte kommune. Kommunaltilsynet under Økonomi- og Indenrigsministeriet fører et legalitetstilsyn, som siden den 1. april 2017 er blevet varetaget af Ankestyrelsen. Legalitetstilsynet går ud på at føre tilsyn med, om kommuner og regioner følger den lovgivning, der gælder for offentlige myndigheder – herunder folkeskoleloven.

Undervisningsministeren har en generel tilsynsforpligtelse på ulovbestemt grundlag. Dette indebærer, at ministeriet skal følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets ressort administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes og fortsat er hensigtsmæssig. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har mulighed for at hende Ankestyrelsens opmærksomhed på kommuner, der overtræder loven. Dette er dog ikke sket i forhold til afholdelsen af 9.-klasseprøverne. Herudover har undervisningsministeren en lovbestemt tilsynsforpligtelse, jf. folkeskolelovens § 57 d, hvoraf det fremgår, at: *”Undervisningsministeren fører tilsyn med folkeskolars kvalitetsudvikling. Stk. 2. I tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet på en folkeskole eller i skolevæsenet kan undervisningsministeren med henblik på at forbedre niveauet pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan, jf. § 40 a, stk. 2, og eventuelt som et delelement heri at deltage i vejledning fra Undervisningsministeriet. Ministeren fastsætter en frist for udarbejdelsen af handlingsplanen.”*

Således har Undervisningsministeriet, ud over en overordnet forpligtelse til at følge udviklingen på området, også specifikt pligt til at føre tilsyn med folkeskolars kvalitetsudvikling. Ministeriet oplyser, at der med vedvarende dårlig kvalitet på en skole forstås, at det faglige niveau ud fra en helhedsvurdering, herunder det, som bl.a. kommer til udtryk i testresultater og prøveresultater, i flere på hinanden følgende år ikke på tilfredsstillende måde svarer til det niveau, der må kræves i folkeskolen. Dette fremgår også af lovbemærkningerne til lov om ændring af lov om folkeskolen (lov nr. 572 af 9. juni 2006).

Undervisningsministeriet har tidligere i forbindelse med tilmålt tilsynet henvendt sig til kommunaltilsynet om kommuners manglende overholdelse af folkeskoleloven. Dette er ikke sket i forhold til 9.-klasseprøverne.

Kommunalt tilsyn

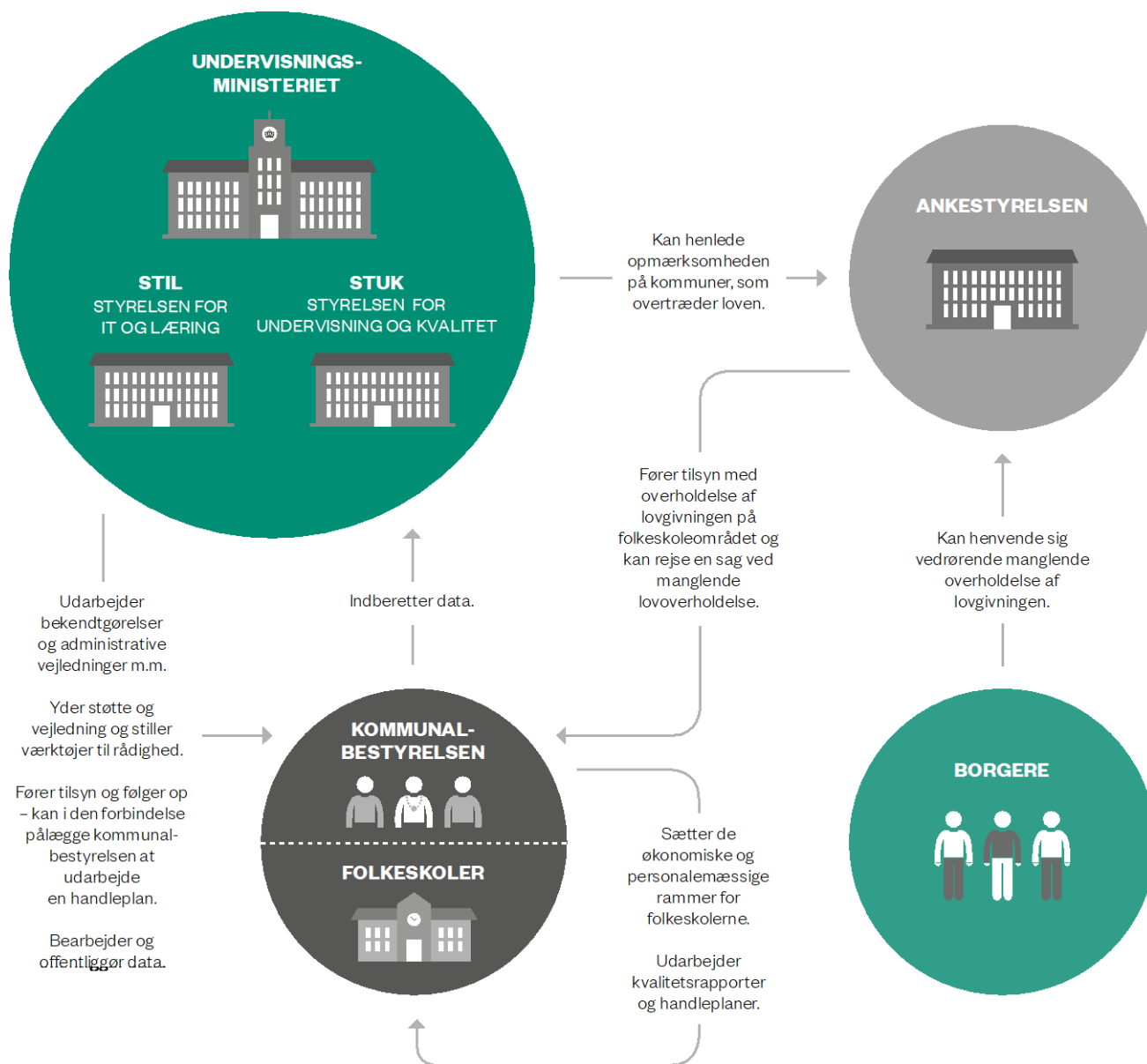
Ud over Undervisningsministeriets tilsyn fører kommunalbestyrelsen ligeledes et lokalt tilsyn med kommunens egne folkeskoler.

Oplysningerne fra kommunernes egne tilsyn, herunder kvalitetsrapporter, ledelsesinformation og lokale handlingsplaner, indgår i ministeriets samlede helhedsvurderinger af en kommunes og/eller skoles kvalitetsudvikling og indvirker dermed på, om ministeriet vælger at starte eller fastholde en tilsynssag.

Figur 1 viser de nævnte aktører på folkeskoleområdet og de dele af deres samspil, som er relevante for denne beretning. Den er dermed ikke udtømmende.

Figur 1

Aktører med tilknytning til folkeskolen og et udvalg af deres opgaver



Note: Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser på folkeskoleområdet. Ankestyrelsen kan endvidere rejse en sag enten på baggrund af henvendelser fra borgere om indikationer på manglende overholdelse af lovgivningen eller af egen drift.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at Undervisningsministeriet har 2 styrelser under sig – Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), som bl.a. fører tilsyn med folkeskolekvalitetsudvikling, og Styrelsen for It og Læring (STIL), som bl.a. indsamler og bearbejder data indberettet af folkeskolerne til ministeriet. I denne beretning skelnes der ikke mellem disse styrelser, idet de behandles under ét som Undervisningsministeriet, der har ressortansvaret.

Folkeskolens 9.-klasseprøver blev obligatoriske ved en lovændring i 2006

5. I 2006 blev det obligatorisk for folkeskolerne at sørge for, at elever aflægger afgangsprøver i 9. klasse (lov nr. 313 af 19. april 2006). Lovændringen har været gældende fra og med skoleåret 2006/07, og af lovforslaget til lovændringen fremgår det bl.a.: *”Loven udgør et blandt flere elementer, som regeringen ønsker iværksat for at forbedre det faglige niveau i folkeskolen. Loven tilsigter at styrke den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen i skolen. [...] Med loven indføres desuden obligatoriske afgangsprøver ved afslutningen af undervisningen i 9. klasse.”* (2005/1 LF 101).

Lovændringen sigter således mod at forbedre det faglige niveau i folkeskolen. Da det er Undervisningsministeriets opgave at følge den faglige kvalitet i folkeskolen, må det fra skoleåret 2006/07 og frem derfor betragtes som en del af ministeriets opgave at påse og i givet fald reagere på en passende måde, hvis ministeriet får kendskab til, at ikke alle folkeskoler lykkes med at få eleverne til at aflægge 9.-klasseprøverne.

Fritagelse fra prøver

I særlige tilfælde kan elever fritages fra at aflægge 9.-klasseprøver, jf. prøvebekendtgørelsens § 33-37.

Mange folkeskoleelever aflægger ikke de obligatoriske 9.-klasseprøver

6. Til trods for at 9.-klasseprøverne har været obligatoriske siden 2006, viser tal fra Undervisningsministeriet, at der hvert år er mange folkeskoleelever, som afslutter 9. klasse uden at aflægge alle prøverne. Fra skoleåret 2006/07 frem til 2016/17 har der været en svagt stigende tendens mod en større andel af elever, der hvert år ikke afslutter folkeskolen med alle de obligatoriske prøver. I folkeskolen som helhed var der i skoleåret 2016/17 over 10 % elever, der ikke havde aflagt alle de obligatoriske prøver. Året efter (2017/18) var tallet godt 8 %.

Ser man specifikt på folkeskoler med fuldt årgangsoopdelte normalklasser, hvor eleverne alt andet lige må antages som udgangspunkt at være i stand til at følge, få udbytte af samt afslutte undervisningen med de obligatoriske prøver, var andelen af elever, som ikke aflagde alle 9.-klasseprøverne, knap 6 % i 2017/18. Derfor er denne undersøgelse afgrænset til primært at beskæftige sig med fuldt årgangsoopdelte normalklasser i folkeskolerne.

Klassetyper

I fuldt årgangsoopdelte normalklasser er eleverne fordelt på klasstrin i undervisningen modsat specialklasser og ikke fuldt årgangsoopdelte normalklasser, hvor flere elevårgange undervises sammen.

For skoleåret 2016/17 viser Undervisningsministeriets egne data den højeste andel af elever i fuldt årgangsoopdelte normalklasser (7,8 %), der ikke har aflagt alle prøver, siden skoleåret 2006/07. I seneste skoleår (2017/18) har der således været et fald, så andelen nu ligger på 5,5 % i fuldt årgangsoopdelte normalklasser og 8,1 % for alle klassetyper i folkeskolen.

9.-klasseprøverne har betydning for videre uddannelsesmuligheder

7. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om indførelsen af de obligatoriske 9.-klasseprøver, at: *”Som yderligere incitament til, at alle unge har en god faglig ballast, når de forlader folkeskolen, og dermed bedre forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse [...] indføres obligatoriske afgangsprøver ved afslutningen af undervisningen i 9.-klasse”*. (2005/1 SF. L 101).

Ved afslutningen af 10. klasse er det muligt at aflægge 10.-klasseprøver uden at have aflagt 9.-klasseprøver. Det er også muligt at aflægge én eller flere af folkeskolens 9.-klasseprøver i dansk, matematik og engelsk ved afslutningen af 10. klasse (jf. prøvebekendtgørelsens § 8).

Gennem en årrække er uddannelsessystemet blevet underlagt reformer, som i stigende grad kæder overgangen fra grundskole til en ungdomsuddannelse sammen med afslutningen af folkeskolens 9. klasse og de prøver, der aflægges i den forbindelse.

Siden erhvervsuddannelsesreformen trådte i kraft i 2015, har en elev som udgangspunkt opfyldt adgangskravet til en erhvervsuddannelse, hvis eleven har bestået folkeskolens afgangseksamen og har opnået en gennemsnitskarakter på mindst 2,0 i dansk og matematik (eller 10.-klasseprøverne/tilsvarende). For at bestå folkeskolens afgangseksamen skal en elev have aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. En elev, der søger en erhvervsuddannelse uden at opfylde ovenstående adgangskrav, vil dog kunne optages på baggrund af en samtale på den ansøgte erhvervsskole, hvis eleven ved folkeskolens afgangseksamen eller ved 10.-klasseprøver har opnået et karaktergennemsnit på mindst 2,0 i henholdsvis dansk og matematik eller et tilsvarende resultat ved en tilsvarende prøve.

For så vidt angår de gymnasiale uddannelser er der fra sommeren 2019 skærpede adgangskrav, hvilket indebærer, at der (med undtagelse af optagelse på hf efter 10. klasse) stilles krav om, at eleven består folkeskolens afgangseksamen (dvs. får et gennemsnit på mindst 2,0 i alle 9.-klasseprøver), for at eleven opnår retskrav på optagelse, jf. kapitel 2 i lov om de gymnasiale uddannelser. Elever, der ikke har bestået folkeskolens afgangseksamen, har mulighed for at blive optaget på en gymnasial uddannelse, hvis institutionens leder på baggrund af en optagelsesprøve og samtale vurderer, at ansøgeren kan gennemføre den ønskede uddannelse. Denne mulighed vil fx være den almindelige indgang for elever fra prøvefri skoler.

Adgangskravene til erhvervs- og gymnasiale uddannelser vil fra sommeren 2019 således indebære, at der stilles krav om, at eleven består folkeskolens afgangseksamen (dvs. får et gennemsnit på mindst 2,0 i alle 9.-klasseprøver), for at eleven opnår retskrav på optagelse. Konsekvensen af manglende prøveaflæggelse er således, at de elever, som aflægger alle de obligatoriske prøver ikke længere har retskrav på at fortsætte direkte på en ungdomsuddannelse efter grundskolen.

Oplysninger om elevers prøveafleggelse indsamles af Undervisningsministeriet

8. Opgørelser over elever med henholdsvis uden alle folkeskolens obligatoriske prøver, som anvendes i denne beretning, bygger på Undervisningsministeriets egne data. Ministeriet indsamler årlige indberetninger om 9.-klasseprøverne fra alle landets grundskoler, og resultaterne bliver bl.a. offentliggjort på ministeriets hjemmeside (i datavarehuset). Det er vigtigt, at data er valide, hvis de skal danne grundlag for administrative formål, herunder i særdeleshed afgørelser over for enkeltpersoner. Idet datagrundlaget anvendes til styring og tilsyn, er det Rigsrevisionens vurdering, at det ligeledes er påkrævet, at data er så valide som muligt.

I forbindelse med vores undersøgelse af området besluttede Undervisningsministeriet at gennemføre en mindre stikprøveundersøgelse (spørgeskema og telefonisk henvendelse) i august 2018 blandt de 16 skoler med den højeste andel af elever, der, jf. de indberettede data, ikke havde aflagt alle de obligatoriske prøver i skoleåret 2016/17. Ministeriet konkluderer på baggrund af stikprøveundersøgelsen, at omfanget af elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, på de 16 udvalgte skoler, er væsentligt mindre, end indberettede data for prøveafleggelsen viser. Ministeriet konkluderer derfor, at de indberettede data ikke er fuldt valide, og dermed, at det samlede antal elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver er mindre end det, som data viser.

Undervisningsministeriets stikprøveundersøgelse har dog ikke afdækket, om data indberettet fra landets resterende grundskoler og data for andre end nævnte skoleår også er fejlbehæftede. Ministeriet har ydermere ikke korrigeret de fejlbehæftede data i datavarehuset med nye oplysninger fra de 16 undersøgte skoler, men har orienteret Rigsrevisionen om, hvilke skoler de nye oplysninger vedrører, dog uden at erstatte oplysningerne om manglende prøveafleggelse med oplysninger om resultaterne af aflagte prøver.

Da Undervisningsministeriet har indhentet, behandlet og publiceret data om prøveafleggelse siden 2006 – uden tidligere at have evalueret datakvaliteten – har vi i denne undersøgelse valgt at tage udgangspunkt i dette datagrundlag. Ministeriets stikprøveundersøgelse af datakvaliteten fra august 2018 har som nævnt ikke resulteret i korrektion af kildegrundlaget. Derfor er disse data på nuværende tidspunkt den bedste – og eneste – kilde til viden om, hvordan folkeskoleelever afslutter de obligatoriske prøver i 9. klasse.

Rigsrevisionen må på baggrund af ovenstående dog tage forbehold for, at datagrundlaget modtaget fra Undervisningsministeriet kan indeholde fejlregistreringer.

Nyt ungeudspil fra regeringen i december 2018

9. Den 19. december 2018 præsenterede regeringen et nyt ungeudspil *Mod på livet – vejen til uddannelse og job*, som bl.a. indeholder et indsatsområde med fokus på at skabe mere viden om unge, der forlader folkeskolen uden afgangseksamen. Dette vil ministeriet gøre ved at: "... sætte gang i et analysearbejde, der skal etablere et kvantitativt og kvalitativt datagrundlag for de elever, der ikke tager 9.-klassens afgangseksamen". Undervisningsministeriet har i februar 2019 igangsat den foreslåede analyse.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

10. Denne undersøgelse tager udgangspunkt i den ændring (lov nr. 313 af 19. april 2006) af lov om folkeskolen, der førte til, at 9.-klasseprøverne i folkeskolen blev gjort obligatoriske.

Revisionskriterierne tager udgangspunkt i Undervisningsministeriets ansvar for at understøtte kommuner og skoler i implementeringen af lovændringen, som gør folkeskolens 9.-klasseprøver obligatoriske, herunder det lovbestemte tilsyn med folkeskolernes kvalitet. Vi har lagt til grund, at Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad har overvåget og understøttet folkeskolerne med henblik på, at alle elever aflægger de obligatoriske prøver, hvis følgende revisionskriterier er opfyldt:

- Undervisningsministeriet forbereder og understøtter implementeringen af lovændringen fra 2006 ved at udarbejde regler og igangsætte initiativer i form af vejledning og rådgivning til skoler og kommuner.
- Undervisningsministeriet indsamler dækkende og retvisende data og udarbejder efterfølgende opgørelser og analyser, der i tilstrækkelig grad belyser 9.-klasseprøverne.
- Undervisningsministeriets tilsyn indfanger i tilstrækkelig grad skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Metode

11. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Undervisningsministeriet, der er knyttet til 9.-klasseprøverne, herunder data fra ministeriets datavarehus, publikationer, hjemmeside og beskrivelser af form og indhold af ministeriets tilsyn med folkeskolerne. Dette er suppleret med kvalitative interviews med repræsentanter for kommuner og folkeskoler, som primært er brugt til at få yderligere indsigt i området.

Undersøgelsen inddrager desuden analyser baseret på data fra Danmarks Statistik, idet Undervisningsministeriet ikke råder over alle data om personers socioøkonomiske baggrund, uddannelsesstatus og uddannelsesniveau efter ungdomsuddannelse.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1, som også indeholder en uddybende metodebeskrivelse.

Afgrænsning

Folkeskolernes normalklasser

13. Siden skoleåret 2006/07 har der årligt været mellem 3.400 og 4.600 elever i folkeskolerne, som ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Af de knap 3.600 folkeskoleelever (8,1 %), som ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i skoleåret 2017/18, var over 2.300 elever indskrevet i en fuldt årgangsopdelt normalklasse. Således var andelen af elever i fuldt årgangsopdelte normalklasser uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i seneste skoleår 5,5 %. Tabel 1 viser antallet af 9.-klasseelever i grundskoler og i folkeskoler og andelen af eleverne, der ikke aflagde alle de obligatoriske prøver, i skoleårene 2016/17 og 2017/18.

Tabel 1

Antal 9.-klasseelever i alle grundskoletyper, folkeskoler og i folkeskoler med fuldt årgangs-opdelte normalklasser samt andel elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i 2016/17 og 2017/18

	Antal elever på 9. klassetrin i 2016/17	Andel elever uden alle 9.-klasseprøver i 2016/17	Antal elever på 9. klassetrin i 2017/18	Andel elever uden alle 9.-klasseprøver i 2017/18
Alle grundskoletyper (gennemsnit)	65.056	12,7 %	64.295	11,1 %
Folkeskoler	44.792	10,3 %	43.797	8,1 %
- heraf folkeskoler med fuldt årgangs-opdelte normalklasser	43.189	7,8 %	42.301	5,5 %

Note: I 2018 var der i alt 2.385 aktive grundskoler i Danmark, heraf var 1.265 folkeskoler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Folkeskolelovens bestemmelse om obligatoriske 9.-klasseprøver gælder alene folkeskoler. For andre typer af grundskoler som fx friskoler og private grundskoler er der mulighed for, at skolerne kan være prøvefri, og derfor har vi i denne undersøgelse alene belyst prøveaflæggelsen i folkeskolerne. Yderligere er undersøgelsen afgrænset til elever i folkeskolernes fuldt årgangsopdelte normalklasser, som havde 42.301 elever på 9. klassetrin i seneste skoleår, jf. tabel 1. Afgrænsningen er valgt, idet der i denne klassetype alt andet lige må formodes at være en elevmasse, hvor eleverne som udgangspunkt er i stand til at følge, få udbytte af og afslutte undervisningen med de obligatoriske prøver.

Det følger af friskolelovens § 8, at eleverne på en fri grundskole, der giver undervisning på 9. klassetrin, aflægger folkeskolens afgangseksamen og 9.-klasseprøver, medmindre skolen har meddelt Undervisningsministeriet, at den ikke afholder prøverne.

Folkeskolerne havde i perioden 2012-2016 en inklusionsmålsætning, som indebar, at elever fra specialklasserne i højere grad end tidligere skulle inkluderes i normalklasserne. Det større antal elever fra specialklasser, som er flyttet til normalundervisningen, har ikke påvirket andelen og antallet af elever i folkeskolerne, som årligt ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i perioden. Der foreligger ingen centrale registre over, hvor mange elever der er blevet inkluderet i normalundervisningen som følge af inklusionsmålsætningen. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet, herunder afgrænsningen.

Periodeafgrænsning

14. Undersøgelsen belyser perioden fra indførelsen af de obligatoriske 9.-klasseprøver til i dag, dvs. fra april 2006 til december 2018 (skoleårene 2006/07-2017/18). Nogle af de anvendte registre i Danmarks Statistik dækker dog ikke hele denne periode, hvilket beskrives i metodebilaget, jf. bilag 1.

Korrelationer versus kausalitet

15. I denne beretning beskriver vi uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning i 20-års alderen for elever, der ikke afsluttede folkeskolens 9. klasse med alle de obligatoriske prøver. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der kan være mange forskellige faktorer, som indvirker på, om en person fuldfører en ungdomsuddannelse og/eller får et job efter grundskolen.

Da denne undersøgelse ikke inddrager alle bagvedliggende faktorer til at beskrive årsager til manglende uddannelse eller manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, betyder denne beretning derfor udelukkende korrelationer og ikke kausale årsagssammenhænge.

16. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder supplerende analyser. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Undervisningsministeriets rolle i forhold til de obligatoriske prøver

2.1. Undervisningsministeriets forberedelse og understøttelse af implementeringen af lovændringen

17. Vi har undersøgt, hvordan Undervisningsministeriet har varetaget sin rolle i forbindelse med lovændringen i 2006, som gjorde folkeskolens afgangsprøver obligatoriske. Vi lægger til grund, at en rettidig og passende indsats fra ministeriet er grundlæggende for skolernes arbejde med at få alle elever til at aflægge de obligatoriske prøver med udgangen af 9. klasse.

Udarbejdelse af regler og igangsættelse af initiativer

18. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet rettidigt har varetaget sin rolle i forbindelse med lovændringen, der gjorde folkeskolens 9.-klasseprøver obligatoriske fra og med skoleåret 2006/07, herunder om ministeriet har sørget for at udarbejde fx bekendtgørelser for at sikre, at de lovmæssige rammer er tydeliggjort for kommuner og skoler. Desuden har vi undersøgt, hvilke initiativer ministeriet har igangsat efter lovændringen for at understøtte skolernes arbejde med at få alle elever til at aflægge 9.-klasseprøverne.

19. Undervisningsministeriet informerede i forbindelse med lovændringen i 2006 kommunalforvaltninger, skoleledere mfl. om den obligatoriske aflæggelse af 9.-klasseprøverne. Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om prøver og eksamen i folkeskolen og i de almene og studieforberedende ungdoms- og voksenuddannelser blev offentliggjort i juli 2006. Bekendtgørelsen blev fulgt op af en prøvebekendtgørelse, der udkom i juli 2009.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet efter udstedelsen af ændringsbekendtgørelsen i 2006 løbende har vejledt skoler og kommuner om fritagelsesreglerne gennem vejledninger, nyhedsbreve, informationsmøder og webinarer.

Undervisningsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at ministeriet har vurderet, at der har været et vejledningsbehov i forhold til 9.-klasseprøverne, som ministeriet herefter har fulgt op på. Ministeriet tilkendegiver endvidere et ønske om også fremadrettet at tilpasse sin vejledning af skolerne, så den så vidt muligt imødekommer de behov, der er på skolerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Undervisningsministeriet har sørget for en rettidig implementering af de nødvendige regler mv. i forlængelse af den lovændring, som gjorde folkeskolens 9.-klasseprøver obligatoriske. Det skete inden starten af det skoleår, hvor prøverne skulle være obligatoriske for første gang.

Ministeriet har også igangsat en informationsindsats knyttet til lovændringen og har løbende siden 2006 informeret skoler og kommuner om 9.-klasseprøver, bl.a. via publikationer, nyhedsbreve, oplæg og på webinarer. Ministeriets indsatser har primært fokuseret på fritagelser fra prøverne.

2.2. Undervisningsministeriets data om 9.-klasseprøverne

20. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet indsamler dækkende og retvisende data og efterfølgende udarbejder opgørelser og analyser, der i tilstrækkelig grad belyser 9.-klasseprøverne. Disse data udgør bl.a. grundlaget for ministeriets tilsyn og de initiativer, som ministeriet igangsætter over for kommuner og skoler. Vi lægger derfor til grund, at det er afgørende, at datagrundlaget og opgørelserne er retvisende.

Undervisningsministeriets dataindsamling

21. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet har faste procedurer for indsamling af oplysninger om aflæggelse af de obligatoriske prøver, og om ministeriet sørger for fejlsøgning af de indberettede data. Desuden har vi undersøgt, om data er valide og konsistente i forhold til at indgå som grundlag for opgørelser af folkeskoleelevers aflæggelse af 9.-klasseprøverne.

Metode for indsamling af data

22. Den årlige indberetning af karakterer i 9. klasse sker automatisk ved elektronisk overførsel af data fra skolernes administrative systemer eller ved manuel indtastning til Undervisningsministeriet. Oplysninger om aflæggelsen af prøverne fremgår af indberetningen, hvor en elev kan blive registreret som sygemeldt, fritaget, udeblevet eller uden angivelse af karakter (dvs. ikke har fået en karakter i alle prøverne). Kommunerne orienteres om indberetningen via e-mail fra ministeriet og har mulighed for løbende at følge med i kommunens skolars indberetning via internettet.

Skoler skal ikke godkende egne indberetninger

23. Af Undervisningsministeriets indberetningsvejledning for 2017 (gældende for indberetningen af data for skoleåret 2016/17) fremgår det, at skoler ved tidligere års indberetninger af karakterer skulle godkende og afslutte indberetningen på STILs indberetningsside. Denne funktion eksisterer ikke længere, og det fremgår af den nævnte vejledning, at når skolen har modtaget en e-mailkvittering og har kontrolleret, at data ser korrekt ud, kan indberetningen betragtes som afsluttet. De enkelte skoler har dog nu mulighed for selv at kontrollere de indberettede oplysninger ved at logge ind på Karakterdatabasen, eller hvis leverandøren af deres administrative system stiller en kvittering med de indberettede oplysninger til rådighed.

Karakterdatabasen

Undervisningsministeriet har oplyst, at for skoleårene 2001/02-2016/17 er indsamlingen alene gennemført til brug for statistik via en særskilt indsamling fra skolerne, mens indsamlingen af karakterer fra og med skoleåret 2017/18 sker til en nyudviklet karakterdatabase, som primært tjener administrative formål.

Karakterdatabasen benyttes i forbindelse med elevernes ansøgning til og optagelse på ungdomsuddannelser.

Karakterdatabasen er herudover kilde til ministeriets statistiske opgørelser.

24. Undervisningsministeriet har oplyst, at der tidligere blev udsendt rykkere/remin-dere til kommuner og skoler i løbet af indberetningsperioden. Kommunerne har også i 2017/18 modtaget en påmindelse om skolernes indberetning af karakter på e-mail. Derudover har kommunen fået stillet en løbende adgang til rådighed, så kommunen via internettet har kunnet se indberetninger foretaget af kommunens skoler, herunder det samlede antal af indberettede elever og antallet af elever med en karakterstatus i alle de obligatoriske prøver. Indberetninger afvises ikke automatisk i indberetningssystemet, selv om der tilsyneladende er manglende indberetninger for enkelte elever. Ministeriet har oplyst, at der fra skoleåret 2017/18 er indført en ny procedure, hvor skoler med indberetninger om elever, som ikke optræder med det forventede antal prøver, er blevet kontaktet skriftligt.

Dækker indsamlingen – og dermed datagrundlaget – alle elever?

25. Af Undervisningsministeriets praktiske vejledning til indberetning af karakterdata fra skolerne fremgår det, at alle grundskoler med afgangselever og øvrige skoler, der har haft elever til folkeskolens afgangsprøver, er omfattet af indberetningen.

Undervisningsministeriet har oplyst, at det ikke vides præcist, hvor mange elever der burde indgå i indberetningen, idet der ikke foreligger præcise angivelser af, hvor mange elever der bør indberettes fra hver skole. Ifølge ministeriet kan opgørelserne være *"nogenlunde retvisende"* for antallet af børn i skoler på et overordnet niveau, men ikke nødvendigvis retvisende for, om eleven er registreret på den rigtige skole, hvilket kan gøre det svært at følge op på, om den enkelte skole har indberettet karakteroplysninger for alle elever.

Undervisningsministeriet har desuden oplyst, at ministeriet vil arbejde videre med at udvikle metoder til at afdække den præcise population af elever, som hører til hver skole på indberetningstidspunktet. Ministeriet forventer at have et setup herfor klar til indberetningen i 2019 (for skoleåret 2018/19).

Samlet set er det således uvist, om Undervisningsministeriets data om 9.-klasseeleverne er dækkende, da der ikke foreligger viden om, hvor mange elever der bør indgå i datagrundlaget.

Sygeprøver, fritagelser og udeblivelser samt manglende registreringer

26. Tal fra Undervisningsministeriet viser, at der hvert år er elever i folkeskolen, som ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. I skoleåret 2016/17 udgjorde andelen over 10 % af alle folkeskoleelever, hvilket var det højeste niveau, siden prøverne blev obligatoriske. I seneste skoleår (2017/18) var andelen af elever, som ikke aflegde alle de obligatoriske prøver, over 8 %. Prøvebekendtgørelsens § 33-37 beskriver muligheden for fritagelse fra 9.-klasseprøverne. Fritagelse kan ske på grund af betydelig funktionsnedsættelse eller utilstrækkelige danskundskaber (§ 33 og 36) og i kommunale ungdomsskoler, hvis 9.-klasseprøverne ikke vurderes hensigtsmæssige for den enkelte elev (§ 37). Ud over skolelederens fritagelser fra prøverne kan skolerne registrere eleverne som sygmeldt eller udeblevet fra én eller flere prøver.

Undervisningsministeriet har, efter Rigsrevisionen påbegyndte denne undersøgelse, gennemført en stikprøveundersøgelse af skolernes indberetninger.

Undersøgelsen viste indikationer på, at ministeriets data om skolerne indeholder fejlregistreringer.

Undervisningsministeriet oplyser om elever, som der ikke er indberettet data for, at disse kan være hjemmeunderviste børn, der ikke er registreret på en skole, elever mellem 2 skoleforløb og elever under udredning til specialundervisning.

Fritagelse

Når en elev fritages fra aflægelse af obligatoriske prøver, udsteder skolelederen en fritagelse for hver delprøve i et givent fag.

Derfor kan én elev have mange fritagelser, hvis eleven er fritaget fra at aflægge prøver i flere forskellige fag og fagdiscipliner.

Undervisningsministeriet bemærker, at elever, der er fritaget for undervisning i et fag, jf. folkeskolelovens § 9, stk. 4, ikke skal aflægge prøve i dette fag, jf. prøvebekendtgørelsens § 15, stk. 1.

Tilsvarende gælder for elever, der helt eller delvist opfylder undervisningspligten på anden vis og derfor ikke modtager undervisning i ét eller flere fag, jf. folkeskolelovens § 33, stk. 4.

Der foreligger ikke centrale data for, hvilke fag de enkelte elever er fritaget for undervisning i.

27. Sygeprøver skal afholdes hurtigst muligt efter den prøve, eleven var syg ved. Mundtlige sygeprøver kan afholdes i samme prøvetermin, hvis det er muligt, og ellers i august/september, december/januar, maj/juni. Skriftlige sygeprøver kan ikke afholdes i samme prøvetermin, men kun i december/januar og maj/juni. Oplysninger om eventuelle sygeprøver skal indberettes til Undervisningsministeriet samtidig med det efterfølgende års karakterindberetning.

Det har i vores undersøgelse ikke været muligt at afdække, om data fra Undervisningsministeriet indeholder dækkende oplysninger om prøver aflagt i sygetermin. Det er derfor på baggrund af det eksisterende datagrundlag ikke muligt at vurdere omfanget af aflæggelsen af prøver i sygetermin, og om elever, som ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i almindelig termin, efterfølgende har aflagt alle de relevante prøver i sygetermin.

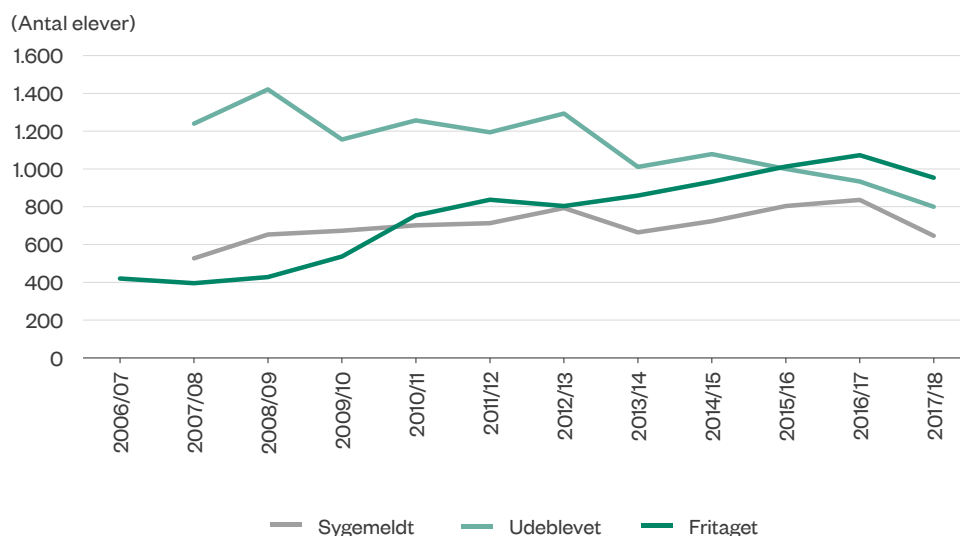
Samtidig viser vores gennemgang, at antallet af registrerede fritagelser og sygemeldinger har været stigende fra 2006/07 til 2016/17, selv om der har været et fald i seneste skoleår, 2017/18. Dette er vist i figur 2.

Oplysninger om sygemeldinger

Oplysninger om sygemeldinger findes i datagrundlaget fra Undervisningsministeriet for skoleåret 2007/08 og frem.

Figur 2

Fritagelser, sygemeldinger og udeblivelser fra 9.-klasseprøver i skoleårene 2006/07-2017/18



Note: Figuren viser antallet af elever med én eller flere sygemeldinger, udeblivelser og fritagelser. Summen af fritagelser, sygemeldinger og udeblivelser er ikke tilsammen et udtryk for antal elever, som ikke har aflagt 9.-klasseprøverne, da den samme elev både kan have en sygemelding i én prøve, men være blevet fritaget fra prøve i et andet fag.

Seneste års elever (som afsluttede 9. klasse i 2017/18) havde på tidspunktet for afslutningen af denne undersøgelse i januar 2019 endnu ikke haft mulighed for at aflægge prøver i sygeterminen december/januar. Derfor kan opgørelsen for det seneste år ændre sig med næste års indberetninger fra skolerne til Undervisningsministeriet.

Opgørelserne af sygemeldte, udeblevne og fritagne er dannet på baggrund af markeringer, som foreligger i Undervisningsministeriets register.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af figur 2, er antallet af sygemeldinger og fritagelser fra prøver i skoleåret 2016/17 på det højeste niveau siden lovændringen i 2006. Det fremgår desuden af figuren, at antallet af udeblivelser er faldet i samme periode.

Vi kan på baggrund af det datagrundlag, som Undervisningsministeriet har leveret til denne undersøgelse, alene belyse, hvor mange elever der efter ét år stadigvæk er registreret som sygemeldte (til foregående års prøve) og dermed må antages, hverken at have aflagt prøven ved afslutningen af 9. klasse eller have aflagt prøven i sygetermin. Dette skyldes, at noteringen om en sygemelding hos en elev bliver overskrevet, hvis eleven har aflagt en prøve senere. Gennemgangen viser, at kun ganske få elever har fået overskrevet en registreret sygemelding eller udeblivelse i august/september, hvor det var muligt at aflægge mundtlige sygeprøver.

Undervisningsministeriet følger ikke op på, om skoler tilmelder elever til mundtlige sygeprøver i det administrative system, og om alle eleverne aflægger de manglende prøver efterfølgende. Ministeriet har oplyst, at STUK har indtryk af, at skolerne indkalder eleverne til sygeprøve, men at eleverne ikke altid dukker op. Videre oplyser ministeriet, at det er *"STUKs indtryk, at skolerne gør, hvad de kan, for at få eleverne til at tage sygeprøver"*.

Vores gennemgang viser, at der mangler registreringer for flere elever (dvs. der er elever i registret, som hverken er blevet registreret som udeblevne, syge eller fritagne eller har fået registreret en karakter).

Undervisningsministeriet beskriver bl.a. de ikke-aflagte prøver i publikationen *Flere elever opnår mindst 2 i dansk og matematik* fra 2017. Det fremgår heraf, at årsagen til, at eleverne mangler at aflægge én eller flere prøver i de 2 fag, er ukendt for over halvdelen af eleverne (dvs. eleverne er hverken registreret som udeblevne, syge eller fritagne). Vores gennemgang af data fra ministeriet viser, at der blandt de elever, som ikke havde aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i skoleåret 2017/18, var godt 62 %, der ikke havde fået registreret nogen fritagelser, mens knap 15 % havde 1-2 fritagelser. 19 % af eleverne uden alle 9.-klasseprøver havde fået fritagelser i 4 eller flere af de prøver, som de skulle aflægge.

Undervisningsministeriet har ikke undersøgt, hvad der ligger til grund for fritagelser, sygemeldinger eller udeblivelser fra 9.-klasseprøverne. Ministeriet oplyser dog i forbindelse med denne undersøgelse, at skolernes opfølgning på udeblivelser og sygemeldinger vil indgå i et kommende tematisk tilsyn.

Manglende intern datakonsistens

28. Vores gennemgang af data fra Undervisningsministeriet viser manglende intern konsistens, idet der er registreret modstridende oplysninger for den samme elev og den samme delprøve. Således har der siden skoleåret 2010/11 og frem hvert år været mellem ca. 670 elever (i skoleåret 2013/14) og ca. 840 elever (i skoleåret 2016/17), som for den samme prøve har en registrering af karakterårsag=Sygemeldt, men samtidig har en registrering som fremmødt=JA.

Denne undersøgelse omhandler de gennemsnitligt 8,8 % folkeskoleelever, som i skoleårene 2006/07-2017/18 ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

I seneste skoleår udgjorde de elever, som ikke aflagde alle prøverne, 8,1 % af alle folkeskoleeleverne på 9. klassetrin, jf. tabel 1.

Heri indgår elever, som er registreret med en sygemelding, udeblivelse eller fritagelse, i ministeriets register.

På baggrund af Undervisningsministeriets stikprøveundersøgelse af data om prøveafleggelse i 2016/17 har ministeriet oplyst, at *"ikke alle fritagelser sker inden for lovens rammer"*.

Undervisningsministeriet oplyser, at skolerne har fritaget elever med begrundelser *"'som følge af diagnoser, psykisk ustabilitet, ordblindhed mv,' hvilket ikke entydigt ser ud til at falde inden for lovens formulering om 'betydelig funktionsnedsættelse' "*.

Oplysninger om karakterårsag belyser, om en elev har fået en prøvekarakter, har været fritaget, sygemeldt eller udeblevet osv.

Disse oplysninger findes i datagrundlaget fra Undervisningsministeriet fra skoleåret 2010/11 og frem.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er sikker på, hvordan disse kombinationer af variable for den samme elev skal tolkes. Ministeriet tilkendegiver, at *"måske skal det tolkes sådan, at eleven er mødt frem, men var syg og har derfor ikke gennemført prøven"*.

Undervisningsministeriets stikprøveundersøgelse af området efter Rigsrevisionens henvendelse

29. Undervisningsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse for første gang siden 2006 gennemført en mindre stikprøveundersøgelse af kvaliteten af indberetningerne om 9.-klasseprøverne.

Undervisningsministeriets stikprøveundersøgelse dækker de 16 folkeskoler med den højeste andel af elever uden alle 9.-klasseprøver i skoleåret 2016/17 og viser ifølge ministeriet, at omfanget af elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, er væsentligt lavere, end ministeriets data for prøveaflæggelsen viser. På baggrund heraf konkluderer ministeriet, at ministeriets undersøgelse indikerer, at data indeholder et meget stort antal fejlregistreringer. I forbindelse med ministeriets undersøgelse oplyser størstedelen af skolerne endvidere, at de ikke selv har bemærket, at karaktererne ikke har været indberettet korrekt, og flere oplyser også, at de har modtaget en kvittering for indberetningen. Ministeriet vurderer, at det ikke kan afvises, at skolerne ikke har læst kvitteringen for indberetning ordentligt, men at det også er muligt, at der kan have været problemer med overførslen af data fra de elevadministrative systemer til ministeriet.

I forbindelse med ovenstående afdækning oplyser Undervisningsministeriet, at ministeriet på baggrund af analyserne af datakvaliteten for skoleåret 2017/18 vil tilpasse processen for indberetning og validering af data for skoleåret 2018/19, så potentielle fejlregistreringer opfanges endnu tidligere og især, at det sikres, at skolerne reagerer på ministeriets tilbagemeldinger herom.

På baggrund af undersøgelsen af Undervisningsministeriets dataindsamling er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets datagrundlag for at overvåge aflæggelsen af 9.-klasseprøverne er mangelfuld på grund af fejlregistreringer.

Undervisningsministeriets udarbejdelse af opgørelser om 9.-klasseprøverne

30. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriet siden 2006 har udarbejdet opgørelser knyttet til prøverne, som viser et retvisende billede af, hvordan elever i folkeskolerne afslutter 9. klasse.

Flere opgørelser om 9.-klasseprøver offentliggøres af Undervisningsministeriet hvert år

31. Oplysninger om 9.-klasseprøverne bliver opgjort på flere forskellige måder i forskellige registre og i Undervisningsministeriets notater. Ministeriet offentliggør først og fremmest data om folkeskoleelever i ministeriets datavarehus. Heri findes opgørelser knyttet til afslutningen af folkeskolens 9. klasse hvert år i den undersøgte periode.

Data fra datavarehuset anvendes bl.a. af kommunerne til de lovpligtige kvalitetsrapporter på folkeskoleområdet. Undervisningsministeriet offentliggør desuden løbende en række opgørelser, rapporter og notater, der beskriver karakterudviklingen i grundskolen. Samtidig anvendes opgørelserne til ministeriets kvalitetstilsyn og som baggrund for indsatser som fx regeringens skolepulje. Disse opgørelser bygger på den oven for beskrevne dataindsamling. Herudover oplyser ministeriet, at kommunerne via en særlig adgang til ministeriets datavarehus kan se opgørelsen *Andel elever, der har aflagt alle prøver* og dermed har mulighed for at inddrage disse oplysninger i kvalitetsrapporten.

Opgørelser af karaktergennemsnit i datavarehuset

32. I Undervisningsministeriets datavarehus offentliggøres årligt nøgletal, der beskriver elevers resultater (dvs. karaktergennemsnit) i 9.-klasseprøverne. De obligatoriske 9.-klasseprøver består af i alt 7 prøver med 10 karakterer/delprøver, herunder 5 prøver i bundne fag med 8 karakterer/delprøver (de samme fag hvert år) og 2 prøver med én karakter hver i udtræksfag (som kan være forskellige fra år til år).

33. Karaktergennemsnittet i de enkelte fag bliver beregnet som et gennemsnit af de delprøver, som den enkelte elev har aflagt, jf. ministeriets dokumentation for opgørelsen: *"Eleverne indgår alene med de prøvekarakterer, som de rent faktisk har opnået. Elevernes karaktergennemsnit beregnes som summen af de afgivne karakterer divideret med antallet af prøver. Hvis en elev fx kun har aflagt prøve i mundtlig dansk, betyder det, at elevens karaktergennemsnit i dansk er lig med den karakter, han har opnået i den ene prøve i dansk. De prøver, som eleven ikke har aflagt, medregnes således ikke med fx 0 eller nogen anden karakter i beregningen af karaktergennemsnittet".* Dette gælder alle fag.

Opgørelsen tager således ikke højde for, at mange elever ikke aflægger *alle* de obligatoriske prøver. Således vil en elev, der har aflagt 2 delprøver ud af de 4 obligatoriske delprøver i dansk tælle lige så meget i opgørelsen som en elev, der har aflagt alle de 4 obligatoriske delprøver i dansk. De 2 elever vil begge få en samlet karakter i dansk, på baggrund af de prøver de har aflagt (henholdsvis 2 og 4), og disse resultater vil blive sidestillet, selv om eleverne har aflagt et forskelligt antal prøver.

34. En anden opgørelse med elevernes resultater i 9.-klasseprøverne er den såkaldte socioøkonomiske reference for grundskolekarakterer, der bl.a. offentliggøres i Undervisningsministeriets datavarehus. Den socioøkonomiske reference er et statistisk beregnet udtryk, som viser, hvordan andre elever med samme baggrundsforhold som en given skoles elever har klaret 9.-klasseprøverne. Referencen beregnes af ministeriet hvert år på baggrund af de opgjorte karaktergennemsnit i 9.-klasseprøverne for alle elever på de grundskoler, som indgår i ministeriets dataindsamling af karakterer.

Karaktergennemsnittet til brug for udregningen af den socioøkonomiske reference beregnes som et gennemsnit af de enkelte elevers karakterer, dvs. alle elever vægter lige meget, uanset hvor mange prøver de har aflagt. Dette svarer til metoden for beregning af karaktergennemsnittet beskrevet ovenfor.

Skolepuljen

I foråret 2017 afsatte regeringen 500 mio. kr. til en skolepulje, som over 3 år skal uddeles til folkeskoler med fagligt svage elever, hvis skolerne formår at løfte eleverne fagligt.

Formålet med puljen er således at tilskynde de ca. 100 folkeskoler med flest elever, der får under karakteren 4 i dansk og matematik i 9.-klasseprøverne, til at forbedre indsatsen.

For at få del i puljen skal skolerne i hvert af de 3 år reducere andelen af elever, der får under karakteren 4 i dansk og matematik, med 5 procentpoint. Undervisningsministeriet administrerer puljen.

Prøver i dansk og matematik

Undervisningsministeriet har oplyst, at langt de fleste elever i folkeskolen aflægger alle de obligatoriske prøver i de 2 bundne fag dansk og matematik.

Dette bekræfter vores analyse.

Til forskel fra karaktergennemsnitsberegningen for de enkelte fag indgår der dog i denne beregning kun de elever, som har aflagt mindst 4 ud af 8 bundne delprøver. Undervisningsministeriet har oplyst, at beslutningen om, at eleverne skal have aflagt 4 delprøver for at indgå i beregningen, er statistisk begrundet.

35. Ovennævnte opgørelser tager således udgangspunkt i forskellige udregningsmetoder. Fælles er dog, at ingen af dem tager højde for elevers manglende aflæggelse af én eller flere prøver.

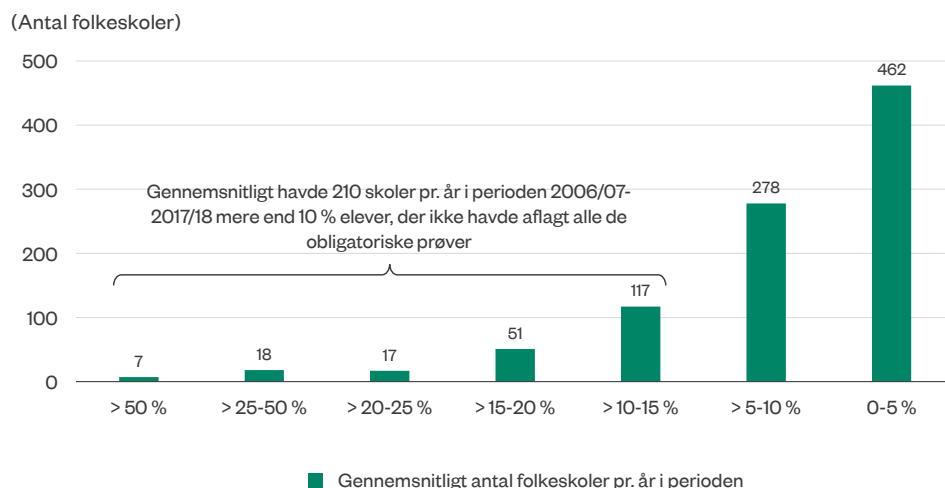
Ingen opgørelse af andelen af elever, der ikke har aflagt alle 9.-klasseprøverne

36. Undervisningsministeriet offentliggør ikke særskilte opgørelser af aflæggelsen af 9.-klasseprøverne, som konkret belyser andelen af elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske prøver. Ligeledes har ministeriet ikke opgørelser over elevernes samlede resultater i 9.-klasseprøverne, der tager højde for manglende fremmøde til én eller flere af delprøverne.

Figur 3 viser det gennemsnitlige antal folkeskoler med fuldt årgangsupdelte normalklasser på 9. klassetrin i skoleårene 2006/07-2017/18, fordelt på andel af elever på den enkelte skole, som ikke aflagde alle de obligatoriske prøver på tværs af årene i perioden. Det fremgår af figuren, at gennemsnitligt 210 skoler pr. år i perioden 2006/07-2017/18 havde mere end 10% elever, der ikke havde aflagt alle de obligatoriske prøver.

Figur 3

Folkeskoler fordelt efter andel af elever, som *ikke* har aflagt alle de obligatoriske prøver i skoleårene 2006/07-2017/18



Note: På den vandrette akse viser figuren den gennemsnitlige andel af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver. Opgørelsen viser kun folkeskoler med fuldt årgangsupdelte normalklasser. I det seneste skoleår (2017/18) var der ingen folkeskoler med fuldt årgangsupdelte normalklasser med over 50 % elever, som ikke aflagde alle de obligatoriske prøver. En fordeling af skoler med 9.-klasseelever i skoleåret 2017/18, fordelt efter andel af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver, findes i metodebilaget, jf. bilag 2.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriets datavarehus.

Vores analyse, som ligger til grund for figur 3, viser, at der hvert år siden indførelsen af de obligatoriske prøver har været skoler, hvor en markant andel af eleverne ikke har aflagt alle prøverne. Således var der i den illustrerede periode gennemsnitligt 25 skoler årligt, hvor mere end hver fjerde elev i 9. klasse ikke aflagde alle de obligatoriske prøver. Denne oplysning er mulig at udtrække via Undervisningsministeriets eget datagrundlag.

Vores gennemgang af tal for seneste skoleår (2017/18) viser, at der i alt var 132 folkeskoler med 9.-klasseelever i fuldt årgangssopdelte normalklasser, hvor mere end hver 10. elev ikke aflagde alle de obligatoriske prøver. Samtidig var der i samme skoleår 9 skoler, hvor mere end hver fjerde 9.-klasseelev ikke aflagde alle prøverne. I bilag 2 findes en opgørelse af antal folkeskoler med 9.-klasseelever fordelt efter andel af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver i skoleåret 2017/18, og et gennemsnit for perioden 2006/07-2017/18.

Resultater

Tal fra Undervisningsministeriet viser, at andelen af folkeskoleelever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver, har været svagt stigende i perioden 2006/07-2016/17 og i 2016/17 udgjorde over 10 % af alle folkeskoleelever. I seneste skoleår (2017/18) udgjorde disse elever over 8 % af alle folkeskoleelever. Samtidig viser vores undersøgelse, at der hen over perioden 2006/07-2017/18 samlet set har været 210 skoler med et årligt gennemsnit på mere end 10 % elever, der ikke havde aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Undervisningsministeriet har siden 2001/02, dvs. flere år inden folkeskolens 9.-klasseprøver blev obligatoriske for alle elever i 2006, indsamlet data om prøveaflægning og prøveresultater fra landets grundskoler. Ministeriet har først, efter Rigsrevisionen påbegyndte denne undersøgelse, gennemført en stikprøveundersøgelse for at belyse kvaliteten af data. Ministeriets stikprøveundersøgelse peger på, at der er visse problemer med datakvaliteten, hvilket understøttes af Rigsrevisionens afdækning, som viser, at data indeholder fejlregistreringer.

Idet Undervisningsministeriets opgørelser af elevers resultater i 9.-klasseprøverne alene bygger på de prøver, som den enkelte elev har aflagt – og ikke tager højde for manglende fremmøde til prøverne – viser de ikke et fuldt dækkende og retvisende billede af, om og i givet fald hvordan elever aflægger 9.-klasseprøverne og resultaterne heraf.

Undervisningsministeriet har endvidere ikke viden om, hvordan fritagelser fra prøverne anvendes i praksis, og i hvor høj grad sygemeldte og udeblevne elever efterfølger de aflægger prøver i sygetermin.

Det bemærkes endvidere, at udregnings- og opgørelsesmetode er forskellig på tværs af ministeriets opgørelser, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse alt andet lige øger kompleksiteten og besværliggør det samlede overblik over området. Undervisningsministeriet har dog sørget for at formidle metodikken – herunder om de valg og fravalg, som er foretaget i opgørelserne – i publikationer og på hjemmesiden.

2.3. Undervisningsministeriets tilsyn med folkeskolerne

37. Vi har undersøgt, om Undervisningsministeriets tilsyn i tilstrækkelig grad indfan- ger skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflæg- ger de obligatoriske 9.-klasseprøver. Vi lægger til grund, at ministeriets tilsyn siden 2006 for at være tilstrækkeligt bør have indfanget de skoler, som vedvarende har haft man- ge elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Undervisningsministeriets kvalitetstilsyn

38. Undervisningsministeriet fører kvalitetstilsyn med folkeskolerne med det formål at højne kvaliteten på skolerne. Data og opgørelser, som indsamles og offentliggøres af Undervisningsministeriet, lægges netop til grund for de initiativer, som ministeriet igangsætter over for folkeskolerne. Vi har belyst tilsynskonceptet for ministeriets kvalitetstilsyn for at afdække, hvordan skoler udtages til tilsyn.

I vores analyser har vi gennemgået data for de skoler, der har været udtaget i Under- visningsministeriets kvalitetstilsyn i årene fra indførelsen af de obligatoriske 9.-klas- seprøver, og sammenholdt disse med oplysninger om prøveaflæggelse på alle skoler i perioden. Formålet er således at belyse, om skoler med mange elever, der ikke af- lægger alle 9.-klasseprøver, bliver udtaget til tilsyn, eller om tilsynet forbigår disse skoler.

Undervisningsministeriets koncept for kvalitetstilsyn med folkeskolerne

39. Undervisningsministeriet har siden 9.-klasseprøverne blev obligatoriske i 2006 ført kvalitetstilsyn efter 2 forskellige koncepter. Siden 2007 har tilsynet haft til opga- ve at identificere skoler med de største og mest alvorlige udfordringer, og alle tilsyn har taget udgangspunkt i screeninger på baggrund af udvalgte kvalitetsindikatorer.

Tilsynskonceptet for folkeskolerne blev ændret i 2014 som følge af folkeskolerefor- men. I aftalen af 7. juni 2013 om et fagligt løft af folkeskolen blev det eksisterende ulovbestemte kvalitetstilsyn lovfastsat, og det blev besluttet, at det skulle udvikles, så det fremadrettet tager udgangspunkt i de nationalt fastsatte måltal og kvalitetsindi- katorer, der blev defineret i forbindelse med reformen.

Hvis Undervisningsministeriet vurderer, at skoler, der er udtaget til tilsyn, efter ét år ikke har opnået tilstrækkelige forbedringer på de relevante kvalitetsindikatorer, kan ministeriet pålægge kommunalbestyrelsen i den relevante kommune at udarbejde en handlingsplan og/eller at tage kontakt til læringskonsulenterne for at forbedre skoler- nes kvalitet.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet aldrig har brugt beføjelsen til at på- lægge kommunerne at udarbejde handlingsplaner for at forbedre skolernes kvalitet. Ministeriets begrundelse herfor er, at det ifølge ministeriet ikke har været nødvendigt, da aftaler om skolernes udvikling er blevet løst i dialog med kommunernes forvaltning- ger.

Folkeskoler udtaget til tilsyn i perioden 2007-2018

40. Tabel 2 viser det samlede antal folkeskoler, der er udtaget til Undervisningsmini- steriets kvalitetstilsyn fra 2007 og frem til i dag. Den røde streg markerer ændringen i ministeriets tilsynskoncept i 2014.

Der findes ikke en standard for, hvornår et kvalitetstilsyn er tilstrækkeligt dækkende. Der stræbes i stedet efter en konstant forbedring af kvalite- ten.

Dette er i modsætning til et regeltilsyn, som fokuserer på regeloverholdelse.

Læringskonsulentkorps
Undervisningsministeriets læ- ringskonsulentkorps har til opgave at understøtte skoler- nes løbende arbejde og er koblet sammen med tilsynets kvalitetsudvikling.

Tabel 2**Folkeskoler udtaget til tilsyn**

Tilsynsår	Antal skoler udtaget til tilsyn	Samlet antal skoler under tilsyn
2007	4	
2008	11	
2009	4	
2010/12	18	
2013	6	
2014/15	24	24
2015/16	43	67
2016/17	20	65
2017/18	10	44

Note: Tilsynsår er Undervisningsministeriets angivelse. Periodeangivelserne i materialet fra Undervisningsministeriet varierer mellem kalenderår og skoleår. Der kan være skoler, som er udtaget i flere år og dermed indgår i tabellen flere gange (dog kun én gang pr. år). Ministeriet oplyser, at det ikke har været muligt at foretage en tilstrækkelig valid opgørelse for de første 5 år, men data indikerer, at tilsynene har været afsluttet i det år, hvor skolerne er udtaget.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

I 2017/18 var der 1.265 folkeskoler i Danmark, heraf var der ca. 850 folkeskoler med 9.-klasseelever i fuldt årgangsoptagne normalklasser. Som det fremgår af tabel 2, er der stor forskel på antallet af skoler, der har været udtaget til tilsyn i de forskellige år. Undervisningsministeriet har i den forbindelse oplyst, at tilsynets omfang blev udvidet samtidig med ændringen af tilsynskonceptet i forbindelse med folkeskolereformen (jf. folkeskolelovens § 57 d). Der er derfor efterfølgende udtaget væsentligt flere skoler til tilsyn. Samtidig er der skoler, som er under fortsat tilsyn, dvs. skoler, som blev udtaget til tilsyn i tidligere år. Disse indgår i højre kolonne i tabel 2.

Screeningsindikatorer anvendt i det nuværende kvalitetstilsyn

41. Undervisningsministeriets tilsyn med skolerne tager som nævnt udgangspunkt i en screening af skolernes resultater. Vores gennemgang viser, at antallet, indholdet og udformningen af screeningsindikatorerne har varieret i perioden siden 2006, hvor folkeskolens afgangsprøver blev gjort obligatoriske. Ministeriet oplyser i den forbindelse, at indikatorerne justeres løbende for at sikre, at tilsynet indfanger de skoler, som på det givne tidspunkt er de mest udfordrede. Ministeriet har ligeledes oplyst, at tilsynet baserer sig på faste og på forhånd kendte kriterier, så skoler og kommuner kender grundlaget for udtagelsen.

KL, BKF (Børne- og Kulturschefforeningen) og Skolelederforeningen bliver orienteret om resultaterne af Undervisningsministeriets screening, udvælgelse til tilsyn og den videre proces i tilsynet.

Ministeriet oplyser, at indikatorer til udvælgelse i tilsynet fastlægges med inddragelse af ovennævnte aktører.

De 5 kvalitetsindikatorer, der anvendes i det nuværende tilsyn

1	Elevernes resultater fra 9.-klasseprøverne i dansk, matematik, engelsk og fysik/kemi/biologi/geografi (de bundne 9.-klasseprøver)	→	En skole udtages til nærmere undersøgelse i tilsynet, hvis den 2 år i træk har 3 af de 4 fag, som befinder sig i bund 10 % sammenlignet med landsgennemsnittet. Udregningsmetode for elevers resultater: Eleverne indgår alene med de prøvekarakterer, som de rent faktisk har opnået. Elevernes karaktergennemsnit beregnes som summen af de afgivne karakterer divideret med antallet af prøver. Hvis en elev fx kun har aflagt prøve i mundtlig dansk, betyder det, at elevens karaktergennemsnit i dansk er lig med den karakter, han har opnået i den ene prøve i dansk.
2	Elevernes overgang til ungdomsuddannelse efter 15 måneder	→	En skole udtages til nærmere undersøgelse i tilsynet, hvis den 2 år i træk har en overgangsfrekvens på under 70 %.
3	Socioøkonomiske referencer for 9.-klasseprøven (skolens løfteevne i forhold til baggrundsforhold)	→	En skole udtages til nærmere undersøgelse i tilsynet, hvis den 2 år i træk har opnået faktiske resultater, der er 0,5 lavere end den socioøkonomiske reference (som samtidig er statistisk signifikant). Samme udregningsmetode som for elevers resultater (indikator 1).
4	Resultater fra nationale tests i dansk og matematik	→	En skole udtages til nærmere undersøgelse i tilsynet, hvis den: • 2 år i træk er blandt de skoler, som er længst fra at opnå folkeskolereformens målsætning om, at mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne • over en 3-årig periode er blandt de skoler, som har det største fald i andelen af de dygtigste elever i dansk og matematik • over en 3-årig periode er blandt de skoler, som har den største stigning i andelen af de dårligste elever i dansk og matematik.
5	Resultater fra de nationale trivselsmålinger på baggrund af de 4 indikatorer for trivsel i 4.-9. klasse	→	En skole udtages til nærmere undersøgelse i tilsynet, hvis skolen har haft et fald i gennemsnittet for alle 4 differentierede trivselsindikatorer samt er blandt de 10 % laveste på landsplan for alle 4 differentierede trivselsindikatorer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Alle 5 kvalitetsindikatorer beregnes på baggrund af data, som Undervisningsministeriet indsamler og bearbejder. Som det fremgår af ovenstående, er der i det nuværende kvalitetstilsyn 2 indikatorer, der direkte omhandler 9.-klasseprøverne (indikator 1 og indikator 3).

Hverken indikator 1 (elevernes resultater) eller indikator 3 (socioøkonomiske referencer) tager højde for, at der hvert år er skoler med en større eller mindre andel elever, som ikke aflægger alle de obligatoriske prøver. Samlet set kan disse indikatorer derfor ikke vise et fuldt dækkende billede af, hvordan eleverne afslutter 9. klasse med aflæggelsen af 9.-klasseprøverne.

42. Undervisningsministeriet har ikke tidligere undersøgt, om skoler med en høj andel af elever, der fritages for prøver, kan have et overvurderet karaktergennemsnit i dagtagrundlaget og dermed ikke vil blive udtaget til tilsyn. Undervisningsministeriet oplyser til spørgsmålet om manglende prøveaflæggelse, at ministeriet *"ikke har haft konkret anledning til at tro, at der er et stort problem, da problemet hverken har været rejst af forældre, skoler eller parterne på folkeskoleområdet"*.

Undervisningsministeriet oplyser endvidere, at data for elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, ikke hidtil har indgået selvstændigt som en del af kvalitetstilsynet. Data indgår dog ifølge ministeriet indirekte i kvalitetstilsynets indikator 2, som omhandler elevernes overgangsfrekvens til ungdomsuddannelse 15 måneder efter grundskolen, da en skoles overgangsfrekvens er et udtryk for, hvor mange af skolens 9.-klasseelever der er påbegyndt en ungdomsuddannelse efter grundskolen. Derfor indgår alle skolens elever i opgørelsen, også elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Tilsynet udtager kun i begrænset omfang skoler, som har haft vedvarende udfordringer i forhold til aflæggelse af 9.-klasseprøver

43. Som nævnt indgår oplysninger om de elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, ikke i de 2 tilsynsindikatorer, der omhandler 9.-klasseprøverne (indikator 1 og 3). I dette afsnit undersøger vi, om der alligevel er sammenfald mellem de skoler, der har en høj andel elever, som ikke aflægger alle 9.-klasseprøver, og de skoler, der er udtaget til tilsyn i den periode, hvor 9.-klasseprøverne har været obligatoriske.

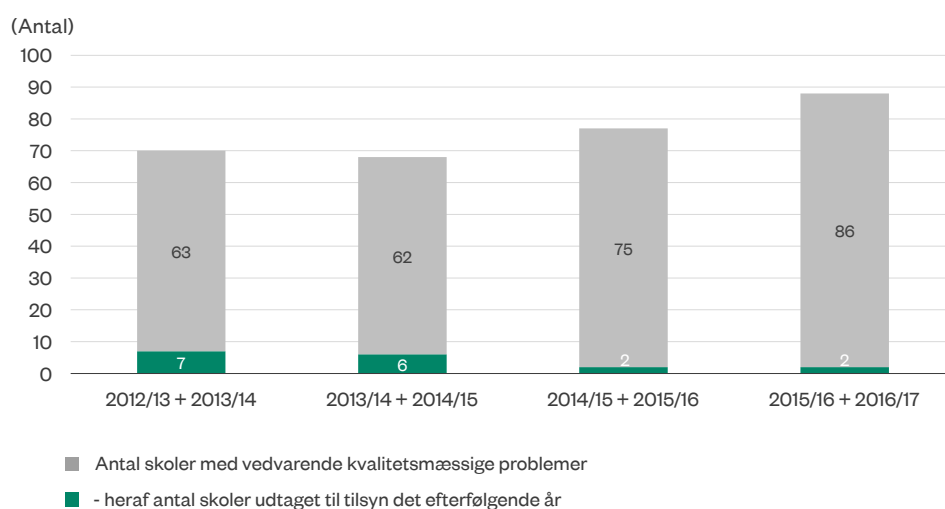
Vi har undersøgt, hvilke af landets folkeskoler, der over en 2-årig periode har haft over 10 % elever i 9. klasse pr. år, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver. Vi har efterfølgende afdækket, om disse skoler har været udtaget til tilsyn i perioden *umiddelbart efter* den vedvarende lave aflæggelse af prøverne.

En tærskelværdi på 10 % over en 2-årig periode anvendes i vores analyser som en indikator for kvalitetsmæssige problemer på en skole. Når vi i analyserne bruger en tærskelværdi på netop 10 %, begrundes det med, at den gennemsnitlige andel af elever på tværs af landets folkeskoler i 2015/16 og 2016/17 (de seneste 2 skoleår, der var data for på tidspunktet for starten af denne undersøgelse), som ikke havde aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, netop var omtrent 10 %. Vi har i vores analyser også gennemgået data for skoler, som hen over en 2-årig periode har haft mere end 15 % af 9.-klasseeleverne, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Resultaterne af de 2 analyser med tærskelværdier på henholdsvis 10 % og 15 % viser den samme tendens. I bilag 2 beskrives resultaterne af analysen med en tærskelværdi på 15 %.

Figur 4 viser antallet af skoler, som har haft en høj andel af elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver (defineret som mere end 10 %) i 2 på hinanden følgende år, og om disse skoler har været udtaget til tilsyn det efterfølgende år. Figuren viser, at Undervisningsministeriets tilsyn kun indfanger ganske få af de skoler, der i 2 på hinanden følgende år har en høj andel af elever, som ikke aflægger alle de obligatoriske prøver i 9. klasse.

Figur 4

Skoler med mere end 10 % elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 2 på hinanden følgende år



Note: Figuren viser for perioden angivet på den vandrette akse antallet af skoler med lav prøveafleggelse over 2 år. For skoleårene 2012/13 + 2013/14 har vi inddraget data om skoler udtaget til tilsyn i 2014/15, jf. ministeriets beskrivelse af fremgangsmetode for udtagelse. Tilsvarende er gjort for alle perioder.

Tilsynet i årene frem til 2014/15 har som nævnt været ført efter et andet tilsynskoncept, som gør sammenligning før og efter 2014/15 vanskeligt.

Afgrænsning af datagrundlaget til figuren er beskrevet i bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tilsynsopgørelser og Undervisningsministeriets datavarehus (Uddannelsesstatistik), Karakterfordelinger.

Undervisningsministeriet oplyser, at udtagelsen til kvalitetstilsyn på baggrund af de tidligere beskrevne indikatorer bygger på resultaterne fra de 2 foregående skoleår.

Dvs. at skoler, der er udtaget til tilsyn i skoleåret 2014/15, er udtaget i foråret 2015 på baggrund af resultater i skoleårene 2012/13 og 2013/14.

Vi har i vores analyser også opgjort antal skoler med mere end 10 % elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 3 på hinanden følgende år.

Tendensen i resultaterne adskiller sig ikke markant fra tendensen i figur 4. Detaljerede resultater af denne analyse er beskrevet i bilag 2.

Vedvarende dårlig kvalitet

Formuleringen *vedvarende dårlig kvalitet* fremgår af folkeskolelovens § 57 d, som handler om, at undervisningsministeren fører tilsyn med folkeskolekvalitetsudvikling.

Hvis man definerer vedvarende dårlig kvalitet som en 2-årig periode med mere end hver 10. elev i 9. klasse, der ikke aflægger afgangsprøverne, og ser på fx skoleårene 2012/13 + 2013/14 i figur 4, var der på landsplan således i alt 70 folkeskoler, hvor mere end 10 % af 9.-klasseeleverne ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i de 2 år. Af disse 70 skoler blev 7 udtaget til tilsyn i det efterfølgende år (2014/15), svarende til 10 %. Blandt skoler med lav prøveafleggelse i skoleårene 2015/16 + 2016/17 er 2 ud af de 89 skoler udtaget til tilsyn i 2017/18, svarende til blot 2 %.

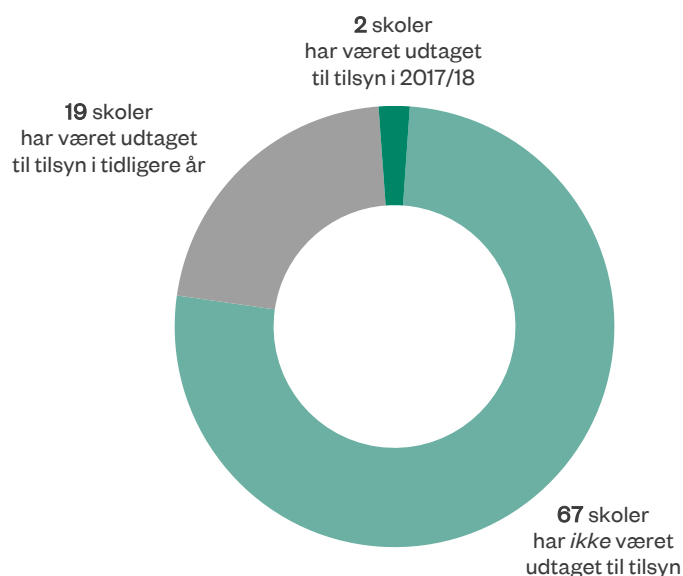
Flere skoler med en høj andel af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver, har været i tilsyn tidligere

44. Vi har undersøgt, om skoler med vedvarende (over en 2-årig periode) høj andel af elever (over 10 %), der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, tidligere har været udtaget til tilsyn af Undervisningsministeriet.

Figur 5 viser, hvor mange af de skoler, hvor mere end hver 10. elev pr. år over en 2-årig periode ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, der har været i Undervisningsministeriets tilsyn i det efterfølgende år eller i tidligere år.

Figur 5

Skoler med mere end hver 10. elev uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 2 på hinanden følgende år (2015/16-2016/17) og, om skolerne er eller har været udtaget til tilsyn



Vi har i vores analyser også opgjort antal skoler med mere end hver 10. elev uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 3 på hinanden følgende år samt oplysninger om, hvorvidt skolerne er eller tidligere har været udtaget til tilsyn.

Tendensen i resultaterne adskiller sig ikke markant fra tendensen i figur 5. Detaljerede resultater af denne analyse er beskrevet i bilag 2.

Note: Figuren viser skoler med lav prøveafleggelse over 2 år. For skoleårene 2015/16 og 2016/17 har vi inddraget data om tilsynsudtagelse i 2017/18 som efterfølgende år og alle år forud for 2017/18 (dvs. 2007 til og med 2016/17), jf. ministeriets beskrivelse af fremgangsmetode.

Afgrænsning af datagrundlaget til figuren er beskrevet i metodebilaget, jf. bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tilsynsopgørelser og Undervisningsministeriets datavarehus (Uddannelsesstatistik), Karakterfordelinger.

Det fremgår af figur 5, at over 20 % af de skoler, hvor mere end hver 10. elev pr. år over en 2-årig periode ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver, tidligere har været udtaget til Undervisningsministeriets tilsyn. Dette indikerer, at disse skoler har andre kvalitetsmæssige problemer, som er kommet til udtryk forud for, at en markant andel af 9.-klasseeleverne ikke aflagde alle de obligatoriske prøver. Dog peger data også på, at det faktum, at skolerne har været udtaget til tilsyn tidligere, ikke har bevirket, at skolerne efterfølgende formåede at få alle 9.-klasseelever til at aflægge de obligatoriske prøver. Vores analyse tager dog ikke højde for, at elevsammensætningen på de enkelte skoler kan ændres fra år til år, idet elever kan flytte skole.

45. Undervisningsministeriet har oplyst, at tilsynets screening belyser undervisningens kvalitet i bred forstand og dermed ikke *kun* inddrager afgangsprøveresultaterne. Tilsynet inddrager bl.a. oplysninger om nationale tests i indskolingen og på mellemtrinnet, så eventuelle problemer med undervisningens kvalitet kan blive identificeret og taget hånd om, *inden* eleverne skal aflægge 9.-klasseprøverne. Vores undersøgelse kan ikke bekræfte dette, da vi netop ser, at visse skoler har vedvarende problemer i forhold til prøveaflæggelsen, til trods for at de har været i berøring med ministeriets tilsyn tidligere.

Samlet set viser vores analyse, at der ikke er et generelt sammenfald mellem den samlede population af skoler udtaget til tilsyn og de skoler, der i flere på hinanden følgende år har en høj andel af elever, som ikke aflægger alle de obligatoriske prøver med udgangen af 9. klasse. Undervisningsministeriets kvalitetstilsyn indfanger således generelt ikke de skoler, hvor mange elever ikke aflægger de obligatoriske prøver, og derfor kan ministeriet ikke reagere og handle over for disse skoler eller kommuner.

46. Undervisningsministeriet fremhæver, at det er ministeriets vurdering, at tilsynet samlet set indfanger skoler med de største og mest alvorlige kvalitetsmæssige udfordringer. Ministeriet oplyser dog samtidig, at ministeriet *"er indforstået med, at der kan være anledning til at justere tilsynsindikatorerne, således at skoler, hvor eleverne er mindre tilbøjelige til at aflægge alle 9.-klasseprøver, i højere grad udtages til tilsyn, men det følger ikke heraf, at tilsynet samlet set ikke opfylder de lovbestemte krav hertil"*.

Undervisningsministeriet har videre oplyst, at ministeriet i skoleåret 2018/19 vil gennemføre et tematisk tilsyn med skolernes andel af elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i skoleåret 2017/18. Det tematiske tilsyn gennemføres på et antal skoler, som ifølge det foreliggende datamateriale har en høj andel af elever, der ikke har aflagt alle prøverne, men som har så tilstrækkeligt gode karakterer, at de ligger lige over udtagningsgrænsen vedrørende prøvekarakterer i det eksisterende kvalitetstilsyn. På baggrund af det tematiske tilsyn vil ministeriet tage endeligt stilling til, om og i givet fald hvordan andelen af elever, der ikke aflægger alle prøver, mest hensigtsmæssigt inddrages i kvalitetstilsynet fremover.

47. Rigsrevisionen konstaterer således, at Undervisningsministeriet ikke hidtil i tilsynet har taget højde for manglende aflæggelse af de obligatoriske 9.-klasseprøver i folkeskolerne.

Undervisningsministeriets egne data som grundlag for nye initiativer

48. Vi har undersøgt, hvordan Undervisningsministeriet ved hjælp af eksisterende data og dataindsamlinger kan målrette og justere sine initiativer over for skoler med elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver. Vi har således anvendt de oplysninger, som i forvejen er indsamlet og lagret i ministeriets datavarehus, og som ministeriet derfor har løbende adgang til.

49. Undervisningsministeriet har oplyst, at data om elever, der ikke aflægger alle prøver i folkeskolens 9. klasse, ikke tidligere har været genstand for særskilte analyser. Ministeriet oplyser dog samtidig, at gruppen af elever, der ikke aflægger alle prøver, er indgået i analyser med andet sigte. Fx har gruppen af elever uden prøveaflæggelse været et opmærksomhedspunkt ved tilblivelsen af adgangskrav på både erhvervsuddannelser og gymnasiale uddannelser.

I de følgende afsnit beskrives, hvordan elever, som ikke aflægger alle de obligatoriske prøver, adskiller sig fra de elever, som aflægger alle prøverne. Beskrivelserne bygger på data fra Undervisningsministeriet.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver deltager i færre nationale tests og opnår lavere resultater

50. Folkeskoleloven og bekendtgørelse om obligatoriske tests i folkeskolen fastslår, at alle folkeskoleelever skal aflægge 10 obligatoriske nationale tests i løbet af folkeskoletiden. Testene har været obligatoriske siden skoleåret 2009/10 og aflægges på hvert af klassetrinnene fra 2. til 8. klasse i forskellige fag, undtagen på 5. klassetrin.

51. Vi har gennemgået oplysninger om deltagelse i og resultater af de nationale tests blandt elever, som senere aflægger henholdsvis ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Det er dog kun 9. klasserne fra skoleårene 2016/17 og 2017/18, der har haft mulighed for at aflægge alle 10 obligatoriske nationale test.

Undervisningsministeriet opgør antallet af ikke-gennemførte nationale tests hvert år.

Opgørelsen viser, at der siden 2013/14 årligt har været 7 % ikke-gennemførte nationale tests.

52. Vores analyser af Undervisningsministeriets data viser, at elever, som ender med ikke at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, generelt også har aflagt færre af de obligatoriske nationale tests i løbet af folkeskoleforløbet sammenlignet med elever, som aflægger alle prøverne i 9. klasse. Således havde under halvdelen (45 %) af 9.-klasseelever i skoleårene 2016/17 og 2017/18 uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver aflagt de 10 obligatoriske nationale tests, mens det samme gjorde sig gældende for henholdsvis 71 % af de elever, som aflagde alle prøverne i 2016/17, og 82 % af de elever, der aflagde alle prøverne i 2017/18.

Tendensen med lavere testafleggelse for elever, som ikke aflægger alle 9.-klasseprøverne, gør sig gældende på tværs af flere årgange. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at skoleskift mellem folkeskolen og andre grundskoletyper, hvor deltagelse i de nationale tests ikke er obligatorisk, kan være en del af forklaringen på, at ikke alle elever, som gik i 9. klasse i skoleårene 2016/17 og 2017/18, aflagde de 10 nationale tests i løbet af deres skoletid.

Vores analyser viser også, at der ikke er nogen entydig tendens mod, at elever, som ikke aflægger alle 9.-klasseprøverne, er blevet fritaget fra de nationale tests.

53. Vi har desuden gennemgået elevernes resultater i de nationale tests. Vores analyse viser, at elever, som ender med ikke at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, generelt opnår lavere resultater i nationale tests end andre elever.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har generelt lavere karakterer

54. Foruden prøvekarakterer modtager eleverne i 9. klasserne også standpunktskarakterer, som er et udtryk for deres samlede præstation i løbet af skoleåret. Standpunktskaraktererne indberettes af skolerne til Undervisningsministeriet på linje med oplysninger om prøvekarakterer.

Vi har gennemgået oplysningerne om elevernes standpunktskarakterer og sammenstillet disse med oplysninger om, hvorvidt eleverne har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver eller ej. Vores gennemgang viser, at elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver generelt har lavere standpunktskarakterer end elever, som aflægger alle prøverne. Dette gælder alle år siden 2006. Den gennemsnitlige standpunktskarakter for elever, som ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i skoleåret 2017/18, var 3,4, mens den var 7,1 for elever, som aflagde alle prøverne.

Standpunktskarakterer indgik i Undervisningsministeriets tilsyn med folkeskolerne frem til 2012, men er siden taget ud af grundlaget for tilsynet til fordel for den socioøkonomiske reference til prøvekarakterer. Ministeriet vurderede, at prøvekarakterer, som indgår i den socioøkonomiske reference, er mere sammenlignelige, da disse gives på baggrund af det samme prøvesæt og bedømmes af en censor, hvor standpunktskarakteren gives af de enkelte lærere.

Vi har desuden gennemgået oplysninger om prøvekarakterer i bundne fag og udtræksfag for 9.-klasseprøverne i skoleåret 2017/18 blandt elever, som har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, og elever, som ikke har aflagt dem. Som nævnt tidligere var andelen af elever, som ikke havde aflagt alle de obligatoriske prøver, lavere i 2017/18 end i tidligere år. Samtidig viser vores analyse dog, at det samlede karaktergennemsnit for årgangen er lavere i 2017/18 end i de tidligere år.

Tallene viser endvidere, at de elever, som ikke har aflagt alle 9.-klasseprøverne (men dog har aflagt nogle delprøver), generelt opnåede lavere resultater end de elever, som aflagde alle prøverne. Således viser tal i Undervisningsministeriets datavarehus, at prøvekaraktergennemsnittet for de elever, som har aflagt alle 9.-klasseprøverne, var 7,1 i skoleåret 2017/18, hvorimod gennemsnittet for de elever, som kun havde aflagt en del af de obligatoriske prøver, var 4,0 i samme skoleår.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har gennemsnitligt mere fravær

55. Undervisningsministeriet har siden 2010/11 indsamlet data om elevfravær i grundskolerne. Ministeriet har leveret disse data for skoleårene 2010/11-2017/18 til vores undersøgelse, men har oplyst, at registreringspraksis i forhold til fravær varierer betydeligt. Det gælder både inden for og på tværs af kommuner og skoler. Fx er der stor forskel på, hvordan lovligt og ulovligt fravær tolkes, ligesom ikke alt fravær nødvendigvis registreres.

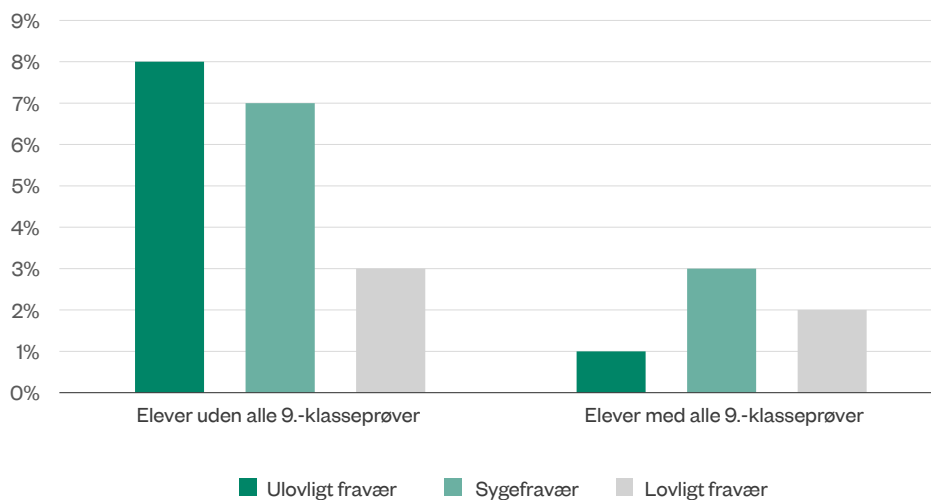
Vi har gennemgået data for fravær fra skoleåret 2010/11 og frem og sidestillet disse med oplysninger om, hvorvidt de enkelte elever i datagrundlaget har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Vores gennemgang viser, at elever, som ender med ikke at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, generelt har et højere fravær op gennem folkeskolen sammenlignet med de elever, som ender med at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Elever, der aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i 2017/18, havde i gennemsnit 11 dage samlet fravær i 9. klasse, mens elever fra samme skoleår, som ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, havde et gennemsnitligt fravær på næsten 32 dage i 9. klasse. Dette er en gennemgående tendens for hele perioden fra 2010/11 og frem. Figur 6 viser den gennemsnitlige fraværsprocent fordelt på ulovligt fravær, sygefravær og lovligt fravær på 9. klassetrin for elever, som afsluttede folkeskolen med henholdsvis uden de obligatoriske prøver i 2017/18.

Figur 6

Gennemsnitligt fravær i 9. klasse fordelt på ulovligt fravær, sygefravær og lovligt fravær blandt elever, som aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, og elever, som ikke aflagde alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i 2017/18

(Fraværsprocent)



Note: Data er afgrænset til folkeskoler og fuldt årgangsopdelte normalklasser. Yderligere afgrænsning af datagrundlaget er beskrevet i bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen

Ifølge bekendtgørelsen har skoler pligt til at kontrollere elevernes fremmøde og registrere fravær ud fra 3 på forhånd definerede kategorier:

- sygefravær (fravær på baggrund af sygdom – indhentelse af lægeattest kan ske, hvis der er tvivl om, hvorvidt fraværet skyldes egentlig sygdom)
- lovligt fravær (fravær med skoleledelsens tilladelse, også kaldet ekstraordinær frihed)
- ulovligt fravær (fravær uden skoleledelsens tilladelse).

De interviews, som vi har gennemført med skoleledere i forbindelse med denne undersøgelse, har bekræftet, at netop elever, som senere ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, har udfordringer med fravær.

Det fremgår af figur 6, at elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i det seneste skoleår havde markant højere ulovligt fravær på 9. klassetrin sammenholdt med elever, der endte med at aflægge alle de obligatoriske prøver. Samme tendens gør sig gældende for afgangselever i skoleårene 2010/11 og frem. I skoleåret 2017/18 havde elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver således gennemsnitligt næsten 15 dage ulovligt fravær i 9. klasse, mens elever, som aflagde alle de obligatoriske prøver, kun havde knap 3 dage ulovligt fravær i gennemsnit. For sygefravær gælder der ligeledes, at elever, der ender med ikke at aflægge alle de obligatoriske prøver, generelt har over dobbelt så meget sygefravær på 9. klassetrin som elever, der afslutter 9. klasse med alle de obligatoriske prøver. I skoleåret 2017/18 havde elever uden alle de obligatoriske prøver således næsten 13 dage sygefravær i 9. klasse, mens andre elever havde under 6 dage sygefravær i gennemsnit.

56. Endvidere viser vores registeranalyse af fravær pr. klassetrin fra mellemtrinnet og op til 9. klasse, at den samlede fraværsprocent blandt de elever, som afsluttede folkeskolen med alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i 2017/18, var relativt stabil igennem skoleforløbet, hvorimod den gennemsnitlige fraværsprocent for elever, som endte med ikke at afslutte folkeskolen med alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, var stigende fra mellemtrinnet og op til 9. klassetrin.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har flere skoleskift

57. Ved hjælp af Danmarks Statistiks elevregister, som bl.a. bygger på data fra Undervisningsministeriet og viser sammenhængende uddannelsesforløb for enkeltpersoner, har vi undersøgt, hvor mange forskellige uddannelsesinstitutioner elever med henholdsvis uden de obligatoriske prøver har været knyttet til op gennem grundskolen.

Vores analyser af registerdata viser, at elever, som afslutter 9. klasse uden at aflægge alle de obligatoriske prøver, gennemsnitligt har flere skoleskift bag sig end de elever, der afslutter folkeskolen med aflæggelse af de obligatoriske prøver. Denne tendens gør sig gældende både på de lave klassetrin og i udskolingen.

I skoleåret 2016/17 havde en dobbelt så stor andel (24 %) af eleverne uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver skiftet skole 2 gange mellem 7. og 9. klassetrin sammenlignet med de elever, som afsluttede 9. klasse med aflæggelse af de obligatoriske prøver (12 %). Samtidig havde en markant større andel af elever, der ikke aflagde de obligatoriske 9.-klasseprøver, 3 eller flere skoleskift bag sig alene i udskolingen (6 %) sammenlignet med elever, der aflagde alle de obligatoriske prøver (1 %).

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har generelt lavere trivsel

58. Undervisningsministeriet følger udviklingen i elevernes trivsel, bl.a. gennem den årlige obligatoriske nationale trivselsmåling, som gennemføres for henholdsvis 0.-3. klasse og 4.-9. klasse i folkeskolerne. Trivslen opgøres på en skala fra 1 til 5, hvor 1 repræsenterer den lavest mulige trivsel, mens 5 repræsenterer den højest mulige trivsel.

Trivselsmåling i folkeskolen

Undervisningsministeriet offentliggjorde den 13. oktober 2015 bekendtgørelse nr. 1167 om måling af elevernes trivsel i folkeskolen med ikrafttrædelse den 15. oktober 2015.

Trivselsmålingerne gennemføres hvert år og består for 4.-9. klasse af 4 trivselsindikatorer, som tilsammen udgør en generel trivselsvurdering. De 4 trivselsindikatorer er:

- faglig trivsel
- ro og orden
- social trivsel
- støtte og inspiration.

Vi har til denne undersøgelse modtaget data om generel trivsel målt i henholdsvis 2015, 2016 og 2017 fra Undervisningsministeriet og knyttet disse oplysninger til data om elever, som skulle aflægge 9.-klasseprøver i henholdsvis skoleårene 2015/16, 2016/17 og 2017/18. Vores analyse viser, at de elever, som ender med ikke at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, generelt har lavere trivsel sammenlignet med elever, som aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har flere fælles karakteristika

59. Samlet set viser vores gennemgang af data fra Undervisningsministeriet, at elever, som afslutter folkeskolens 9. klasse uden at aflægge alle de obligatoriske prøver, har flere fælles karakteristika, som adskiller dem fra elever, som aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Figur 7 viser fælles karakteristika for elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Figur 7

Karakteristika, som adskiller elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver fra elever med alle de obligatoriske 9.-klasseprøver



Kilde: Rigsrevisionen.

Alle oplysninger om karakteristika, som fremgår af figur 7, indgår i eller bygger på det datagrundlag om grundskolerne, som Undervisningsministeriet råder over. Flere af ovenstående karakteristika indgår i de indikatorer, som anvendes i ministeriets kvalitetstilsyn med folkeskolerne, jf. afsnit 2.3. Til trods herfor er der dog skoler, som ikke er blevet udtaget til tilsyn, selv om de i flere på hinanden følgende år har registreret manglende prøveaflægning for mere end 10 % af 9.-klasseeleverne.

Elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, er dårligere stillet som 20-årige 60. Ved hjælp af oplysninger om befolkningens højeste fuldførte uddannelse har vi belyst uddannelsesniveauet for 20-årige, der i sin tid forlod folkeskolens 9. klasse med henholdsvis uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Vores analyse peger på, at elever, der forlader folkeskolen uden alle prøverne, oftere ikke har opnået anden uddannelse end grundskolen som 20-årige (79%) sammenlignet med de elever, som forlod folkeskolen med alle de obligatoriske prøver (32%).

Tilsvarende har færre end hver femte elev (17 %) uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver opnået en uddannelse på gymnasialt niveau som 20-årig. Dette gælder for næsten 2 ud af 3 (65 %) af de elever, som afsluttede folkeskolen med den obligatoriske 9.-klasseprøve. Af de elever, som afsluttede folkeskolens 9. klasse uden at aflægge alle de obligatoriske prøver, havde 4 % fuldført en erhvervsfaglig uddannelse som 20-årig, mens det samme gjorde sig gældende for 3 % af eleverne, som havde aflagt alle de obligatoriske prøver.

Samlet set peger data fra Danmarks Statistiks registre således på, at elever, der forlod folkeskolen uden at have aflagt de obligatoriske 9.-klasseprøver, gennemsnitligt har opnået et lavere uddannelsesniveau end andre unge som 20-årige.

Vores analyser viser dog ikke, om elever, der forlod folkeskolen uden en 9.-klasseprøve, opnår samme uddannelsesniveau som andre elever senere i livet og således "indhenter" uddannelsesgab mellem de 2 grupper i en senere alder end 20 år.

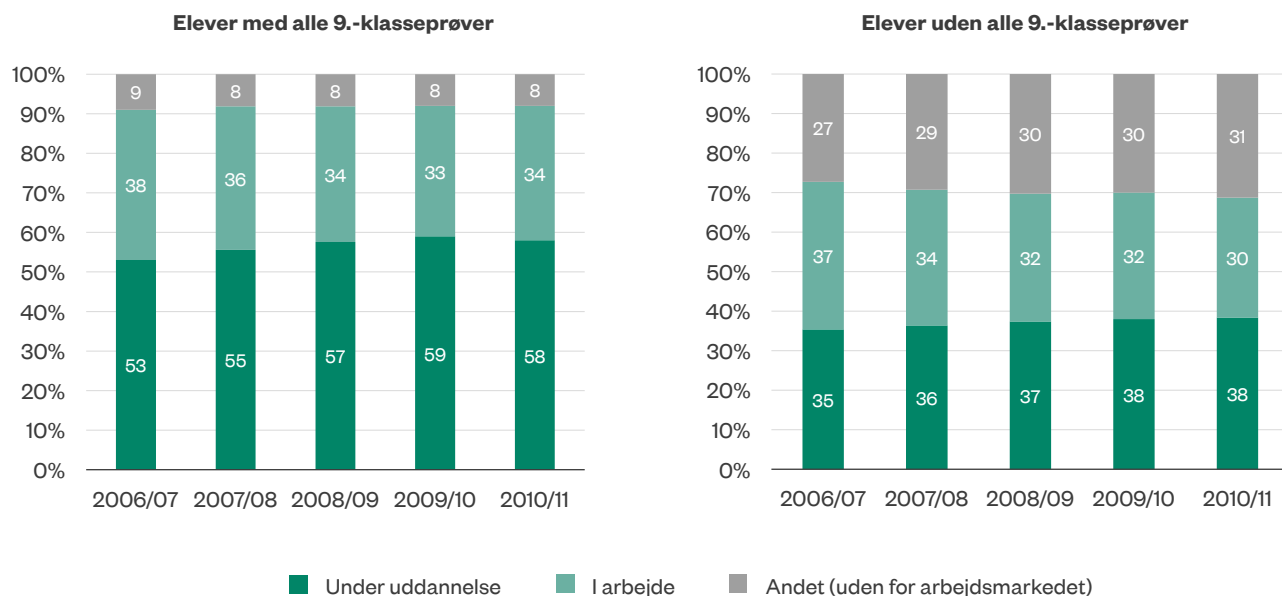
Fra 2019 har eleverne ikke længere retskrav på at påbegynde en ungdomsuddannelse direkte efter folkeskolen, hvis ikke de har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Det er således nu vanskeligere for disse elever at fortsætte i uddannelsessystemet.

61. Vi har ved hjælp af Danmarks Statistiks registre belyst den socioøkonomiske status som 20-årig for de elever, som afsluttede 9. klasse i perioden 2006/07-2016/17 uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, for at undersøge, om disse elever fortsætter med at adskille sig fra elever, som har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i de efterfølgende år.

Vores gennemgang viser, at elever, som forlod folkeskolen uden at aflægge alle de obligatoriske prøver, oftere ikke er i gang med en uddannelse og er uden for arbejdsmarkedet som 20-årige sammenlignet med elever, som har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, jf. figur 8.

Figur 8

Socioøkonomisk status for 20-årige, der forlod folkeskolen med henholdsvis uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i perioden 2006/07-2010/11



Note: Opgørelsen er baseret på arbejdsklassifikationsmodulet (AKM), som angiver en persons primære socioøkonomiske status i løbet af 1 år, dvs. den status, som er gældende for en persons hovedaktivitet i de fleste af årets 12 måneder.

Kategorien "I arbejde" dækker lønmodtagere, medarbejdende ægtefæller samt selvstændige og topledere i virksomheder. Kategorien "Andet" dækker arbejdsløse (i mindst halvdelen af året), førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og personer, som har ingen eller lille tilknytning til arbejdsmarkedet, ikke har ret meget indkomst fra dagpenge og kontanthjælp og samtidig ikke er under uddannelse. Modtagere af sygedagpenge, uddannelsesgodtgørelse, orlovsydelse m.m., som samlet set udgør mindre end 1 % af populationen af de 20-årige elever hvert år, indgår ikke i ovenstående opgørelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik.

Som det fremgår af figur 8, er næsten hver 3. person uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver hverken i job eller uddannelse, når vedkommende er 20 år – mens tilsvarende kun gør sig gældende for mindre end hver 10. person, som i sin tid afsluttede folkeskolen med alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Andelen af personer, der er i arbejde (som lønmodtager eller selvstændig) som 20-årig, er endvidere næsten lige stor blandt personer, som har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, og de personer, der ikke har aflagt den.

Det er således andelen af personer under uddannelse som 20-årig, som er mindre blandt de elever, der ikke aflagde 9.-klasseprøverne, sammenlignet med de elever, der aflagde den.

I vores analyser har vi belyst socioøkonomisk status for elever, som har afsluttet 9. klasse i skoleåret fra 2006/07 og frem.

Hovedparten af de elever, som afsluttede folkeskolens 9. klasse i skoleårene 2011/12 og frem, indgår ikke i opgørelsen, da de endnu ikke er fyldt 20 år og/eller ikke indgår i AKM-registret over befolkningens socioøkonomiske status, som opgøres med forsinkelse til referenceåret.

Vores gennemgang bekræfter således, at overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse er dårligere for elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Det skal hertil bemærkes, at selve aflæggelsen af alle de obligatoriske 9.-klasseprøver ikke alene er afgørende for, om en elev opnår videre uddannelse efter grundskolen. Dog må manglende prøveaflæggelse siges at være et udtryk for, at folkeskolen ikke har formået at *forberede eleven til videre uddannelse*, jf. folkeskolelovens formålsparagraf.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Undervisningsministeriets tilsyn med skolernes kvalitet ikke indfanger de skoler, der i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver. Idet tilsynet er baseret på indikatorer, som ikke i tilstrækkelig grad belyser skoler med problemer i forhold til manglende prøveaflæggelse, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet ikke har et fyldestgørende grundlag at agere ud fra.

Undervisningsministeriet har årligt, siden folkeskolens 9.-klasseprøver blev obligatoriske, indsamlet data om folkeskolerne. Rigsrevisionens analyser af disse data viser, at elever uden prøverne har fælles karakteristika, som adskiller dem fra elever, der afslutter folkeskolen med at aflægge alle prøverne. Da ministeriet råder over data, og data tilmed viser tydelige tendenser for elever, som ender folkeskolens 9. klasse med ikke at aflægge alle de obligatoriske prøver, finder Rigsrevisionen, at disse oplysninger med fordel kunne kombineres og analyseres på tværs af kilder og dermed i samspil indgå i ministeriets løbende understøttelse af og tilsyn med skolernes undervisningskvalitet, herunder tilsyn med aflæggelsen af de obligatoriske 9.-klasseprøver. Dette er særligt vigtigt, idet Rigsrevisionens analyse indikerer, at overgangen til videre uddannelse for elever uden alle 9.-klasseprøverne er dårligere end for elever, der aflægger alle de obligatoriske prøver.

Rigsrevisionen, den 8. marts 2019

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

I dette bilag beskrives grundlaget for analyserne i denne beretning, herunder væsentlige dokumenter, data fra Undervisningsministeriet og Danmarks statistik samt afgrænsningen i vores analyse af data.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Undervisningsministeriet i tilstrækkelig grad overvåger og understøtter folkeskolerne med henblik på, at alle elever aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver, som folkeskoleloven foreskriver. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Forbereder og understøtter Undervisningsministeriet implementeringen af lovændringen fra 2006 ved at udarbejde regler og igangsætte initiativer i form af vejledning og rådgivning til skoler og kommuner?
- Indsamler Undervisningsministeriet dækkende og retvisende data, og udarbejder ministeriet efterfølgende opgørelser og analyser, der i tilstrækkelig grad belyser 9.-klasseprøverne?
- Indfanger Undervisningsministeriets tilsyn i tilstrækkelig grad skoler, som i flere på hinanden følgende år har mange elever, der ikke aflægger de obligatoriske 9.-klasseprøver?

I undersøgelsen indgår Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), som bl.a. fører tilsyn med folkeskolars kvalitetsudvikling, og Styrelsen for It og Læring (STIL), der bl.a. indsamler og bearbejder data, som er indberettet af folkeskolerne til ministeriet. I denne beretning skelnes der ikke mellem disse styrelser, idet de behandles under ét som Undervisningsministeriet, der har ressortansvaret.

Undersøgelsen omhandler perioden 2006-2018. Dette skyldes, at folkeskolens 9.-klasseprøver blev obligatoriske som følge af en ændring af folkeskoleloven i 2006, hvorefter det, jf. § 14, blev obligatorisk for alle folkeskoleelever at aflægge 7 prøver ved afslutningen af 9. klassetrin. Lovændringen gælder fra og med skoleåret 2006/07.

Undersøgelsen inddrager data fra 2006 og frem til nyeste tilgængelige data. Læs mere om periodisering af data i afsnittet Datagrundlag i dette bilag.

Undersøgelsens resultater bygger på en gennemgang af dokumenter og analyser af registerdata. Alle dataanalyser tager udgangspunkt i data fra Undervisningsministeriet med ministeriets egne variable for henholdsvis institutionstype, klassetype, oplysningen om, hvorvidt en elev har aflagt alle de obligatoriske prøver eller ej, m.m. Dataafgrænsning og anvendte variable beskrives i afsnittet Datagrundlag.

Vi har endvidere gennemført en række interviews med aktører på folkeskoleområdet og afholdt møder med Undervisningsministeriet. Vi har interviewet 7 forvaltningsmedarbejdere/-ledere og 13 repræsentanter for skoleledelser fordelt på 18 kommuner. Formålet med interviewene har været at indsamle baggrundsviden om afholdelse af prøverne på de enkelte skoler og om skolers og kommuners kommunikation med Undervisningsministeriet om 9.-klasseprøverne.

Udgangspunktet for møderne med Undervisningsministeriet, herunder STUK og STIL, har været at beskrive formålet med undersøgelsen samt afdække ministeriets hidtidige understøttelse af skolerne med henblik på, at alle elever aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Herudover har formålet været at afdække indholdet af data, som ministeriet samler ind i forbindelse med 9.-klasseprøverne.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder bl.a. lovgivning om:

folkeskolen

- forslag nr. 101 af 7. december 2005 til lov om ændring af lov om folkeskolen
- lov nr. 313 af 19. april 2006 om ændring af lov om folkeskoleloven
- lov nr. 572 af 9. juni 2006 om ændring af lov om folkeskolen
- ændring af bekendtgørelse om prøver og eksamen i folkeskolen og i de almene og studieforberedende ungdoms- og voksenuddannelser nr. 752 af 30. juni 2006
- lov nr. 1640 af 26. december 2013 om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (gældende)
- bekendtgørelse nr. 1195 af 30. november 2006 af lov om folkeskolen
- bekendtgørelse nr. 749 af 13. juli 2009 om folkeskolens prøver
- specialundervisningsbekendtgørelsen nr. 693 af 20. juni 2014
- bekendtgørelse nr. 698 af 23. juni 2014 om kvalitetsrapporter i folkeskolen (gældende)
- bekendtgørelse nr. 1510 af 14. december 2017 af lov om folkeskolen (gældende)
- bekendtgørelse nr. 47 af 18. januar 2018 om folkeskolens prøver.

ungdomsuddannelse

- forslag nr. L58 af 09. november 2016 til lov om de gymnasiale uddannelser
- lov om ændring af lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og forskellige andre love (lov nr. 1746 af 27. december 2016 (gældende))
- bekendtgørelse nr. 1692 af 26. december 2017 af lov om erhvervsuddannelser.

fravær

- bekendtgørelse nr. 822 af 26. juli 2004 om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen
- bekendtgørelse nr. 696 af 23. juni 2014 om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen (gældende).

trivsel

- bekendtgørelse nr. 1167 af 12. oktober 2015 om måling af elevernes trivsel i folkeskolen (gældende).

Desuden har vi gennemgået:

- retningslinjer for og vejledninger om afholdelsen af folkeskolens prøver (herunder *Vejledning om fravigelse af bestemmelserne ved folkeskolens afsluttende prøver og Prøve på særlige vilkår og fritagelse*)
- korrespondance mellem Undervisningsministeriet og henholdsvis kommuner og skoler i forbindelse med lovændringen af folkeskoleloven, som gjorde 9.-klasseprøverne obligatoriske
- korrespondance mellem Undervisningsministeriet og henholdsvis kommuner og skoler i forbindelse med tilsynet med folkeskolerne

- notater og dokumenter om Undervisningsministeriets kvalitetstilsyn med folkeskolerne
- data fra screeningen i tilsynet med folkeskolerne, der danner baggrund for Undervisningsministeriets udvælgelse af skoler til tilsyn
- vejledninger og dokumentation for dataindsamling og opgørelser af data til Undervisningsministeriets offentliggørelser i henholdsvis ministeriets datavarehus og publikationer.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at belyse, hvordan Undervisningsministeriet har formidlet lovændringen og de deraf følgende nye regler til kommuner og skoler. Derudover har formålet været at belyse, hvordan Undervisningsministeriet har monitoreret aflæggelsen af prøverne, og hvordan ministeriet har anvendt disse oplysninger til at igangsætte og justere relevante initiativer, herunder tilsyn.

Datagrundlag

Registerdata fra Undervisningsministeriet

Formålet med analysen af registerdata har været at belyse, om Undervisningsministeriet indsamler dækkende og retvisende data, og om ministeriet udarbejder retvisende opgørelser knyttet til 9.-klasseprøverne.

Ligeledes har vi via registerdata afdækket, om Undervisningsministeriets tilsyn indfanger skoler med udfordringer i forhold til at få eleverne til at aflægge alle de obligatoriske 9.-klasseprøver.

Afslutningsvist har vi via registerdata belyst, om elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske prøver i 9. klasse, har fællestræk, som adskiller dem fra elever, der aflægger alle prøverne. Denne viden kan indgå i ministeriets arbejde med at understøtte skolerne i, at alle elever fremadrettet aflægger 9.-klasseprøverne.

I registeranalyserne har vi på baggrund af data fra Undervisningsministeriet gennemgået nedenfor beskrevne oplysninger om populationen af 9.-klasseelever i skoleårene 2006/07-2017/18. Elevpopulationen er afgrænset til elever, der ifølge elevregistret (INTE) går i 9. klasse den 30. september i et givet år. Ministeriet har gjort opmærksom på, at elevpopulationen kan være større eller forskudt i forhold til det angivne skoleår, idet registreringer af elevernes klassetrin ikke i alle tilfælde er valid.

Vi har taget udgangspunkt i Undervisningsministeriets egne data (indsamlet af STIL), herunder data om:

- aflæggelse af 9.-klasseprøverne (herunder fritagelser, sygemeldinger og udeblivelser)
- karakterer i 9.-klasseprøverne og standpunktskarakterer
- nationale tests (herunder deltagelse og resultater)
- trivsel
- fravær.

Til at opdele elever med henholdsvis uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har vi anvendt Undervisningsministeriets egen markering i registrene (variablen "dummy_fag").

Til analyser af oven for nævnte emner har vi taget udgangspunkt i Undervisningsministeriets beregninger af karaktergennemsnit (variablen "GNS_KAR") og fraværsdage samt fraværsprocenter (variablene "DagelaltFra", "FRAIALTPCT", "FRA-SYGPCT", "FRALOVPT", "FRAULOVPT").

Datasæt modtaget fra Undervisningsministeriet, som danner grundlaget for de beskrevne analyser, fremgår af tabel A.

Tabel A

Datasæt fra Undervisningsministeriet anvendt i denne undersøgelse

Datasætnavn	Beskrivelse	Periode, som data dækker
Elevpop_afgangskar_30aug2018_pnr	Oplysninger om prøver og resultater samt fritagelser herfra	2010/11-2016/17
Elevpop_fravaer_30aug2018_pnr	Oplysninger om fravær på alle klassetrin	2006/07-2016/17
Elevpop_inkl_test_aug2018_pnr	Oplysninger om resultater i nationale tests og fritagelser herfra	2009/10-2016/17
Elevpop_standpunkt_30aug2018_pnr	Oplysninger om standpunktskarakterer	2006/07-2016/17
Elevpop_trivsel_30aug2018_pnr	Oplysninger om resultater af trivselsmåling (generel trivsel)	2015/16-2016/17
Elevpop_afgangskar_05nov2018_pnr	Oplysninger om prøver og resultater samt fritagelser herfra	2017/18
Elevpop_fravaer_06dec2018_pnr	Oplysninger om fravær på alle klassetrin	2010/11-2017/18
Nationaletest_rr_nov2018_pnr	Oplysninger om resultater i nationale tests og fritagelser herfra (supplerende oplysninger) (generel trivsel)	2017/18
Elevpop_standpunkt_05nov2018_pnr	Oplysninger om standpunktskarakterer (supplerende oplysninger)	2017/18
Elevpop_trivsel_06dec2018_pnr	Oplysninger om resultater af trivselsmåling (generel trivsel) (supplerende oplysninger)	2015/16-2017/18

Nationale tests

Analyser knyttet til aflæggelse og resultater af nationale tests bygger på data fra Undervisningsministeriet. Vi har konstateret, at resultater i nationale tests mangler for nogle elever i datagrundlaget (primært blandt elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver). At resultater mangler betyder, at eleverne mangler at aflægge nogle af de nationale tests i løbet af et helt skoleforløb fra 0. til 9. klasse. Dette kan fx skyldes, at elever er kommet til Danmark i løbet af grundskoleforløbet, eller at eleverne frem til 9. klasse har gået på en skoletype, som ikke er forpligtet til at afholde nationale tests, og/eller at eleverne har været fritaget.

Vores gennemgang af data viser endvidere, at nogle af de elever, som afslutter folkeskolen uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, har gået klassetrin om og dermed også aflagt nationale tests på det givne klassetrin flere gange.

Data fra Undervisningsministeriets opgørelser

Til at afdække Undervisningsministeriets formidling af oplysninger knyttet til folkeskolens 9.-klasseprøver har vi gennemgået data fra ministeriets datavarehus og databank samt publikationer, der er offentliggjort på ministeriets hjemmeside:

Vi har inddraget følgende registre:

- elevtal (udtrukket af Undervisningsministeriets datavarehus, uddannelsesstatistik.dk)
- karakterfordelinger (udtrukket af Undervisningsministeriets datavarehus, uddannelsesstatistik.dk)

EAK-tilgang (udtrukket af Undervisningsministeriets databank, statweb.unic.dk/databanken)

Registerdata fra Danmarks Statistik

Til at beskrive baggrundskarakteristika for elever med henholdsvis uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver har vi anvendt data fra Danmarks Statistiks om:

- elevernes højeste fuldførte og igangværende uddannelse som 20-årige
- elevernes arbejdsmarkedsstatus som 20-årige
- elevernes skole-/institutionsskift mellem 0. og 9. klasse.

Data fra Danmarks Statistiks registre, som danner grundlaget for de beskrevne analyser, er som følger:

- BEF – Befolkningsregistret (2007-2018) (variablen "IE_TYPE")

Befolkningsregistret anvendes til at udpege, hvornår de enkelte elever er 20 år. Da BEF opgøres én gang årligt, er elevpopulationen afgrænset således, at elevens alder pr. 1. januar skal være 19, således at alle elever i den udvalgte population er 20 ved udgangen af kalenderåret.

- KOTRE – Komprimeret elevregister (KOMP3) 2017 (variablene "ELEV3_VFRA", "ELEV3_VTIL", "INSTNR", "UDD")

Komprimeret elevregister anvendes til at udpege, hvor mange forskellige institutioner den enkelte elev har været tilknyttet i 2 faser (grundskole til og med 6. klasse samt grundskole 7.-9. klasse).

I vores analyser af antal skoleskift er der foretaget en simpel optælling af antal forskellige institutionsnumre, som en given elev har været indskrevet på i løbet af grundskolens faser som nævnt ovenfor. Således viser analysen ikke årsager til skoleskift, som fx kan være, at skoler ikke har udskoling, institutioner, der nedlægges, og elever, der flytter bopæl. Det skal bemærkes, at elever også kan flytte udenlands eller flytte til Danmark fra udlandet. Derfor er det ikke muligt at finde oplysninger om skoletilknytning på alle klassetrin for alle elever i registrene.

- AKM – Arbejdsklassifikationsmodulet (2006-2016) (variablen "SOCIO13")

Arbejdsklassifikationsmodulet anvendes til at belyse socioøkonomisk status for de enkelte elever i det år, hvor eleverne er 20 år.

Den socioøkonomiske status/klassifikation i 20-års alderen er et udtryk for den væsentligste indkomstkilde eller beskæftigelse i løbet af kalenderåret. Således viser vores analyse ikke en uddannelsesaktivitet for en elev, som har været indskrevet på uddannelsen i en lille del af året, hvis eleven har haft en anden type aktivitet, som samlet set har været en større andel af årets 12 måneder.

- UDDA – Uddannelser (BUE) 2017 (variablene "HFAUDD", "IG_VFRA", "UDD")

Uddannelser anvendes til at belyse højeste fuldførte uddannelse for elever i 20-års alderen og til at belyse igangværende uddannelse for de elever, som er i gang med en uddannelse i 20-års alderen.

Højeste fuldførte uddannelse

Højeste fuldførte uddannelse beskriver uddannelsesniveaue for hver enkelt person på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistiks elevregister (primær kilde) og kvalifikationsregister (sekundær kilde).

Læs mere om højeste fuldførte uddannelse på Danmarks Statistiks hjemmeside: www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/hoejest-fuldfoert-uddannelse.

I analysen har vi anvendt standardgrupperinger til den detaljerede oplysning om en persons højeste fuldførte uddannelse:

Oplysninger om eleverne som 20-årige

Idet folkeskolens afgangsprøve har været obligatorisk siden skoleåret 2006/07, er det ikke ved hjælp af eksisterende registerdata muligt at belyse, hvordan eleverne med henholdsvis uden folkeskolens obligatoriske prøver klarer sig senere i livet end i 20-års alderen. Dette skyldes, at det endnu kun er en mindre andel af de elever, som har forladt folkeskolens 9. klasse i årene siden 2006, som er fyldt 20 år og samtidig indgår i de statistiske opgørelser, som i sagens natur er bagud skuen.

Afgrænsning

Analyserne i undersøgelsen er afgrænset til at dække folkeskolernes fuldt årgangsopdelte normalklasser, medmindre andet er angivet. Desuden er privatister fjernet fra datagrundlaget.

I tabel B ses det samlede antal elever på 9. klassetrin på tværs af alle skoletyper i skoleåret 2017/18 og andelen af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver for hver skoletype.

Tabel B

Antal elever i grundskoler fordelt på skoletype samt andel elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver i skoleåret 2017/18

	Antal elever på 9. klassetrin	Andel elever uden alle 9.-klasseprøver
Alle skoletyper (gennemsnit)	64.295	11,1 %
Folkeskoler	43.797	8,1 %
- heraf folkeskoler med fuldt årgangssopdelte normalklasser	42.301	5,5 %
Kommunale ungdomsskoler	761	99,1 %
Specialskoler for børn	587	85,7 %
Dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder	390	76,2 %
Friskoler og private grundskoler	11.295	7,3 %
Efterskoler	6.527	10,5 %
Efterskoler med samlet særligt tilbud	918	52,5 %
Frie og private internationale skoler	10	100,0 %
Specialskoler for voksne	10	100,0 %

Note: I 2018 var der i alt 2.385 aktive grundskoler i Danmark, heraf var 1.265 folkeskoler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Det skal bemærkes, at opgørelsen i tabel B afspejler enkeltstående institutioner og afdelinger under hovedinstitutioner, som er den enhed, indberetningerne til Undervisningsministeriet foretages på. Begrebet folkeskoler anvendes ofte om en juridisk institution (hovedinstitutionsniveau). I 2018 var der 1.086 folkeskoler forstået som hovedinstitutioner i Danmark.

Denne undersøgelse er afgrænset til elever i folkeskolernes fuldt årgangssopdelte normalklasser. Afgrænsningen er valgt, idet der i denne type klasser alt andet lige må formodes at være en elevmasse, hvor eleverne som udgangspunkt er i stand til at følge, få udbytte af og afslutte undervisningen med de obligatoriske prøver.

Afgrænsning i udvalgte figurer

Nedenfor angives supplerende oplysninger om afgrænsningen af datagrundlaget for de figurer, hvor der henvises til bilag 1.

Figur 4

I forhold til figur 4 er der foretaget følgende afgrænsninger og medtaget følgende variable:

- institutionstyper: folkeskole
- klassetrin: 9. klasse
- prøveform: bundne og udtræk
- klassetype: normalklasser_fuldt årgangssopdelte, Antal elever med og uden karakter, Fuldafgangsprøve Ja/Nej.

Figur 5

I forhold til figur 5 er der foretaget følgende afgrænsninger og medtaget følgende variable:

- institutionstyper: folkeskole
- klassetrin: 9. klasse
- prøveform: bundne og udtræk
- klasstype: normalklasser_fuldt årgangsoopdelte, Antal elever med og uden karakter, Fuldafgangsprøve Ja/Nej.

Figur 6

I forhold til figur 6 er privatister fjernet fra datagrundlaget. Elever er opdelt på med henholdsvis uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver ved hjælp af Undervisningsministeriets opgørelse for prøveaflægning af alle de obligatoriske prøver pr. elev.

Inklusion af elever fra specialundervisning i folkeskolens normalklasser

I 2012 aftalte den daværende regering og kommunerne, at andelen af elever, der skulle inkluderes i den almene undervisning, skulle stige fra 94,4 % af det samlede elevtal i folkeskolen i 2010 til 96 % i 2015. Dette medførte en lovændring, der indebar, at flere folkeskoleelever skulle modtage undervisning i normalklasser. Selve inklusionsmålsætningen blev afskaffet i 2016, men inklusionsindsatsen blev ikke afskaffet. Årene fra 2012 og frem, hvor elever, der tidligere blev placeret i specialklasser, i højere grad går i normalklasser, ligger inden for den periode, som denne undersøgelse dækker.

Figur A i bilag 1 viser udviklingen i andelen af elever, der ikke har aflagt alle 9.-klasseprøver, hen over perioden med inklusionsdagsordenen.

Figur A

Udvikling i antal og andel af elever, som ikke har aflagt alle 9.-klasseprøver, for folkeskolen og samlet set for alle skoletyper, i perioden 2006/07-2017/18



Note: Grundskoler indeholder alle skoletyper som beskrevet i tabel B. Specialskoler og dagbehandlingstilbud mv. er juridisk set en del af folkeskoletilbuddet, men indgår hverken i tabel B eller i denne figur i kategorien folkeskoler, som hér alene dækker de skoler, der i Undervisningsministeriets datavarehus kategoriseres med skoletypen folkeskoler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriet.

Figur A ovenfor viser, at andelen af elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver, følger den samme udvikling på tværs af skoletyper i perioden 2012-2016.

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. Supplerende analyser

Dette bilag beskriver de supplerende analyser, der henvises til i beretningen.

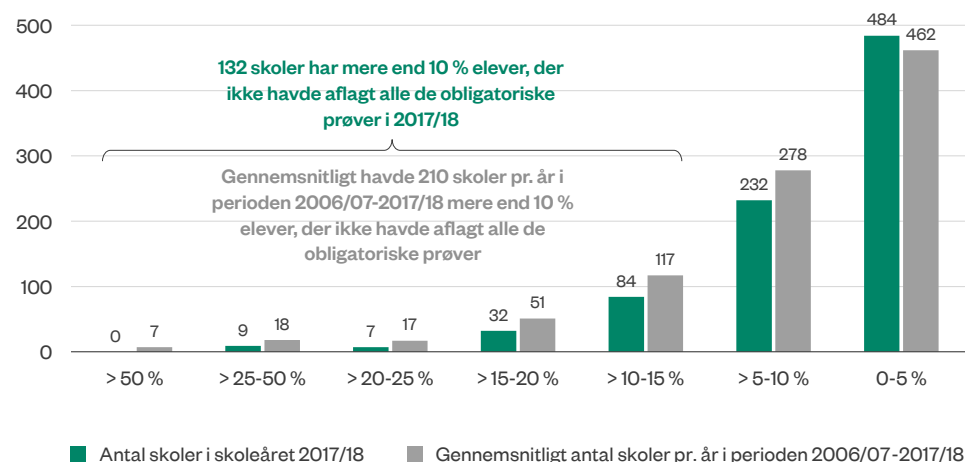
Antal folkeskoler med 9.-klasseelever fordelt efter andel af elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver (opgjort som henholdsvis gennemsnit for perioden og for seneste skoleår)

Nedenfor ses den supplerende analyse til figur 3.

Vores gennemgang af data fra Undervisningsministeriet viser, at der i skoleåret 2017/18 var 132 folkeskoler med 9.-klasseelever i fuldt årgangssopdelte normalklasser, hvor mere end hver 10. elev ikke havde aflagt alle de obligatoriske prøver (de grønne søjler). Samtidig var der 9 skoler, hvor mere end hver fjerde 9.-klasseelev ikke havde aflagt alle prøverne, jf. figur A herunder.

Figur A

Folkeskoler med 9.-klasseelever fordelt efter andel af elever, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver i skoleåret 2017/18 samt gennemsnit for perioden 2006/07-2017/18



Note: Opgørelsen viser kun folkeskoler med fuldt årgangssopdelte normalklasser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Undervisningsministeriets datavarehus.

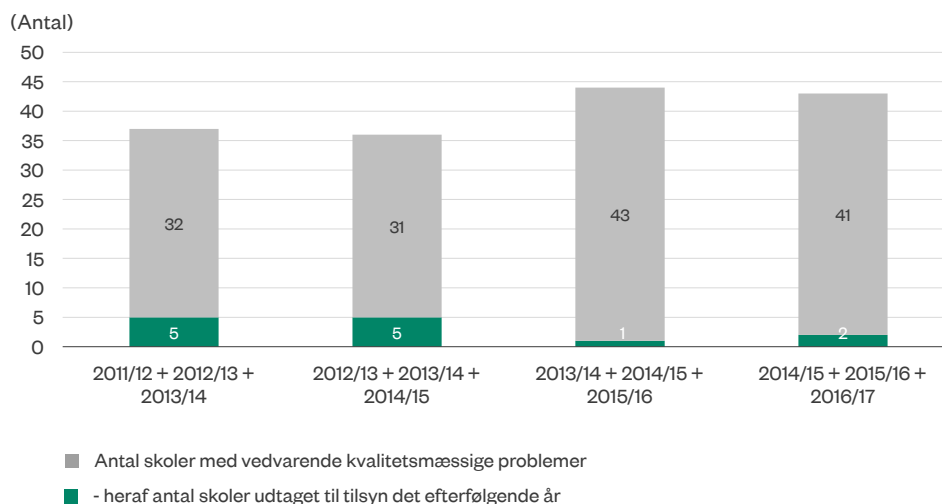
De grå søjler i figur A herover viser det gennemsnitlige antal folkeskoler i perioden 2006/07-2017/18 fordelt på andel af elever på den enkelte skole, som ikke aflagde alle de obligatoriske prøver på tværs af årene i perioden. Her ses det, at gennemsnitligt 210 skoler årligt havde mere end 10 % elever, der ikke havde aflagt alle prøverne i perioden.

Vedvarende dårlig kvalitet over en 3-årig periode

Figur B viser den supplerende analyse til figur 4 og figur 5.

Figur B

Skoler med mere end 10 % elever uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 3 på hinanden følgende år



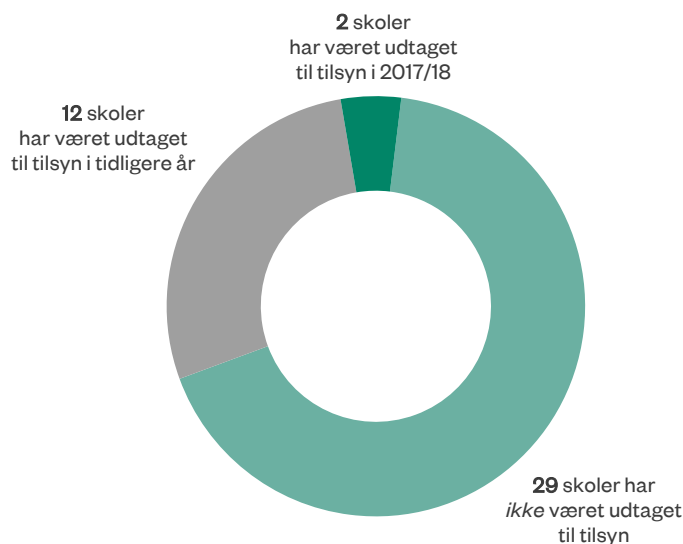
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tilsynsopgørelser og Undervisningsministeriets datavarehus (Uddannelsesstatistik), Karakterfordelinger.

I undersøgelsen er skoler med vedvarende dårlig kvalitet i forhold til aflæggelse af 9.-klasseprøverne defineret som skoler med mere end 10 % af eleverne, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 2 på hinanden følgende år. Defineres det i stedet som en 3-årig periode med mere end hver 10. elev, der ikke aflægger alle de obligatoriske prøver, og ser vi på fx skoleårene 2011/12, 2012/13 og 2013/14 i figur B, er der i alt 37 skoler, hvor mere end 10 % af 9.-klasseeleverne ikke aflagde alle de obligatoriske prøver i de 3 år. Af disse 37 skoler er 5 udtaget til tilsyn i det efterfølgende år (2014/15), svarende til 14 %.

I skoleårene 2014/15, 2015/16 og 2016/17 er 2 ud af de 43 skoler med lav prøveaflæggelse udtaget til tilsyn i 2017/18, hvilket svarer til 5 %.

Figur C

Skoler med mere end hver 10. elev uden alle de obligatoriske 9.-klasseprøver pr. år i 3 på hinanden følgende år (2014/15, 2015/16 og 2016/17) samt oplysninger om, hvorvidt skolerne er eller tidligere har været udtaget til tilsyn



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tilsynsopgørelser og Undervisningsministeriets datavarehus (Uddannelsesstatistik), Karakterfordelinger.

Figur C viser skoler med lav prøveafslæggelse (over 10 %) over 3 år. For skoleårene 2014/15, 2015/16 og 2016/17 har vi inddraget data om tilsynsudtagelse i 2017/18 som efterfølgende år og alle år forud for 2017/18 (dvs. 2007 til og med 2016/17), jf. ministeriets beskrivelse af fremgangsmetode. Af figuren fremgår det, at mere end hver fjerde skole med mere end hver 10. elev pr. år over en 3-årig periode, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver, tidligere har været udtaget til Undervisningsministeriets tilsyn.

Problemer med kvalitet på en skole defineret som mere end 15 % elever årligt, som ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver

I pkt. 44 beskrives antallet af skoler, som har haft mindst 10 % af 9.-klasseeleverne i fuldt årgangsoptagne normalklasser, der ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver. Vi har i vores analyser også gennemgået data for skoler, som årligt har haft 15 % af 9.-klasseeleverne, der ikke har aflagt alle de obligatoriske prøver. Samme tendens som illustreret i figuren ovenfor gør sig gældende for disse skoler.

Ved anvendelsen af en grænseværdi på mere end 15 % af elever, der ikke har aflagt alle de obligatoriske 9.-klasseprøver hvert år, er der 26 skoler med lav aflæggelse over 2 skoleår, hvoraf 2 er udtaget til tilsyn, og 12 skoler med lav aflæggelse over 3 år, hvoraf 1 er udtaget til tilsyn. Det ovenstående er beregnet som et gennemsnit for alle år i perioden 2012-2017.

Bilag 3. Ordliste

Adgangskrav til ungdomsuddannelserne	Siden erhvervsuddannelsesreformen trådte i kraft i 2015, har det været gældende, at en elev som udgangspunkt kun opfylder adgangskravet til en erhvervsuddannelse, hvis eleven har aflagt og bestået folkeskolens afgangseksamen og har opnået mindst gennemsnitskarakteren 2,0 i dansk og matematik i disse prøver (eller 10.-klasseprøverne/tilsvarende). Fra 2019 bliver det endvidere heller ikke muligt for en elev at påbegynde en gymnasial uddannelse direkte efter grundskolen, hvis eleven ikke har aflagt og bestået folkeskolens afgangseksamen.
Fravær	Vi skelner i beretningen mellem 3 typer af fravær –sygefravær, ulovligt fravær og lovligt fravær. Ifølge bekendtgørelsen om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen har folkeskolerne pligt til at kontrollere elevernes fremmøde og registrere, hvilken type af fravær der er tale om. Sygefravær registreres, hvis eleven har fravær på baggrund af sygdom. Er der tvivl om, hvorvidt eleven reelt er syg, kan der indhentes en lægeattest. Ulovligt fravær registres, hvis eleven bliver væk uden at melde sig syg, og uden at skolelederen har givet tilladelse til fraværet. Lovligt fravær aftales på forhånd med skolelederen, som giver tilladelse til, at eleven må have fravær. Dette kaldes også ekstraordinær frihed.
Fuldt årgangsoopdelte normalklasser	I folkeskolerne findes der 4 klassetyper: normalklasser (fuld årgangsoopdelte), normalklasser (ikke fuldt årgangsoopdelte), specialklasser og klasser for ældre tosprogede elever. I fuldt årgangsoopdelte normalklasser er eleverne fordelt på klassetrin i undervisningen, mens der i de ikke fuldt årgangsoopdelte normalklasser kan blive undervist på tværs af flere årgange i samme fag.
Indskoling	Fælles betegnelse for folkeskolens klassetrin 0. til og med 3. klasse, hvor lærere og pædagoger indgår i et samarbejde om at skabe helhed i børnenes hverdag. Ved den seneste ændring af uddannelsen til folkeskolelærer fra 2007 indførtes niveaudeling af fagene dansk og matematik, så nogle folkeskolelærere i særlig grad er specialiserede til undervisning i indskoling. Børn i indskoling modtager fra 1. klasse undervisning i dansk, matematik, engelsk, kristendomskundskab, natur/teknologi, idræt, musik, billedkunst og fra 3. klasse også historie.
Karakterdatabasen	Indsamlingen af prøvekarakterer fra skoleåret 2017/18 sker til Undervisningsministeriets nyudviklede Karakterdatabase, som primært tjener administrative formål. Karakterdatabasen benyttes i forbindelse med elevernes ansøgning til og optagelse på ungdomsuddannelser. Herudover er databasen kilde til ministeriets statistiske opgørelser.
Kvalitetstilsyn	Kvalitetstilsynet har til formål at identificere skoler med vedvarende kvalitetsmæssige udfordringer og at give kommunalbestyrelsen det bedst mulige grundlag for at arbejde med og forbedre den enkelte folkeskoles resultater. Tilsynet føres med udgangspunkt i de nationalt fastsatte mål for folkeskolen: Alle elever skal udfordres fagligt til at blive så dygtige, de kan, ved at forbedre det faglige niveau og elevernes trivsel i folkeskolen. Der findes ikke en standard for, hvornår et kvalitetstilsyn er tilstrækkeligt dækkende. Der stræbes i stedet efter en konstant forbedring af kvaliteten, hvilket er i modsætning til et regeltilsyn, som fokuserer på regeloverholdelse.
Læringskonsulentkorps	I 2014 etablerede Undervisningsministeriet et læringskonsulentkorps, som er en gruppe af erfarne lærere, pædagoger, skoleledere og forvaltningskonsulenter. Læringskonsulenterne har til formål at samarbejde med kommuner og skoler om at udvikle folkeskolernes kvalitet via bl.a. rådgivning og formidling af redskaber, viden og erfaringer. Læringskonsulentkorpset har i flere år afholdt webinarer om de enkelte 9.-klasseprøver. Derudover besvarer læringskonsulenterne spørgsmål om prøverne gennem deres rådgivning af kommuner og skoler.
Mellemtrin	Fællesbetegnelse for 4. til og med 6. klasse, hvor børnene udbygger deres færdigheder i de fag, som de har haft i indskoling. På mellemtrinnet får børnene nye fag som håndværk og design samt madkundskab (4. klasse) samt tysk eller fransk (5. klasse).

Nationale tests	De nationale tests afdækker elevernes kundskaber og færdigheder i 7 forskellige fag. 10 tests er obligatoriske fra 2. til 8. klassetrin, og 4 tests kan tages på frivillig basis. Testene kan give lærere og forældre et indblik i den enkelte elevs faglige niveau inden for de områder af fagene, der testes i. Testene er digitale og selvrettende, og det betyder, at testsystemet beregner elevens resultat. Desuden er testene adaptive og tilpasser sig derfor elevens faglige niveau undervejs i testforløbet. Målet med de nationale tests er at styrke evalueringskulturen i folkeskolen og at have et ensartet værktøj, der – ligesom folkeskolens prøver – kan evaluere på tværs af landet.
Prøver	Vi anvender i denne beretning begreberne afgangsprøver, obligatoriske prøver og alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Folkeskolens afgangseksamen er en samlet betegnelse for de prøveforekomster, der indgår i de obligatoriske 9. klasseprøver. En elev får kun et bevis for folkeskolens afgangseksamen, hvis eleven består denne. Hvis eleven ikke består folkeskolens afgangseksamen, får eleven kun et 9.-klassebevis som dokumentation for de aflagte prøver. Afhængigt af sammenhængen dækker de 2 begreber derfor ikke nødvendigvis det samme. Alle de obligatoriske 9.-klasseprøver består af i alt 7 prøver, herunder 5 prøver i bundne fag (de samme fag hvert år) og 2 prøver i udtræksfag (som kan være forskellige fra år til år). Dette betyder, at en elev har aflagt alle de obligatoriske prøver, hvis vedkommende har været oppe til 5 prøver i bundne fag og 2 prøver i udtræksfag. En prøve kan dække flere fagdiscipliner.
Skolepuljen	I foråret 2017 afsatte regeringen 500 mio. kr. til en skolepulje, som over 3 år skal uddeles til folkeskoler med fagligt svage elever, hvis skolerne formår at løfte eleverne fagligt. Formålet med puljen er således at tilskynde de ca. 100 folkeskoler med flest elever, der får under karakteren 4 i dansk og matematik i 9. classes afgangsprøver, til at forbedre indsatsen over for disse elever. For at få del i puljen skal skolerne i hvert af de 3 år reducere andelen af elever, der får under karakteren 4 i dansk og matematik med 5 procentpoint. Undervisningsministeriet administrerer puljen.
Socioøkonomisk status	Socioøkonomisk status inddeler personer i kategorier efter deres primære indkomstkilde/aktivitet i løbet af året. Det kan fx være som selvstændig, lønmodtager, arbejdsløs, studerende eller folkepensionist.
STIL	Styrelsen for It og Læring under Undervisningsministeriet.
STUK	Styrelsen for Undervisning og Kvalitet under Undervisningsministeriet.
Udskoling	Fællesbetegnelse for 7. til og med 9. klasse, hvor børnene bliver forberedt på at gennemføre en ungdomsuddannelse. I udskoling kommer der nye fag på skoleskemaet i form af samfundsfag, geografi, biologi, fysik/kemi og valgfag.
